

Derecho parlamentario chileno

Funciones y atribuciones del Congreso Nacional

Alan Bronfman V.

2011

ÍNDICE

Abreviaturas

CAPÍTULO I

ORGANIZACIÓN INTERNA DE LA CÁMARA DE DIPUTADOS Y EL SENADO

I. Los Presidentes y Mesa de cada cámara

1.1 El Presidente del Senado

- 1.1.1. Facultades reglamentarias asociadas a la presidencia de la sesión
- 1.1.3. Facultades asociadas a la tramitación de la ley de presupuestos
- 1.1.2. Facultades asociadas al proceso legislativo
- 1.1.4. Facultades asociadas al ejercicio de competencias exclusivas del

Senado

- 1.1.5. Facultades asociadas a comunicaciones y representación de la Corporación
- 1.1.6. Facultades asociadas a los comités
- 1.1.7. Facultades asociadas a las comisiones
- 1.1.8. Facultades en el orden interno y reglamentario
- 1.1.9. Deberes reglamentarios

1.2. El Presidente de la Cámara de Diputados

- 1.2.1. La elección del Presidente de la Cámara de Diputados
- 1.2.2. Atribuciones reglamentarias del presidente de la Cámara de Diputados
- 1.2.2.5. Facultades reglamentarias especiales asociadas al funcionamiento de las comisiones y comités
- 1.2.2.6. Consideración general sobre las facultades reglamentarias del Presidente de la Cámara de Diputados

1.3. La Mesa del Senado

1.4. La Mesa de la Cámara de Diputados

- 1.4.1. Integración y facultades
- 1.4.2. Vacancia de la Mesa.

II. Comités

2.1. Los comités en el Senado

2.2. Los comités en la Cámara de Diputados

- 2.2.1. Composición.
- 2.2.2. Funciones y atribuciones de los comités en la Cámara de Diputados
- 2.2.3. El Jefe de comité parlamentario y sus atribuciones
- 2.2.4. Atribuciones asignadas a dos Jefes de comité

2.2.5. Atribuciones asignadas a tres Jefes de comité

2.2.6. Acuerdos de comité

III. Comisiones

3.1. Las comisiones en la Cámara de Diputados y en el Senado

3.1.1. Clasificación

3.1.2. Integración y estructura

3.2. Comisiones permanentes

3.2.1. La Comisión de Hacienda

3.2.2. Comisiones de Régimen Interior del Senado y Régimen Interno, Administración y Reglamento de la Cámara de Diputados

3.2.3. Comisión de Constitución, Legislación, Justicia y Reglamento del Senado

3.2.4. La Comisión especial de control de sistema de inteligencia del Estado

3.2.5. Las comisiones Revisora de Cuentas y de Ética y Transparencia del Senado y Revisora de Cuentas y de Ética y Transparencia de la Cámara de Diputados

3.2.6. La Comisión de Biblioteca y la Comisión Bicameral de Servicios Comunes

3.3. Las comisiones no permanentes

3.3.1. Comisiones legislativas especiales

3.3.2. Comisión especial de solicitudes de información y de antecedentes específicos a los organismos de la administración del Estado

3.3.3. Las comisiones especiales investigadoras o comisiones investigadoras

3.3.4. Comisión de investigación en juicio constitucional.

3.3.5. Comisiones unidas

3.3.6. Comisiones mixtas

3.3.7. Comisión mixta especial de presupuesto

3.3.8. Comisiones bicamerales

3.3.9. Comisiones de administración y control interno

3.4. Funcionamiento interno de las comisiones legislativas

3.4.1. Sesiones de comisión

3.4.2. Sesiones secretas de comisión

3.4.3. Sesiones ordinarias, extraordinarias y especiales de comisión

3.4.4. Discusión en comisión

3.4.5. La labor de las comisiones y el informe de comisión

3.4.6. Visitas inspectivas

CAPÍTULO II

EL PROCESO DE FORMACIÓN DE LA LEY

I. Antecedentes de la regulación constitucional de la función legislativa

1.1. El anteproyecto de la Comisión de Estudios para la Nueva Constitución

1.2. El anteproyecto del Consejo de Estado

II. El proceso de formación de la ley en la Constitución Política

2.1. Antecedentes generales

2.2. Tipos de normas legales

2.3. Base de cálculo

2.4. Materia sobre la que recaen los distintos tipos de ley especial

2.4.1. Leyes interpretativas de la Constitución

2.4.2. Las leyes orgánicas constitucionales

2.4.3. Las leyes de quórum calificado

2.4.5. Las materias de ley ordinaria y el dominio máximo legal

2.5. Las leyes de quórum especial que contienen normas de ley ordinaria y las leyes ordinarias que contienen normas de ley de quórum especial

2.6. Procedimientos de control de constitucionalidad

III. El inicio del proceso legislativo: Iniciativa y origen

3.1. Iniciativa e iniciativa exclusiva

3.2. Origen reservado

3.3. La regulación reglamentaria de la iniciativa y origen

3.4. La cuenta

IV. La discusión de proyectos de ley en cada cámara

4.1. Procedimientos internos: las reglas constitucionales y los términos de origen reglamentario

4.2. Primera remisión del proyecto a comisión para la elaboración del primer informe

4.2.1. Procedencia del informe

4.2.2. El informe de comisión

4.2.3. El contenido de los informes de comisión

.

4.3. La programación del debate legislativo: las tablas del orden del día, fácil despacho y

despacho inmediato

4.3.1. La tabla de fácil despacho y despacho inmediato

4.4. Trámites previos a la discusión general

4.5. Discusión en general, intervinientes, indicaciones y registro del debate

4.6. Segunda remisión a comisión, segundo informe y discusión particular

4.7. Votaciones

V. Aprobación e insistencia: el trámite legislativo entre cámaras

5.1. Rechazo en general de un proyecto por parte de la Cámara de Origen: artículo 68 CPR.

5.2. Rechazo en general de un proyecto por parte de la Cámara Revisora: artículo 70 CPR.

5.3. Rechazo de las modificaciones introducidas por la Cámara Revisora por parte de la Cámara de Origen: artículo 71 CPR.

VI. El trámite legislativo en el poder Ejecutivo

6.1. Sanción del Presidente de la República: artículo 73 CPR.

6.2. La promulgación de la ley

6.3. Publicación de la ley

6.4. Las urgencias

BIBLIOGRAFÍA

ABREVIATURAS

CPE	Constitución política del Estado (1925)
CPR	Constitución política de la República (1980)
DSS	Diario de Sesiones del Senado
LOCCN	Ley orgánica constitucional del Congreso Nacional
RCD	Reglamento de la Cámara de Diputados
RS	Reglamento del Senado
STC	Sentencia del Tribunal Constitucional

CAPÍTULO I ORGANIZACIÓN INTERNA DE LA CÁMARA DE DIPUTADOS Y EL SENADO

La vigencia efectiva del principio de separación o división de poderes exige a todo régimen constitucional proteger la independencia de la asamblea parlamentaria. Los fines perseguidos por la separación de poderes y que constan en la obra de John Locke y el Barón de Montesquieu no podrían alcanzarse si se admitiese la intervención de otro poder en el funcionamiento interno del Congreso Nacional. En Chile el ejercicio de las funciones y atribuciones asignadas al Senado y la Cámara de Diputados por la Constitución, se somete a la regulación de la Ley Orgánica Constitucional del Congreso Nacional en lo previsto por la Carta Fundamental y a los reglamentos que cada cámara aprueba de manera independiente¹. En el conjunto de normas que regulan el funcionamiento de la asamblea, sólo hay intervención del Presidente de la República como ente colegislador en las materias tratadas por la citada Ley Orgánica Constitucional y del Tribunal Constitucional en el control de la misma. En todo lo demás, la decisión regulatoria pertenece a la potestad reglamentaria de cada cámara que, como sabemos, no es susceptible de control de constitucionalidad².

La potestad reglamentaria ha sido utilizada para detallar los procedimientos aplicables al ejercicio de una competencia constitucional como también para levantar la organización interna funcional y partidista. Además, en nuestro país, los reglamentos han servido como apoyo para la organización y ejercicio de competencias que el constituyente o el legislador no han querido o podido regular, tales como las comisiones especiales de investigación de la Cámara de Diputados antes del año 2005. Cabe notar que las normas reglamentarias de la Cámara y Senado se completan con una viva tradición parlamentaria.

I. Los presidentes y Mesa de cada cámara

Los presidentes de la Cámara de Diputados y del Senado disfrutan de un conjunto de potestades de importancia *ad intra*, aunque en su gran mayoría ellas sólo pueden ejercerse de acuerdo con normas reglamentarias y convenciones parlamentarias que determinan su forma y su contenido. *Ad extra*, los presidentes de la Cámara y Senado disfrutan de una mayor presencia en los medios de comunicación social, factor que puede beneficiarlos en su partido político y en su carrera como mandatario popular. También participan en órganos

¹ En ambas Cámaras la aprobación y reforma del reglamento se somete a las reglas de aprobación de la ley ordinaria.

² En el proyecto de los senadores Bitar, Hamilton, Silva y Viera-Gallo que se cuenta entre los antecedentes de la reforma constitucional del año 2005, se incluye la propuesta de exigir un control preventivo y obligatorio de constitucionalidad encomendado al Tribunal Constitucional sobre “los reglamentos de los órganos constitucionales autónomos”.

constitucionales como el Consejo de Seguridad Nacional y pueden subrogar en determinados supuestos al Presidente de la República.

Ambos tienen competencias exclusivas y en términos comparados, más facultades que la mesa, que en el Congreso chileno no constituye un órgano de especial relevancia en el funcionamiento de las cámaras³. Sí tiene gran influencia en el funcionamiento de las cámaras el órgano que reúne a los jefes o representantes de comité o bancadas, al cual nos referiremos más adelante. En términos prácticos, la presidencia y la jefatura de comités o bancadas son los cargos de gestión parlamentaria con mayor incidencia en la organización del trabajo parlamentario de la sala o pleno. En el ámbito de las comisiones tienen atribuciones directivas, además, los presidentes de comisión. Las normas reglamentarias, su interpretación asentada, las convenciones parlamentarias, las circunstancias políticas fundamentales imperantes en el seno de la asamblea y las relaciones con el Poder Ejecutivo, determinan la distribución del poder conductor de la gestión política del parlamento entre las instancias mencionadas. Por cierto que dicha distribución no es estática o fija, sino que evoluciona en el tiempo conforme con los cambios significativos en alguno de los elementos indicados.

En términos comparados, los distintos tipos de presidencia varían según las competencias que se otorgan al cargo y grado de imparcialidad que se espera en su desempeño. En una primera categoría podemos ubicar al *Speaker* inglés y a una buena parte de los presidentes de asambleas sometidas a la influencia británica. Lo más característico de estos presidentes es su estricta neutralidad y la amplitud de sus atribuciones⁴. En una segunda categoría podemos ubicar a los presidentes del tipo norteamericano, también importantes en sus funciones, aunque menos imparciales⁵. En este grupo podemos ubicar a nuestros presidentes de la Cámara de Diputados y el Senado. En una última clase es posible ubicar también a los presidentes de la mayoría de los parlamentos continentales europeos, que suelen contar con menos atribuciones, ejercidas con una mayor dosis de partidismo. En algunos países europeos, las atribuciones del presidente de la Cámara no tienen demasiada relevancia y de ahí que no sea un asunto muy debatido su partido de origen (que puede ser incluso, de la minoría), ni si su actuar es o no partidista⁶.

En términos generales, la presidencia en ambas cámaras es un cargo que

³ Cuando en una asamblea la mesa reúne, por mandato reglamentario o convención parlamentaria, a los representantes de las bancadas, su función política se robustece.

⁴ Sus funciones no requieren de poderes formales, pues las decisiones neutrales se imponen por sí solas. Su elección requiere el máximo consenso, que se manifiesta también en otras prácticas, como por ejemplo, aquella según la cual los partidos no proponen candidatos en su distrito. El triunfo de una nueva mayoría tampoco afecta a su cargo. Toda la estabilidad que ofrece esta magistratura exige una neutralidad muy estricta, que incluso restringe los vínculos del *Speaker* con su antiguo partido y su participación en todo tipo de clubs y asociaciones políticas. También tienen presidencias de este tipo Suiza, Suecia, Dinamarca, Noruega, Alemania y Holanda (JENNY y MÜLLER, 1995: 329 y 358; también COLLIARD, 1981: 291).

⁵ Ha existido una evolución en esta materia, pues en los inicios del siglo XX, el ejercicio del cargo se dirigía, claramente, hacia el beneficio de la mayoría. Este propósito, todavía existente, se defiende en el presente con menos intensidad. No obstante, sigue considerándose al *Speaker* norteamericano como un político "ordinario", que vota, es responsable ante la Cámara (que puede cesarlo en su cargo) y que compete en las elecciones como el resto de los representantes.

⁶ Este tipo de presidencias se encuentran en Portugal, Francia y Finlandia.

se espera sea ejercido con imparcialidad *ad intra*. Dicha imparcialidad se apoya, en la mayoría de los casos, en la aplicación mecánica de normas o convenciones parlamentarias. En la práctica, no son comunes las ocasiones en que el presidente tiene que adoptar decisiones que pueden considerarse motivadas por un exclusivo interés partidista. Por lo demás, parte de sus decisiones pueden ser revisadas por el pleno, con lo cual el presidente carece de incentivos para alejarse del criterio dominante en la sala.

Para los partidos políticos, la presidencia de cada una de las cámaras es un cargo que sirve para ejercer cierta influencia política, en especial *ad extra*, tanto en imagen pública como en la participación en órganos como el Consejo de Seguridad Nacional. No obstante, es difícil sostener que el ejercicio ordinario de las funciones presidenciales otorgue alguna ganancia política importante para un partido, bancada o comité. Con todo, la posesión de la presidencia puede constituir una especie de "red de seguridad" cuyo valor se descubre sólo en circunstancias políticas excepcionales en que las competencias y atributos del cargo se convierten en pieza fundamental del aparato resolutivo del estado (Jenny y Müller, 1995: 358).

1.1. El Presidente del Senado

Según el artículo 21 RS, en la primera sesión de cada período legislativo el Senado debe elegir a un Presidente y un Vicepresidente, que constituyen la Mesa de la Corporación⁷. En la práctica, la duración del cargo de Presidente del Senado dentro de un período legislativo depende del acuerdo alcanzado entre todas las bancadas o entre las bancadas que conforman mayoría, el que comprende también el cargo de Vicepresidente. Si se trata de un acuerdo amplio la integración de la Mesa comprenderá a senadores pertenecientes a las bancadas de gobierno y oposición⁸. El acuerdo para conformar la Mesa, asimismo, puede sustentarse sólo en el voto conforme de senadores adscritos a las bancadas mayoritarias. En tal caso, la Mesa es integrada sólo por parlamentarios del mismo bloque o coalición⁹. Además de estas modalidades, se observan acuerdos para generar presidencias que sirven todo un período legislativo (como las de los senadores Valdés y Zaldívar) y acuerdos que alcanzan sólo un año, los que facilitan la distribución de cargos entre bancadas, coaliciones y en el seno de cada comité. En el cuadro siguiente presentamos a los titulares de los cargos de la Mesa desde 1990¹⁰:

⁷ El art. 3º RS detalla la elección de Presidente del Senado el 11 de marzo que siga a una elección parlamentaria. La preside inicialmente el senador que es Presidente cuyo mandato no es nuevo o bien el senador que haya desempeñado el cargo de Presidente o Vicepresidente en fecha más reciente (en último término, el senador en ejercicio de más edad).

⁸ Por ejemplo, la Mesa presidida por Gabriel Valdés, senador DC integrada también por el Vicepresidente Beltrán Urenda, senador del comité UDI.

⁹ Por ejemplo, la Mesa presidida por Eduardo Frei, senador del comité DC y cuyo vicepresidente fue el senador Jaime Naranjo, del PS.

¹⁰ Fuente: BADTKE, 2012: 31.

PERÍODO		CARGO	SENADOR	BANCADA
11 marzo 1990	10 marzo 1994	Presidente	Gabriel Valdes	DC
11 marzo 1990	10 marzo 1994	Vicepresidente	Beltrán Urenda	UDI
11 marzo 1994	11 marzo 1996	Presidente	Gabriel Valdes	DC
11 marzo 1994	11 marzo 1996	Vicepresidente	Ricardo Núñez	PS
12 marzo 1996	11 marzo 1997	Presidente	Sergio Diez	RN
12 marzo 1996	10 marzo 1998	Vicepresidente	Eugenio Cantuarias	UDI
12 marzo 1997	10 marzo 1998	Presidente	Sergio Romero	RN
11 marzo 1998	15 marzo 2004	Presidente	Andrés Zaldívar	DC
11 marzo 1998	10 marzo 2002	Vicepresidente	Mario Ríos	RN
11 marzo 2002	10 marzo 2003	Vicepresidente	Carlos Cantero	RN
11 marzo 2003	15 marzo 2004	Vicepresidente	Carlos Bombal	UDI
16 marzo 2004	21 marzo 2005	Presidente	Hernán Larraín	UDI
16 marzo 2004	21 marzo 2005	Vicepresidente	Jaime Gazmuri	PS
22 marzo 2005	10 marzo 2006	Presidente	Sergio Romero	RN
22 marzo 2005	10 marzo 2006	Vicepresidente	Jaime Gazmuri	PS
11 marzo 2006	11 marzo 2008	Presidente	Eduardo Frei	DC
11 marzo 2006	11 marzo 2008	Vicepresidente	Jaime Naranjo	PS
12 marzo 2008	10 marzo 2009	Presidente	Adolfo Zaldívar	PR
12 marzo 2008	10 marzo 2009	Vicepresidente	Baldo Prokurica	RN
11 marzo 2009	10 marzo 2010	Presidente	Jovino Novoa	UDI
11 marzo 2009	10 marzo 2010	Vicepresidente	Carlos Bianchi	Independiente
11 marzo 2010	14 marzo 2011	Presidente	Jorge Pizarro	DC
11 marzo 2010	14 marzo 2011	Vicepresidente	José Antonio Gómez	PRSD
15 marzo 2011	19 marzo 2012	Presidente	Guido Girardi	PPD
15 marzo 2011	19 marzo 2012	Vicepresidente	Juan Pablo Letelier	PS
20 marzo 2012	A la fecha	Presidente	Camilo Escalona	PS
20 marzo 2012	A la fecha	Vicepresidente	Alejandro Navarro	MAS

La regulación constitucional dispone que el Presidente del Senado recibe el juramento o promesa del Presidente de la República electo (artículo 27 CPR) y asume como Vicepresidente de la República en caso de impedimento para tomar posesión del cargo (artículo 28 CPR). También subroga al Presidente en ejercicio en los supuestos del artículo 29 CPR, en tanto falten todos los ministros llamados a subrogarlo en el orden de precedencia legal. Según el artículo 106 CPR integra el Consejo de Seguridad Nacional.

Cabe añadir que puede censurarse al Presidente del Senado por proposición escrita de uno o más comités. Esta propuesta no es debatida y se vota en la sesión ordinaria siguiente a su presentación, después de la cuenta (artículo 25 RS). Al no indicarse quórum de aprobación, se aplica la regla general de aprobación por los senadores presentes, que difiere del quórum de aprobación de la censura tramitado durante el receso parlamentario".

Durante el receso legislativo o período de suspensión, la propuesta de censura debe ser apoyada por comités que representen la cuarta parte de los senadores en ejercicio. Para tramitar la censura formulada durante el receso debe convocarse una sesión para el séptimo día hábil posterior a su presentación y ésta requiere para su aprobación el voto favorable de la mayoría de los senadores en ejercicio. En la misma sesión debe elegirse al presidente reemplazante.

¹¹ La misma norma, cuando regula la censura en período de receso o suspensión de sesiones señala que "en este caso" el quórum de censura es de la mayoría de los senadores en ejercicio. La prevención ratifica el quórum de miembros presentes sostenido. La diferenciación se justifica en la necesidad de precaver la aprobación de una censura en una sesión celebrada en una oportunidad que, intencionadamente, no permita la comparecencia de la mayoría de los senadores en ejercicio.

Los mismos procedimientos indicados han de seguirse en el caso de renuncia.

El artículo 26 RS dispone que siempre que el cargo de Presidente quede vacante deberá elegirse a su reemplazante por el tiempo que falte inmediatamente después de la cuenta de la sesión ordinaria siguiente a la generación de la vacancia.

La designación de Presidente del Senado debe ser comunicada al Presidente de la República, Corte Suprema y Cámara de Diputados. Se trata de la autoridad que mantiene la comunicación del Senado con dichos órganos y por lo mismo es forzoso informar sobre quien es el titular de la misma.

Las atribuciones reglamentarias del Presidente son numerosas. En los siguientes epígrafes intentamos ordenarlas conforme a su principal contenido, advirtiendo que las mismas categorías empleadas permitirían agruparlas de otro modo siguiendo un criterio funcional o material distinto.

1.1.1. Facultades reglamentarias asociadas a la presidencia de la sesión

El Presidente del Senado es el encargado de presidir las sesiones de sala de la Corporación. Sus funciones en este ámbito comprenden la preparación de la sesión, la conducción del debate y su registro. En nuestra tradición parlamentaria, el ejercicio de este tipo de atribuciones se encuentra sometido a detalladas reglas, tanto formales (como las del RS) como convencionales. Las principales atribuciones asociadas a la organización, dirección y registro de sesiones que pertenecen al Presidente del Senado son:

- 1° Convocar al Senado a distintos tipos de sesiones¹²;
- 2° Abrir y cerrar sesiones de Sala¹³;
- 3° Proponer los asuntos y su orden para su tratamiento en la sesión, conforme con los mandatos constitucionales y reglamentarios, y respetando los acuerdos adoptados por los comités¹⁴;
- 4° Presidir las sesiones de Sala¹⁵;
- 5° Dirigir los debates¹⁶ y mantener el orden en el recinto¹⁷;

¹² Fijar el día y hora en que se celebrará la primera sesión de cada período legislativo (artículo 63 RS); disponer la citación del Senado a sesiones, cuando proceda (artículo 23 RS); disponer la citación para las sesiones ordinarias si lo estima necesario (artículo 65 RS); fijar día y hora para una sesión especial pedida por el Presidente de la República (artículo 67 n°1 RS) y convocar a un sesión especial (artículo 67 n°2 RS).

¹³ Abrir la sesión (artículo 57 RS), suspenderla hasta por veinte minutos (arts. 58 y 59 RS); levantarla si no hay quórum para adoptar acuerdos cuando este deba adoptarse y después de un llamado de cinco minutos infructuoso (artículo 60 RS); resolver su termino cuando falten veinte minutos o menos para el término de la sesión (artículo 61 n°3 RS); y levantarla a su término (artículo 61 RS); Declarar que una sesión no se celebra en el supuesto del artículo 56 RS.

¹⁴ Proponer a la sala la nómina de asuntos que integrarán la tabla de fácil despacho y su ordenación (artículo 85 RS); agregar, para la sesión siguiente, los asuntos que anuncie al término del tiempo de fácil despacho o cuenta (artículo 86 RS); proponer el orden de los asuntos que deban estar en la tabla ordinaria (artículo 92 RS).

¹⁵ Presidir las sesiones del Congreso Pleno (artículo 212 RS); presidir las sesiones (artículo 23 RS).

¹⁶ Al Presidente del Senado le corresponde dirigir los debates según el artículo 23 RS. Dicha norma señala que: "La facultad de dirigir los debates comprende la de distribuir y ordenar la discusión de las materias y la de limitar el número y duración de los discursos, cuando ello sea necesario para asegurar la adopción de resoluciones que deban producirse dentro de plazos determinados por la Constitución Política del Estado, la ley o este Reglamento". También tiene las siguientes facultades: asignar el derecho a usar la palabra en el caso del comité mixto en caso de discrepancia (de composición pluripartidista o independientes), en la forma que estime más conducente a la representación de todos los sectores que lo integran (artículo 104

- 6° Constituir la Sala en sesión secreta⁸;
- 7° Declarar cerrado el debate⁹;
- 8° Organizar la votación en Sala¹⁰;
- 9° Suprimir expresiones del Diario de Sesiones¹¹ y declarar que el acta anterior queda a disposición de los senadores (artículo 75 RS).

1.1.2. Facultades asociadas al proceso legislativo

En el ámbito legislativo, el Presidente del Senado cuenta con un conjunto de atribuciones sometidas a una detallada reglamentación. Una de sus principales facultades en el proceso legislativo es la de declarar la inadmisibilidad de un proyecto, decisión que puede ser revisada por la sala. La reforma de julio de 2010 modificó el artículo 15 de la Ley Orgánica Constitucional del Congreso Nacional para resolver el problema que suscita la declaración de inadmisibilidad pronunciada al inicio del segundo trámite, tópico que será tratado más adelante¹². Las principales atribuciones reglamentarias del Presidente del Senado en el proceso de formación de la ley son:

- 1° Efectuar la declaración de inadmisibilidad de proyectos, mociones, mensajes, indicaciones y observaciones cuando proceda¹³;

RS); conceder la palabra en las sesiones en el orden que se le haya solicitado, pudiendo alterar dicho orden para alternar oradores que representen distintas tendencias o doctrinas (artículo 111 RS, que indica que si dos o más senadores piden la palabra al mismo tiempo, el Presidente debe otorgarla intentando respetar la alternancia de doctrinas o tendencias indicada). En el caso de tiempo limitado de debate por urgencia constitucional, debe anunciar esta circunstancia y solicitar inscripción de los oradores antes de la discusión, para luego distribuir el tiempo disponible equitativamente entre los senadores inscritos (artículo 111 RS). Puede además otorgar la venia para que el Secretario del Senado haga uso de la palabra (aunque sólo puede hacerlo en el caso que se observe su conducta o actuación funcionaria, de algún empleado del servicio o lo haga necesario el ejercicio de sus funciones, artículo 113 RS).

¹⁷ Solicitar para el efecto, si lo estima necesario, el auxilio de la fuerza pública; ordenar el empleo de ella en resguardo del respeto y de la libertad del Senado; disponer que se despejen las galerías y la parte de las tribunas destinadas al público cuando los asistentes a ella desobedezcan por dos veces su advertencia de no hacer ruidos o manifestaciones, y poner a disposición de la justicia, con oficio, al individuo que promueva desórdenes en cualquier lugar del recinto (artículo 23 RS); hacer guardar la compostura en los debates (artículo 136 RS); aplicar las medidas disciplinarias del artículo 138 RS en caso de falta al orden siguiendo la gradación dispuesta por la norma (ver también artículo 137 n° 2 RS).

¹⁸ Con acuerdo de los dos tercios de los Senadores presentes, cuando los documentos de que haya de darse cuenta, el giro del debate o las observaciones que se formulen, a su juicio, así lo exijan (artículo 23 RS).

¹⁹ En los supuestos del artículo 134 RS. En el caso de la clausura del debate, el Presidente la propondrá y dará por aprobada si ningún senador se opusiere.

²⁰ Fijar el orden en que deben votarse las proposiciones pendientes, ajustándose en lo posible al orden establecido por el propio artículo 166 RS; dar inicio y término a la votación (arts. 168 y 173 RS); proclamar su resultado (artículo 177 RS); leer las cédulas emitidas una a una y en alta voz para su escrutinio (artículo 175 RS).

²¹ Ordenar que no se incluyan en el Diario de Sesiones, ni en la versión oficial de la prensa, las expresiones que se viertan en términos antiparlamentarios o aquéllas que hayan sido retiradas por su autor en la misma sesión (artículo 23 RS).

²² Conviene notar que en la práctica de los últimos veinte años, la declaración de inadmisibilidad de una moción en la Cámara de Diputados es casi inexistente, en tanto en el Senado, una facultad reglamentaria empleada por su Presidente. El año 2005 más de treinta mociones fueron declaradas inadmisibles en la Cámara Alta. El 2007 este cifra sube a cincuenta (SOTO VELASCO, 2008: 240).

²³ Conforme con el artículo 80 RS, en el caso de mensajes o mociones que deban tener su origen en la Cámara de Diputados o mociones que recaigan sobre materias de iniciativa exclusiva. También en el caso de proposición conjunta de normas de ley y de reforma constitucional o de proyectos que incumplan con las exigencias del art. 14 LOCCN (fundamentos y antecedentes que deben acompañar los proyectos). La inadmisión debe darse a conocer a la sala y esta puede reconsiderar la decisión del Presidente. También debe declarar la inadmisibilidad de indicaciones en cualquier momento de la discusión del proyecto, sea durante la discusión general o cuando se considere el segundo informe (artículo 121 RS), declaración que puede ser reconsiderada por la sala (artículo 122 RS). Las indicaciones deben rechazarse si no son atinentes a la materia del proyecto, no señalan la fuente de recursos para atender un nuevo gasto o contradicen la constitución (por ejemplo, vulnerando las normas sobre iniciativa). La inadmisibilidad puede ser formulada también por el presidente de una comisión. El Presidente del Senado o de una comisión puede consultar a la sala o comisión cuando considere dudosa la inadmisibilidad. El pronunciamiento de inadmisibilidad en una comisión no obsta al examen y resolución de la admisibilidad por el Presidente del Senado o sala. Lo mismo sucede al revés (art. 121 RS). Cuando sea el Senado cámara de origen, el Presidente de la Corporación debe declarar la

- 2° Determinar aquellos proyectos de artículo único propuestos por la comisión respectiva que se discutirán en general y particular a la vez (artículo 127 RS);
- 3° Poner en conocimiento de la Corte Suprema las normas relativas a la organización y atribuciones de los tribunales si éstas se incorporan después de la cuenta del respectivo proyecto o son objeto de modificaciones sustanciales (artículo 81 RS);
- 4° Calificar a las observaciones de sustitutivas, supresivas o aditivas atendiendo a su sustancia y efectos y no a su formulación literal (artículo 188 RS);
- 5° Declarar la aprobación en particular de un proyecto en determinados supuestos²⁴.

1.1.3. Facultades asociadas a la tramitación de la ley de presupuestos

El relación con la Ley de Presupuestos el Presidente del Senado cuenta con tres facultades reglamentarias especiales. En la tramitación de la Ley de Presupuestos, el Senado debe despachar dentro de quince días el proyecto de la Cámara de Diputados. En el caso que sean necesarios más trámites, el Presidente distribuye la discusión y votación en lo que resta del plazo constitucional (artículo 209 RS). También le corresponde dar por aprobado el cálculo de ingresos una vez terminada la discusión general del proyecto de Ley de Presupuestos (artículo 211 RS). Por último, el Presidente del Senado comunica al Ministro de Hacienda las necesidades presupuestarias del Senado, en los plazos y modalidades establecidos para el sector público.

1.1.4. Facultades asociadas al ejercicio de competencias exclusivas del Senado

El Presidente del Senado tiene tres facultades reglamentarias en el ámbito de las atribuciones exclusivas de la Corporación. En el caso que el Senado esté en receso, fija el día en que comenzará a tratarse la acusación entablada por la Cámara de Diputados (artículos 189 y 190 RS). En su trámite, una vez evacuada la dúplica, anuncia que la acusación constitucional entablada se votará al iniciarse el orden del día de la sesión especial siguiente (artículo 195 RS). Asimismo, en el

inadmisibilidad de las observaciones del Presidente de la República cuando no tengan relación directa con las ideas matrices o fundamentales del proyecto (artículo 187 RS); la misma declaración puede realizar como presidente de la cámara revisora, si corresponde. Esta decisión puede ser reconsiderada por la sala. También puede pronunciarse acerca de la cuestión de inadmisibilidad de la discusión o votación por inconstitucionalidad (artículo 131 n° 4° RS), inadmisibilidad de indicaciones por inconstitucionalidad o impertinencia a las ideas fundamentales o básicas del proyecto (artículo 131 n° 5° RS), inadmisibilidad de indicaciones atingentes pero que afectan a otros proyectos en tramitación (artículo 131 n° 6° RS), sin perjuicio de su facultad de consultar de inmediato a la sala. Esta facultad también corresponde al presidente de comisión en su ámbito.

²⁴ En el caso de un proyecto aprobado en general cuando no se hayan formulado indicaciones o las presentadas fuesen declaradas inadmisibles (artículo 120 RS). Asimismo, le corresponde declarar al inicio de la discusión particular la aprobación de todos los artículos o títulos que no hayan sido objeto de indicaciones en la discusión general o modificaciones en el segundo informe (artículo 124 RS). También tiene la facultad de declarar la aprobación del proyecto con el sólo mérito de su aprobación general respecto de los artículos que no hayan sido objeto de indicaciones, en el supuesto de discusión general y particular a la vez (artículo 126 RS). A continuación debe poner en discusión las indicaciones admisibles.

procedimiento de desfuero civil de los Ministros de Estado, una vez presentada la defensa, anuncia la votación para el tiempo de votaciones de la primera hora de la sesión ordinaria siguiente (artículo 202 RS)²⁵.

1.1.5. Facultades asociadas a comunicaciones y representación de la Corporación

El Presidente del Senado le corresponde representar a la Corporación, como también encausar las comunicaciones del órgano con otras entidades públicas y privadas. En el ejercicio de estas funciones carece de facultades políticas resolutivas o sustantivas, pues actúa en representación del Senado.

En materia de comunicación y representación del Senado el Presidente cuenta con las siguientes facultades reglamentarias:

- 1º Actuar, en todo caso y en representación del Senado, en resguardo del fuero parlamentario y de la dignidad de la Corporación y en actos de mero protocolo. Sólo con acuerdo del Senado, puede el Presidente dirigirse de palabra o comunicarse por escrito en nombre de la Corporación, salvo en los períodos de receso, en que lo hace libremente, debiendo informar a los representantes de los Comités a la brevedad posible, sin perjuicio de dar cuenta al Senado en la primera sesión que celebre;
- 2º Mantener la correspondencia del Senado con el Presidente de la República, con la Cámara de Diputados, con los Ministros de Estado, con los Tribunales Superiores de Justicia, con el Tribunal Constitucional, con el Tribunal Calificador de Elecciones, con el Contralor General de la República y con los representantes de las potencias extranjeras. Con todo, en ausencia del Presidente, el Secretario del Senado puede enviar directamente al Tribunal Constitucional los antecedentes que éste requiera de la Corporación. La correspondencia con cualquier otro cuerpo o persona se llevará por el Secretario, en nombre del Senado y por orden del Presidente (artículo 23 RS);
- 3º Rendir homenaje a nombre del Senado previo acuerdo de los comités una vez terminada la cuenta (artículo 83 RS);
- 4º En armonía con el artículo 23 n°7, recibir el oficio del Presidente de la República en que hace presente la urgencia para el proyecto de ley en uno o en todos sus trámites;
- 5º Dar la tramitación que corresponda a las comunicaciones dirigidas al Senado (artículo 79 RS)²⁶;
- 6º Comunicar la vacancia de un cargo de senador al respectivo partido político (artículo 10 RS)²⁷.

²⁵ Este anuncio puede postergarse en el caso que se acuerde volver el asunto a la Comisión de Constitución, Legislación, Justicia y Reglamento.

²⁶ Sin perjuicio de la facultad de un comité de solicitar el cambio del trámite dispuesto, que será resuelta por la sala de inmediato y sin discusión.

²⁷ Conforme con el artículo 51 inciso tercero CPR, las vacantes de senadores se proveeran "con el ciudadano que señale el partido político al que pertenecía el parlamentario que produjo la vacante al momento de ser elegido". Los senadores elegidos como

1.1.6. Facultades asociadas a los comités

En su relación con los comités el Presidente del Senado disfruta de dos facultades reglamentarias. El preside la reunión de representantes de comités (artículo 16 RS) y firma los acuerdos de los representantes de comités (artículo 18 RS). Además, recibe la comunicación por escrito de los comités en que informan la designación o reemplazo de su representantes (artículo 14 RS) como también el aviso del cese de un senador en un determinado comité (artículo 13 RS).

1.1.7. Facultades asociadas a las comisiones

En general, en materias relacionadas con el funcionamiento de las comisiones, el Presidente del Senado tiene poderes de convocatoria y nombramiento, y la presidencia de la Comisión de Régimen Interno. En los nombramientos, sigue la proposición del comité o bancada respectiva para realizar la propuesta a la Sala.

En relación con las comisiones el Presidente del Senado tiene las siguientes facultades reglamentarias:

- 1º Proponer a los integrantes de las comisiones (artículo 30 RS);
- 2º Presidir las comisiones unidas cuando una de ellas sea la Comisión de Régimen Interior (artículo 32 RS);
- 3º Realizar la tercera citación de comisiones unidas cuya convocatoria no ha prosperado (artículo 33 RS);
- 4º Proponer que se omita el primer informe de comisión con acuerdo unánime de los comités antes que el proyecto comience a ser conocido por la misma (artículo 36 RS),
- 5º Resolver en la cuenta enviar a comisión proyectos de ley en tercer trámite constitucional (artículo 37 RS)²⁸;
- 6º Anunciar la constitución de una comisión mixta (artículo 45 RS); proponer a la sala una forma de integración de los representantes del Senado en una comisión mixta en caso de desacuerdo de los comités (artículo 47 RS); y citar a los integrantes de la comisión mixta a su sesión constitutiva (artículo 48 RS).

1.1.8. Facultades en el orden interno y reglamentario

En el orden interno, el Presidente tiene las siguientes facultades reglamentarias. Si se suscita una cuestión sobre la interpretación o aplicación del RS es necesario distinguir si ella es clara o no es clara. Si se suscita una cuestión sobre el RS y esta es clara, el Presidente del Senado debe interpretarlo o aplicarlo de

independientes "no serán reemplazados".

²⁸ Esta decisión también puede adoptarse por acuerdo de la sala o comités que representen la mayoría de los senadores en ejercicio.

inmediato. No obstante, cualquier comité puede reclamar de lo obrado durante la cuenta o en los incidentes de la sesión ordinaria que siga, reclamo que debe ser informado por la Comisión de Constitución, Legislación, Justicia y Reglamento. El informe correspondiente es discutido en el orden del día de la próxima sesión ordinaria y se vota en el tiempo de votaciones de primer hora de la misma sesión. La resolución de la sala no afecta la interpretación o aplicación del RS que haya producido efectos (artículo 215 RS);

Por otro lado, si la cuestión de interpretación o aplicación del RS no es clara, debe remitirse su conocimiento a la Comisión de Constitución, Legislación, Justicia y Reglamento, que la informa. Se suspende, entretanto, la consideración del asunto en que incide. La unanimidad de la sala, en todo caso, puede requerir que la cuestión sea resuelta de inmediato y sin discusión;

Le corresponde además presidir la Comisión de Régimen interior (artículo 29 RS). en el caso previsto en el artículo 222 RS, debe proponer al empleado del Senado que reemplazará al Secretario.

Por último, puede solicitar a la Comisión de Ética conocer de una situación que afecte a un senador y pudiese causar detrimento a la dignidad de la Corporación o a su imagen (artículo 233 letra c RS).

1.1.9. Deberes reglamentarios

Junto con sus facultades, el RS impone deberes al Presidente del Senado. Así, en general, debe cuidar de la observancia del RS (artículo 23 RS). También ha de dar curso con arreglo a la Constitución, a las leyes y al Reglamento, a los negocios urgentes que ocurran, en los casos en que el Senado no esté citado a una sesión próxima e informar a los representantes de los Comités a la brevedad posible, sin perjuicio de dar cuenta a la Sala en la primera sesión que celebre (artículo 23 RS). También debe tomar juramento a los nuevos senadores (artículo 4 RS) y declarar al nuevo senador incorporado a la sala (artículo 4 RS).

1.2. El Presidente de la Cámara de Diputados

El Presidente de la Cámara de Diputados tiene a su cargo competencias de dirección y de coordinación dentro de la Corporación. No existe jerarquía en las relaciones entre parlamentarios y por lo tanto los poderes presidenciales se ejercen en una organización de tipo horizontal.

La regulación constitucional del Presidente de la Cámara de Diputados es más bien incidental, lo que tiene sentido tratándose de una autoridad que tiene las competencias que el propio órgano ha decidido otorgarle en función de su mejor desempeño interno. En la Constitución, el Presidente de la Cámara es mencionado a propósito del impedimento temporal del Presidente electo para tomar posesión del cargo, situación en la cual debe asumir dicho cargo con el

título de Vicepresidente de la República a falta del Presidente del Senado (artículo 28, inciso 1º). En el caso de impedimento temporal del Presidente de la República, y de no poder subrogarlo ningún Ministro de Estado le subrogarán sucesivamente el Presidente del Senado, el Presidente de la Cámara de Diputados y el Presidente de la Corte Suprema (artículo 29 CPR). Al igual que el Presidente del Senado, forma parte del Consejo de Seguridad Nacional (artículo 106 CPR).

1.2.1. La elección del Presidente de la Cámara de Diputados

Con motivo de la regulación orgánica de la Mesa, el artículo 44 RCD establece que el Presidente es elegido (junto a un primer y segundo Vicepresidente) por mayoría absoluta de la Cámara y en votación secreta. Ejerce sus funciones hasta el término del período legislativo, es decir, por el cuatrienio en que dura en sus funciones la Cámara de Diputados, sin perjuicio de la posibilidad que las bancadas que conforman la mayoría absoluta acuerden un mandato más breve. Su elección debe comunicarse al Presidente de la República, al Senado y a la Corte Suprema (artículo 49 RCD) y tanto él como los Vicepresidentes pueden ser reelegidos (artículo 48 RCD).

En la práctica, se requiere contar con el apoyo de la mayoría de la Cámara para acceder y ejercer el cargo. Las bancadas parlamentarias que suman dicha mayoría tienen entonces la posibilidad de obtener el cargo (y las vicepresidencias) para diputados de los partidos que las integran. El número de cargos disponibles en la Mesa y el periodo de su mandato (cuatro años) permite negociar el apoyo de una bancada en particular, a cambio de una o dos vicepresidencias o la alternancia en el cargo de Presidente de la Cámara de Diputados. El no respeto del acuerdo de conformación de la Mesa puede conducir a su censura y a una nueva negociación para la asignación de los cargos correspondientes.

El siguiente cuadro da cuenta de los consensos generados en la elección de presidentes y vicepresidentes de la Cámara de Diputados entre marzo de 1990 y marzo del 2012²⁹:

PERÍODO		CARGO	DIPUTADO	BANCADA
11-03-1990	11-07-1993	Presidente	José Antonio Viera Gallo Quesney	PS
11-03-1990	26-09-1991	Primer Vicepresidente	Carlos Dupré Silva	PDC
11-03-1990	21-12-1992	Segundo Vicepresidente	Juan Antonio Coloma Correa	UDI
26-09-1991	15-09-1992	Primer Vicepresidente	Eduardo Cerda García	PDC
15-09-1992	21-12-1993	Primer Vicepresidente	Mario Hamuy Berr	PDC
21-12-1992	22-06-1993	Segundo Vicepresidente	Patricio Melero Abaroa	UDI
22-06-1993	11-03-1994	Primer Vicepresidente	Eliana Caraball Martínez	PDC
11-07-1993	11-03-1994	Presidente	Jorge Molina Valdivieso	PPD
18-08-1993	11-03-1994	Segundo Vicepresidente	Francisco Bartolucci Johnston	UDI
11-03-1994	03-11-1994	Presidente	Jorge Schaulsohn Brodsky	PPD
11-03-1994	12-07-1995	Primer Vicepresidente	Juan Carlos Latorre Carmona	PDC
11-03-1994	14-03-1995	Segundo Vicepresidente	Alberto Espina Otero	RN

²⁹ Cfr. <www.diputados.cl>; también RAMÍREZ, 2012: 9, 10 y 11.

03-11-1994	14-03-1995	Presidente	Vicente Sota Barros	PPD
14-03-1995	19-11-1996	Presidente	Jaime Estévez Valencia	PS
14-03-1995	19-03-1996	Segundo Vicepresidente	Teodoro Ribera Neumann	RN
12-07-1995	19-03-1996	Primer Vicepresidente	José Miguel Ortiz Novoa	PDC
19-03-1996	19-11-1996	Primer Vicepresidente	Francisco Huenchumilla Jaramillo	PDC
19-03-1996	05-03-1997	Segundo Vicepresidente	Andrés Chadwick Piñera	UDI
19-11-1996	11-03-1998	Presidente	Gutemberg Martínez Ocamica	PDC
19-11-1996	06-08-1997	Primer Vicepresidente	Armando Arancibia Calderón	PS
05-03-1997	07-10-1997	Segundo Vicepresidente	Jaime Rocha Manrique	PRSD
06-08-1997	11-03-1998	Primer Vicepresidente	María Antonieta Saa	PPD
07-10-1997	11-03-1998	Segundo Vicepresidente	Marina Prochelle Aguilar	RN
11-03-1998	11-03-1999	Presidente	Gutemberg Martínez Ocamica	PDC
11-03-1998	08-10-1998	Primera Vicepresidenta	Adriana Muñoz D'Albora	PPD
11-03-1998	08-10-1998	Segundo Vicepresidente	Jaime Naranjo Ortiz	PS
08-10-1998	11-03-1999	Primer Vicepresidente	Aníbal Pérez Lobos	PPD
08-10-1998	13-04-1999	Segundo Vicepresidente	Iván Mesías Lehu	PRSD
11-03-1999	23-03-2000	Presidente	Carlos Montes Cisternas	PS
11-03-1999	23-03-2000	Primer Vicepresidente	Mario Acuña Cisternas	PDC
13-04-1999	19-10-1999	Segundo Vicepresidente	Eugenio Tuma Zedán	PPD
19-10-1999	23-03-2000	Segundo Vicepresidente	Patricio Hales Dib	PPD
23-03-2000	03-04-2001	Presidente	Víctor Barrauto	PPD
23-03-2000	03-04-2001	Primer Vicepresidente	Roberto León Ramírez	PDC
23-03-2000	03-04-2001	Segundo Vicepresidente	Waldo Mora Longa	PDC
03-04-2001	11-03-2002	Presidente	Luis Pareto González	PDC
03-04-2001	11-03-2002	Primer Vicepresidente	Felipe Valenzuela Herrera	PS
03-04-2001	11-03-2002	Segundo Vicepresidente	Rodolfo Seguel Molina	PDC
11-03-2002	13-03-2003	Presidente	Adriana Muñoz D'Albora	PPD
11-03-2002	29-07-2003	Primer Vicepresidente	Edmundo Salas de la Fuente	PDC
11-03-2002	04-06-2002	Segundo Vicepresidente	Edmundo Villouta Concha	PDC
11-06-2002	23-01-2003	Segundo Vicepresidente	Juan Pablo Letelier Morel	PS
23-01-2003	20-11-2003	Segundo Vicepresidente	Carlos Abel Jarpa Wevar	PRSD
18-03-2003	16-03-2004	Presidente	Isabel Allende Bussi	PS
29-07-2003	16-03-2004	Primer Vicepresidente	Exequiel Silva Ortiz	PDC
20-11-2003	13-07-2004	Segundo Vicepresidente	Patricio Hales Dib	PPD
16-03-2004	06-01-2005	Presidente	Pablo Lorenzini Basso	PDC
16-03-2004	16-12-2004	Primer Vicepresidente	Antonio Leal Labrín	PPD
13-07-2004	21-06-2005	Segundo Vicepresidente	Sergio Ojeda Uribe	PDC
16-12-2004	21-06-2005	Primer Vicepresidente	Felipe Letelier Norambuena	PPD
11-01-2005	11-03-2006	Presidente	Gabriel Ascencio Mansilla	PDC
21-06-2005	20-12-2005	Primer Vicepresidente	Alejandro Navarro Brain	PS
21-06-2005	11-03-2006	Segundo Vicepresidente	Patricio Cornejo Vidaurrazaga	PDC
20-12-2005	11-03-2006	Primer Vicepresidente	Alberto Robles Pantoja	PRSD
11-03-2006	20-03-2007	Presidente	Antonio Leal Labrín	PPD
11-03-2006	20-03-2007	Primer Vicepresidente	Jorge Burgos Varela	PDC
11-03-2006	20-03-2007	Segundo Vicepresidente	José Pérez Arriagada	PRSD
20-03-2007	13-03-2008	Presidente	Patricio Walker Prieto	PDC
20-03-2007	13-03-2008	Primer Vicepresidente	Marcelo Díaz Díaz	PS
20-03-2007	13-03-2008	Segundo Vicepresidente	Fernando Meza Moncada	PRSD
13-03-2008	07-08-2008	Presidente	Juan Bustos Ramírez	PS
13-03-2008	17-03-2009	Primer Vicepresidente	Guillermo Ceroni Fuentes	PPD
13-03-2008	17-03-2009	Segundo Vicepresidente	Jorge Ulloa Aguillón	UDI
14-08-2008	17-03-2009	Presidente	Francisco Encina Moriamez	PS
19-03-2009	10-03-2010	Presidente	Rodrigo Álvarez Zenteno	UDI
19-03-2009	10-03-2010	Primer Vicepresidente	Alfonso Vargas Lyng	RN
19-03-2009	10-03-2010	Segundo Vicepresidente	Raúl Sunico Galdames	PS
11-03-2010	15-03-2011	Presidente	Alejandra Sepúlveda Orbenes	PRI
11-03-2010	15-03-2011	Primer Vicepresidente	Germán Becker Alvear	RN
11-03-2010	15-03-2011	Segundo Vicepresidente	Iván Moreira Barros	UDI
15-03-2011	15-03-2012	Presidente	Patricio Melero Abaroa	UDI
15-03-2011	15-03-2012	Primer Vicepresidente	Pedro Araya Guerrero	PRI
15-03-2011	15-03-2012	Segundo Vicepresidente	Mario Bertolino Rendic	RN

De la información presentada pueden comprobarse dos tipos de composición de la Mesa atendiendo las bancadas que la integran. Una es la modalidad que puede denominarse de consenso, en la cual los cargos de la Mesa se distribuyen entre diputados de bancadas pertenecientes a la mayoría y la minoría (gobierno y oposición, o bien, las dos coaliciones partidistas dominantes en la política chilena) conforme con el acuerdo adoptado al inicio del período legislativo. Ejemplos son las Mesas constituidas en marzo de 1990 y en marzo de 2008. Otra es la modalidad que puede denominarse de bloque o mayoría, en la cual los cargos de la Mesa se distribuyen exclusivamente entre parlamentarios pertenecientes a las bancadas que conforman la mayoría que las elige y sustenta. Ejemplos de este tipo de Mesas son las constituidas entre marzo de 1998 y marzo de 2008. La conformación en una u otra modalidad sirve para entender el funcionamiento de la Mesa y se proyecta sobre un conjunto de decisiones de carácter orgánico adoptadas por la Corporación.

En caso de ausencia, enfermedad o renuncia del Presidente de la Cámara, ejercen sus funciones los vicepresidentes, según el orden de precedencia, y, en defecto de ellos, el último de los que hayan desempeñado el cargo de Presidente o Vicepresidente. En defecto de todos, asume como Presidente el diputado que la Cámara designe (artículo 45 RCD).

En lo meramente formal, al Presidente se le debe dirigir la palabra en tercera persona y en las comunicaciones oficiales se le da el tratamiento de Excelencia (artículo 51 RCD). Además, si desea usar de la palabra como Diputado, debe hacerlo desde un asiento del hemiciclo (artículo 54 RCD).

1.2.2. Atribuciones reglamentarias del presidente de la Cámara de Diputados

Es el artículo 53 RCD el que contiene el listado de sus facultades. Sin perjuicio de ello, analizando el texto reglamentario en su completa extensión es posible concordar dicho listado de funciones con otras dispersas en el resto del reglamento. En los siguientes epígrafes se exponen dichas atribuciones.

1.2.2.1. Facultades reglamentarias asociadas a la presidencia de la sesión

El Presidente de la Cámara es la autoridad encargada de la organización, desarrollo y registro de las sesiones de la sala. Sus atribuciones se encuentran regladas con detalle tanto por las normas de RCD como por convenciones parlamentarias. Dentro de las primeras se pueden enumerar las siguientes:

- 1º Citar a sesión al iniciarse cada Legislatura Ordinaria o Extraordinaria, y, dentro de éstas, cuando lo estime necesario, lo acuerde la Cámara, lo

- solicite por escrito a lo menos la tercera parte de sus miembros o lo pida el Poder Ejecutivo³⁰.
- 2° Abrir, suspender y levantar las sesiones en conformidad al Reglamento³¹.
- 3° Proveer la cuenta diaria con arreglo a la Constitución, a la Ley Orgánica Constitucional del Congreso Nacional, a las leyes y al Reglamento³²;
- 4° Presidir las sesiones y dirigir los debates³³;
- 5° Cerrar el debate cuando proceda su clausura, o cuando, ofrecida dos veces la palabra, ningún diputado hace uso de ella, sin perjuicio de lo dispuesto en el inciso penúltimo del artículo 132³⁴.
- 6° Organizar y conducir las votaciones³⁵;

³⁰ Sin perjuicio de encontrarse derogada constitucionalmente la distinción entre legislatura ordinaria y extraordinaria, el RCD aún no ha modificado las pertinentes referencias a la fecha de cierre de esta edición. Como es lógico, corresponde la modificación de los textos de rango inferior.

³¹ En el caso que suspenda una sesión, sólo podrá ser hasta por quince minutos o por todo el tiempo que dure la reunión de los Jefes de los Comités. La primera sesión de la Cámara de Diputados es regulada por el artículo 43 RCD, que dispone: "Reunido el número de diputados que requiere el artículo 53 de la Constitución Política, (tercera parte de sus diputados en ejercicio) abrirá la sesión, en calidad de Presidente Provisional, el diputado electo presente que haya sido el último en desempeñar el cargo de Presidente o Vicepresidente de la Cámara; o, en defecto de éstos, el diputado que lo haya sido durante el mayor número de períodos legislativos; y, en igualdad de condiciones, el que tenga precedencia en el orden alfabético. En seguida, el Secretario dará lectura a la lista de los diputados cuya elección haya sido aprobada por el Tribunal Calificador de Elecciones. Además, dará cuenta de los oficios y comunicaciones que haya dirigido a la Cámara ese Tribunal, relacionados con el cumplimiento de su cometido. A continuación, el Secretario tomará el juramento o promesa de estilo al Presidente Provisional, quien, a su vez, procederá a hacerlo en forma simultánea respecto de todos los diputados electos presentes. Luego se procederá a elegir la Mesa de la Cámara de conformidad al artículo siguiente. Concluida la votación, el Presidente Provisional proclamará su resultado y los elegidos pasarán a ocupar el lugar que les corresponde. Por último, el Presidente de la Cámara declarará instalada la Corporación por el período legislativo que se inicia. Cumplidas estas formalidades, levantará la sesión". En términos generales, la regulación de esta sesión establece el orden en que se debe proceder a nombrar los órganos directivos de la Cámara. Las formalidades que deben respetar el Presidente, tanto en la apertura, como al suspender o levantar una sesión se regula por el artículo 94 RCD (en concordancia con el artículo 248 del mismo texto). La sesión no puede abrirse o continuar una vez iniciada si falta el número de diputados requerido para adoptar un acuerdo. De verificarse esta situación se llama a los diputados y si transcurridos cinco minutos no se completa el quórum, el Presidente debe levantar la sesión (artículo 245 RCD).

³² Asimismo, el Presidente determina los asuntos que deben formar la Tabla de Fácil Despacho, la cual registrará sólo para la sesión ordinaria correspondiente (artículo 255 RCD).

³³ Conceder la palabra a los diputados en el orden en que la soliciten y pidiéndola varios a un tiempo, a su arbitrio. El tiempo de sesión se divide por bancadas o comités y dentro de éstas, es la propia bancada o comités la que designa al diputado que hará uso de la palabra. Según el artículo 81 RCD sólo podrá hacerse uso de la palabra por un diputado o un Ministro de Estado, cuando el Presidente se la haya concedido y dirigiéndose a éste. Contravenir esta regla durante una sesión de sala constituye una falta al orden que puede ser sancionada con algunas de las medidas previstas en el artículo 91 RCD y que se aplican en el orden allí previsto. Estas van desde el llamado al orden hasta la privación del uso de la palabra durante tres sesiones consecutivas (artículo 90 n°1 RCD). En el ámbito de las comisiones, el Presidente de una Comisión es titular de la misma facultad sancionadora (artículos 273 y 274 RCD). En concordancia con la facultad de presidir las sesiones y dirigir los debates y a objeto de guardar coherencia con la discusión parlamentaria, el Presidente puede encauzar el uso de la palabra de un diputado que se aparte de la cuestión en examen, llamando al orden al diputado que se desvíe de la cuestión discutida. También puede pedir el auxilio de la fuerza pública y ordenar el uso de ella para conservar o restablecer el orden, la seguridad, el respeto y la libertad de la Cámara. En concordancia con el artículo 11 de la Ley Orgánica Constitucional del Congreso Nacional la fuerza pública ingresará a la sede del Congreso Nacional únicamente a requerimiento del presidente de la respectiva Cámara y para el sólo efecto de conservar o restablecer el orden y la seguridad del recinto. Mantener el orden en la sala. El Presidente puede, en cualquier momento, suspender la entrada a tribunas si se ha completado su capacidad, o hacerlas desalojar en uso de las facultades que le otorga el artículo 88. Este artículo prevé la facultad de ordenar el desalojo de las tribunas por el Presidente cuando el público realice cualquier manifestación de aprobación o desaprobación durante el desarrollo de una sesión. También puede ordenarse el desalojo de las tribunas cuando los asistentes falten al orden o cuando se constituye una sesión secreta (artículo 53, números 8 y 18, respectivamente y artículo 86 RCD). En estrecha vinculación con el deber de conservar o restablecer el orden, seguridad, respeto y la libertad de la Cámara, le corresponde al Presidente calificar los objetos que serán considerados armas, para efectos de determinar si un diputado vulnera la prohibición prevista en el artículo 33 RCD (no entrar a la Sala de Sesiones con armas).

³⁴ En estrecha relación con el artículo 132 RCD (proyectada al ámbito de las comisiones, idéntica regla prevé el artículo 269 RCD), el Presidente declarará terminada la discusión en los siguientes casos: si ofrecida la palabra dos veces consecutivas, ningún diputado la pide; si ha llegado la hora de término fijada a esa discusión por el Reglamento o por un acuerdo unánime de la Cámara; si se ha aprobado la clausura del debate.

³⁵ El Presidente ordena al Secretario la lectura en voz alta de la proposición que deba votarse (artículo 147 RCD). Además debe ordenar que se reciba la votación, fijar su orden y proclamar las decisiones de la Cámara. Corresponde al Presidente fijar el orden de votación, según mandato expreso del artículo 148 RCD. La proposición original se vota con cada una de sus adiciones o modificaciones. En el caso de ser rechazada en todas estas formas, se vota en su forma original. Si hay indicaciones incompatibles con la proposición original, se votan primero aquéllas, en el orden que el Presidente determine. No pueden ponerse en votación artículos o indicaciones que, a juicio del Presidente, sean contradictorias con las ideas ya aprobadas de un

- 7° Constituir la sala en sesión secreta³⁶.
- 8° Suscribir las actas de las sesiones, las comunicaciones oficiales que se dirijan a nombre de la Cámara y los otros documentos que requieran su firma³⁷.

1.2.2.2. Facultades reglamentarias asociadas al proceso legislativo

En el ámbito del proceso de formación de la ley el Presidente de la Cámara de Diputados tiene las siguientes facultades reglamentarias:

proyecto de ley o de acuerdo (artículo 149 RCD). Asimismo, la votación se repetirá cada vez que, a juicio del Presidente, en el número de votos resulte un defecto, exceso o irregularidad que puedan influir en el resultado (artículo 152 RCD). Será el Presidente el encargado de proclamar las decisiones de la Cámara (artículo 153 RCD). También debe conducir la votación nominal, que procede cuando se solicita por escrito por dos Jefes de Comités, antes de proceder a la votación o cuando así lo acuerda la Cámara en votación económica, inmediatamente antes de ponerse en votación la proposición o artículos para los cuales se haya pedido dicha votación (artículo 157 RCD). El Presidente ordena la votación nominal en los siguientes casos: i) si tiene dudas sobre el resultado de una votación económica realizada con el sistema electrónico por desperfectos del aparato, puede ordenar repetirla con votación a mano alzada, pidiendo primero los votos afirmativos, luego los negativos y abstenciones; ii) si tiene dudas por otros motivos, puede ordenar repetirla pidiendo que se pongan de pie, primero los diputados que voten afirmativamente y, después, los que voten negativamente y los que se abstengan. Si el recuento no sirve, el Presidente ha de ordenar la realización de una votación nominal sin fundamentación del voto (artículo 159, inciso 3° RCD); iii) si el Presidente tiene dudas sobre el resultado de una votación económica (a mano alzada), ordenará repetirla. De mantener dudas acerca del resultado, ordenará tomar votación nominal, la que se hará por estricto orden alfabético. No procede la fundamentación del voto (artículo 281, inciso 4° RCD); iv) si tomada una votación económica resulta quórum por tercera vez ineficaz (económica, manos levantadas, de pie) se llama a los diputados a la sala por espacio de dos minutos. Transcurrido este plazo, se toma votación en forma nominal, y si resulta nuevamente ineficaz por falta de quórum, se levanta la sesión. En este caso, no procede la fundamentación del voto (artículo 160, inciso 2° y 3° RCD). El Presidente podrá excusarse de votar (artículo 246 RCD) o votar al final (artículo 281, inciso 3° RCD).

³⁶ Conforme al artículo 161 RCD. La regla general es que las sesiones de la Cámara de Diputados, sus documentos y antecedentes, actas y votaciones son públicas. Sin embargo, cuando la publicidad afecta el debido cumplimiento de las funciones de la Cámara, los derechos de las personas, la seguridad de la Nación o el interés nacional, el Presidente, con el voto favorable de los dos tercios de los Diputados presentes puede declarar secreta la sesión o una parte de ella, dejando constancia de los fundamentos de tal declaración (artículo 161 inciso 1° RCD). La facultad de convertir una sesión en secreta debe interpretarse de manera armónica con el nuevo artículo 8° de la CPR, introducido por la reforma constitucional del año 2005. Dicha norma, como sabemos, dispone la publicidad de los actos y resoluciones de los órganos del Estado, así como la de sus fundamentos y los procedimientos que utilicen. La norma constitucional agrega que sólo una ley de quórum calificado puede establecer la reserva o secreto de actos, resoluciones, fundamentos o procedimientos, cuando la publicidad afectare el debido cumplimiento de las funciones del órgano del estado en cuestión, los derechos de las personas, la seguridad de la Nación o el interés nacional. El RCD recoge las excepciones del artículo 8° al enumerar las razones que justifican el secreto, pero reemplaza el mecanismo de autorización, esto es, sustituye una ley de quórum calificado por los dos tercios de los diputados presentes. La exigencia del RCD es inferior a la fijada por la Constitución. Por su parte, las modificaciones introducidas a la Ley Orgánica Constitucional del Congreso Nacional en el año 2010 regulan de manera explícita la publicidad de las actuaciones parlamentarias. Así el artículo 5° A de la ley, señala que son públicos: i) las sesiones de las Cámaras, sus documentos, registros, actas de sus debates, asistencias y votaciones; ii) los acuerdos de las comisiones, los antecedentes que se hayan considerado, la asistencia de parlamentarios e invitados; iii) los acuerdos de los comités, en los mismos términos que la categoría anterior. El legislador orgánico reitera las causales de reserva que la Constitución establece y autoriza la declaración de una sesión como secreta con el voto favorable de los dos tercios de los parlamentarios en ejercicio y, en sesiones de comisión, con el voto conforme de los dos tercios de sus integrantes (la STC 1602/2010 declara que en nuevo artículo 5°A es orgánico constitucional). La regulación de la Ley Orgánica modifica el quórum de declaración de secreto del RCD, que cambia de dos tercios de los presentes a los dos tercios en ejercicio. Subrayemos que aunque existe autorización legal, esta no es la requerida por el artículo 8° de la CPR, pues la Ley Orgánica Constitucional permite dar el carácter secreto por una decisión de los diputados sin el consenso y especificidad fundada propio del ejercicio del poder legislativo concretado en la Ley de Quórum Calificado exigida por la Carta Fundamental. De todos modos observemos que el Tribunal Constitucional declaró que el artículo 5°A es constitucional, lo que nos obliga a desechar la crítica formulada. Asimismo son secretas las sesiones, documentos, antecedentes, actas y votaciones cuando corresponda tratar alguno de los asuntos cuya discusión haya solicitado el Presidente de la República con tal carácter (en concordancia con el artículo 32 número 15 de la Constitución Política de la República). Cuando la materia sobre la que recae una pregunta formulada a un Ministro de Estado es de aquellas que la ley declara secreta, el Presidente de la Cámara debe constituir la Sala en ese carácter hasta que concluyan las respuestas y aclaraciones correspondientes (artículo 303 *octies*, inciso final RCD).

³⁷ Entre estos se cuentan los permisos de ausencia, que deben ser inscritos en un libro especial que se llevará al efecto (artículo 37 RCD). La importancia de este registro estriba en que ellos servirán para proteger al Diputado de eventuales descuentos de su dieta. Estos permisos caducarán de hecho, por la asistencia del Diputado a sesión de la Cámara o de Comisión. Asimismo, por regla general, los Jefes de Comités no pueden adoptar acuerdos sino en el curso de sus sesiones. Sin embargo, el Presidente tiene la facultad de referendar el documento en que conste un acuerdo de todos los Jefes de Comités, en los casos de urgente resolución (artículo 64 RCD).

- 1º Declarar la inadmisibilidad de los proyectos y de las indicaciones en conformidad a los artículos 15 y 25 de la Ley Orgánica Constitucional del Congreso Nacional³⁸. Cuando la Cámara de origen sea la Cámara de Diputados, le corresponderá a su Presidente declarar la inadmisibilidad de observaciones o vetos que el Presidente de la República formule a un proyecto de ley o de reforma constitucional, en la medida que dichas formulaciones no guarden relación directa con sus ideas matrices o fundamentales (artículo 167 inciso 1º, 2º y 3º RCD en concordancia con artículos 32 LOCCN y 69 Constitución Política de la República). El hecho de haberse calificado como admisibles las observaciones en la Cámara de origen no obsta a la facultad del Presidente en la Cámara revisora para declarar su inadmisibilidad (inciso 3º). Como sea, la Sala de la Cámara que corresponda podrá reconsiderar la declaración de inadmisibilidad efectuada por su Presidente (inciso 4º);
- 2º El Presidente puede prorrogar el debate hasta el término del tiempo destinado a la Tabla de Fácil Despacho si un proyecto fuese el único o el último de la Tabla. Terminado el tiempo, se cierra el debate e inmediatamente se vota en general el proyecto (artículo 103, inciso 1º y 2º RCD). El Presidente declara entonces que los artículos que no han sido objeto de indicaciones se entienden aprobados. Si no se han formulado indicaciones, la aprobación en general conlleva la aprobación de todos los artículos del proyecto (inciso final);
- 3º A instancia de un Diputado, el Presidente puede solicitar el acuerdo unánime de la Cámara para omitir el trámite de Comisión, en la medida que se trate de un asunto obvio y sencillo o de tan perentoria urgencia que no admita demora (artículo 118, inciso 2º RCD). No puede hacer uso de esta facultad cuando el asunto debe ser informado por la Comisión de Hacienda, de acuerdo con lo dispuesto en la Ley Orgánica Constitucional del Congreso Nacional;
- 4º El Presidente puede requerir el acuerdo de la Sala para enviar a Comisión los proyectos devueltos por el Senado en tercer trámite constitucional, por el plazo prudencial que se fije, con el objeto de que la Comisión se pronuncie acerca del alcance de las modificaciones introducidas por el

³⁸ Artículo 15 LOCCN señala que no se admitirá a tramitación proyecto alguno que proponga conjuntamente normas de ley de reforma constitucional, o que no cumpla con los requisitos establecidos en el artículo anterior. La correspondiente declaración de inadmisibilidad será efectuada por el presidente de la sala. No obstante, la sala podrá reconsiderar dicha declaración. Según el artículo 25 LOCCN corresponderá al presidente de la sala o comisión la facultad de declarar inadmisibles las indicaciones a que se refiere el artículo anterior. No obstante, la sala o comisión, en su caso, podrá reconsiderar dicha inadmisibilidad. La declaración de inadmisibilidad puede ser hecha por el presidente de propia iniciativa o a petición de algún miembro de la corporación, en cualquier momento de la discusión del proyecto. La circunstancia de que el presidente de la corporación no haya declarado la inadmisibilidad de alguna indicación durante la discusión general, no obsta a la facultad del presidente de la comisión para hacerlo por su parte o para consultar a la comisión en caso de duda. La declaración de admisibilidad hecha en las comisiones no obsta a la facultad del presidente de la Cámara respectiva para hacer la declaración de inadmisibilidad de las indicaciones o para consultar a la sala, en su caso. Recordemos que la STC 464/06, en su considerando 17º señala que el Tribunal Constitucional carece de las necesarias atribuciones para revisar la constitucionalidad de declaraciones de inadmisibilidad formuladas por los presidentes de las cámaras. Esta jurisprudencia reafirma lo sostenido en los considerandos 21º de la STC 254/97 (de 26 de abril) y 35º de la STC 260/97 (de 13 de octubre).

- Senado. La Comisión debe recomendar la aprobación o el rechazo de las enmiendas propuestas. En el caso de que las modificaciones introducidas sólo refieran a materias de competencia de la Comisión de Hacienda, el proyecto debe ser informado exclusivamente por ésta (artículo 119 RCD);
- 5° Formular requerimientos, en representación de la Cámara, a la comisión que retarde el despacho de los asuntos sometidos a su examen. Asimismo podrá fijar un plazo no inferior a diez días dentro del cual la comisión deberá pronunciarse y emitir su informe sobre los proyectos que la Cámara determine (artículo 31 RCD);
 - 6° El Presidente fija las proposiciones que hayan de discutirse por la Cámara. Aquí encontramos su facultad de declarar aprobados los artículos que en la comisión no hayan sido objeto de indicaciones en la discusión del primer informe, ni de modificaciones en el segundo (artículo 131 inciso 2° RCD). Las indicaciones renovadas en la discusión particular se discuten y votan en el lugar que les corresponda, a juicio del Presidente (inciso final);
 - 7° Proponer a la Cámara prorrogar los plazos señalados para ser despachado un proyecto declarado de simple urgencia, decisión que debe ser adoptada por mayoría (artículo 187 RCD);
 - 8° Determinar que se voten primero las indicaciones incompatibles con la proposición original. No pueden ponerse en votación artículos o indicaciones que, a juicio del Presidente, sean contradictorios con las ideas ya aprobadas de un proyecto de ley o de acuerdo (artículo 281, inciso 9° RCD);
 - 9° Podrá corregir los errores de referencia, ortografía, puntuación y redacción en los proyectos aprobados, y su ordenación según las materias del proyecto, salvo acuerdo en contrario de la Cámara o de la comisión respectiva (artículo 15 RCD).

1.2.2.3. Facultades reglamentarias asociadas a la función fiscalizadora

Sin perjuicio de otras atribuciones que inciden en el ejercicio de la función fiscalizadora otorgada a la Cámara, el Presidente puede suspender el trámite en virtud del cual se solicita remitir antecedentes de carácter público o las opiniones sobre los actos del Gobierno que soliciten diputados, cuando su forma merezca reparos fundados o cuando no sean formuladas por escrito, no se transmitan a quien corresponda en la Cámara, o no se individualice al o los diputados que las hayan suscrito o formulado (artículo 294 RCD). Del mismo modo, puede señalar el día determinado para la comparecencia de un Ministro de Estado (artículo 303 *sexies* RCD).

1.2.2.4. Facultades reglamentarias asociadas al funcionamiento interno de la Cámara

En el campo del funcionamiento interno y comunicaciones de la Cámara de Diputados, el Presidente tiene las siguientes atribuciones:

- 1º Cuidar de la observancia del Reglamento. Le corresponde además resolver los problemas interpretativos del reglamento, directamente o consultando a la Cámara. El debate dura, en esta materia, hasta veinte minutos, y cada discurso, cinco minutos como máximo. El Presidente ofrece la palabra alternativamente a diputados que sustenten distintas interpretaciones reglamentarias. Al término del debate, se vota la cuestión y se aplica sin más discusión el acuerdo producido (artículo 208 RCD);
- 2º Fijar un lugar para que funciones temporalmente la Sala, cuando existieren causas que impidan su normal funcionamiento en el local habitual (artículo 29 RCD);
- 3º Tomar juramento o promesa de los diputados que se incorporen a la Cámara (artículo 32 RCD);
- 4º Requerir información al Tribunal Calificador de Elecciones para determinar si procede proveer un cargo vacante por inhabilidad, incompatibilidad o cesación en el cargo que declare el Tribunal Constitucional, o por fallecimiento de un diputado (artículo 39 RCD);
- 5º Poner en conocimiento de la Cámara el fallecimiento de un diputado y nombrar una comisión para que la represente en los funerales (artículo 41 RCD);
- 6º Dirigir y contestar, de palabra o por escrito, comunicaciones en nombre de la Cámara, previo acuerdo de la Cámara. Sin embargo, en los períodos de receso lo puede hacer directamente, pero deberá dar cuenta de ello a la Cámara en su primera sesión (artículo 52 RCD);
- 7º Conceder, cuando la Cámara esté en receso, los permisos para ausentarse del país por más de treinta días (artículo 35 RCD). Por un período de ausencia menor a treinta días, el diputado sólo debe avisar por escrito al Presidente de la Cámara, indicando el lugar adonde se dirige;
- 8º Comunicar al Ministro de Hacienda las necesidades presupuestarias de la Cámara de Diputados. Además, y de común acuerdo con el Presidente del Senado, comunica las necesidades presupuestarias del Congreso Nacional, en conformidad al artículo 53 de Ley Orgánica del Congreso Nacional;
- 9º Rendir una cuenta pública de la actividad de la Corporación al término de cada Legislatura Ordinaria;
- 10º Finalmente, le corresponde presidir la Comisión permanente de Régimen Interno, Administración y Reglamento con voto dirimente (artículo 219 RCD).

1.2.2.5. Facultades reglamentarias especiales asociadas al funcionamiento de las comisiones y comités

En relación con las comisiones, además de sus atribuciones asociadas al proceso legislativo, el Presidente puede citarlas para que se constituyan, cuando esté ausente su Presidente o cuando deban estudiar algún asunto que, por el Reglamento o por acuerdo de la Cámara, tenga un plazo determinado. Asimismo el Presidente puede citar a la comisión, en la medida que cuatro diputados miembros de la comisión (apoyados por un Jefe de Comité) lo soliciten. Los solicitantes deben señalar el día y hora, el objeto de la sesión, y la solicitud debe entregarse al Secretario de la Cámara, a lo menos, veinticuatro horas de anticipación a la hora de inicio de la sesión pedida (artículo 219 inciso final, en concordancia con artículo 4 inciso 2º RCD). También puede ordenar sesiones de comisiones entre las 0 y las 10 horas (artículo 244 RCD).

En relación con los comités, el Presidente de la Cámara tiene facultades para citar a los Jefes de los Comités cuando lo estime conveniente, con cuatro horas de anticipación, a lo menos. Este tiempo no rige si hace la citación durante una sesión de la Cámara.

1.2.2.6. Consideración general sobre las facultades reglamentarias del Presidente de la Cámara de Diputados

Del análisis de estas atribuciones del Presidente de la Cámara de Diputados, es posible clasificar las facultades presidenciales en dos grandes grupos. El primer grupo es el de facultades de administración o gestión del trabajo parlamentario (v. gr. conceder la palabra, dirigir los debates) cuyo ejercicio se somete a una norma reglamentaria o convención y que, por ende, no supone una decisión que pudiese estar inspirada o fundada en criterios partidistas. Y un segundo grupo de facultades que confieren al titular de la presidencia un ámbito de discrecionalidad y cuyo ejercicio podría acoger un criterio partidista (v. gr. fijar las proposiciones que hayan de discutirse por la Cámara o declarar la inadmisibilidad de los proyectos y de las indicaciones en conformidad a los artículos 15 y 25 de la Ley Orgánica Constitucional del Congreso Nacional). En éste segundo grupo el Presidente de la Cámara, como también el del Senado, puede actuar de manera más o menos neutral, dependiendo del criterio apoyado por la mayoría de las bancadas o comités. Con todo, puede observarse cierta tendencia a reducir en los reglamentos el ámbito de discrecionalidad presidencial mediante la simplificación de la facultad de la sala (esto es, de la mayoría) de revertir la decisión adoptada por el Presidente. Ante el riesgo del cuestionamiento de una decisión, resulta predecible que el Presidente ajustará el ejercicio de la competencia a la convención que fuerza la decisión neutral o bien al criterio aceptado por la mayoría.

1.3. La Mesa del Senado

La Mesa es un cuerpo colegiado de dirección que, en nuestras cámaras, disfruta de limitadas atribuciones de conducción y coordinación. En las asambleas en que el presidente es débil, suele existir una Mesa con atribuciones importantes de gobierno cameral y, a la inversa, cuando el Presidente acumula facultades relevantes, la Mesa tiende a tener un poder disminuido. En Chile, dada su integración colegiada, la Mesa suele aplicar de manera imparcial normas o convenciones parlamentarias en el ejercicio de sus funciones.

Según el artículo 21 RS, la Mesa de la Corporación está integrada por el Presidente del Senado y por su Vicepresidente. El artículo 3 RS detalla el procedimiento de elección del Vicepresidente, junto con el de Presidente del Senado. El Vicepresidente ejerce las funciones del Presidente en caso en que éste falte (artículo 24 RS). Dichas funciones, en ausencia de ambos, puede desempeñarlas el senador que en el mismo acto se elija³⁹. El Vicepresidente integra la comisión de régimen interior (artículo 29 RS).

Siempre que vacare el cargo de Vicepresidente, debe procederse a la elección por el período que falte en la sesión ordinaria siguiente a la que se produzca la vacancia (artículo 26 RS). El Vicepresidente puede ser censurado de manera individual o conjuntamente con el Presidente del Senado, en cuyo caso la censura se dirige contra la Mesa. Notemos que los integrantes de la Mesa no pueden ser elegidos como miembros de la Comisión de Ética (artículo 230 RS).

La Mesa del Senado tiene pocas funciones y atribuciones reglamentarias. En el caso que el tiempo de debate este restringido por una urgencia, los senadores que pretendan hacer uso de la palabra en la sesión deberán inscribirse en la Mesa (artículo III RS). La concesión de interrupciones hasta por dos minutos, con cargo al tiempo de quien tiene la palabra, debe contar con la venia de la Mesa (artículo III RS). La Mesa puede ordenar enmiendas a las versiones de los debates en cumplimiento del RS (artículo 224 RS). En las atribuciones indicadas, no hay regla explícita que asuma que se trata de una facultad entregada a una entidad colegiada. Como sostuvimos antes, es el Presidente el que acumula la mayor cantidad de atribuciones resolutivas, que pueden ser ejercidas en su caso por el Vicepresidente que lo subroga.

Según el artículo II RS, los comités constituyen un organismo relacionador entre la Mesa y la Corporación.

1.4. La Mesa de la Cámara de Diputados

Este órgano interno de la Cámara refleja el carácter colectivo de la dirección superior de la Corporación, o al menos, proyecta *ad extra* la noción de una coordinación superior compartida en la cabeza de una organización de carácter

³⁹ El tenor de la norma sugiere que se trata de la elección de un presidente accidental para el sólo efecto de presidir una sesión y no para el ejercicio de otras funciones. De hecho, la oración final del art. 24 RS encarga al Secretario del Senado, si fuese necesario, presidir la sesión para abrirla y organizar la elección de este presidente accidental.

horizontal. Es la representatividad del órgano la que lo provee de legitimidad para adoptar decisiones procedimentales sustantivas (en la mayoría de los casos, junto con los comités).

En la Cámara de Diputados la Mesa puede ser entendida como un órgano de coordinación de la labor administrativa. Manifestación de esta idea se encuentra en el artículo 292 RCD que dispone que la Mesa de la Cámara de Diputados, conjuntamente con los Presidentes de las Comisiones y los Secretarios de éstas, deberán celebrar quincenalmente una reunión de coordinación, con el fin de evaluar el avance de los proyectos sometidos al conocimiento de la Corporación y la eficacia de los procedimientos legislativos.

1.4.1. Integración y facultades

La Mesa surge de la votación secreta y por mayoría absoluta del Presidente, del primer Vicepresidente y del segundo Vicepresidente. En su conjunto constituyen la Mesa de la Cámara de Diputados (artículo 44 inciso 1º RCD, en concordancia con artículo 5 LOCCN). Como explicamos antes, aunque estos cargos pueden durar todo un período legislativo, en la práctica, los jefes de bancada que constituyen la mayoría pueden fijar un mandato más breve. Así lo han hecho con frecuencia desde 1990 como puede comprobarse en el cuadro presentado arriba, donde se observa una duración promedio de los cargos de la Mesa cercana a un año.

El artículo 44 en su inciso 2º RCD, enumera de manera no taxativa algunas de las facultades de la Mesa. Las restantes atribuciones se distribuyen en distintas secciones del texto reglamentario. Entre las facultades de la Mesa dispersas en el RCD es posible mencionar:

- 1º Representar ante los poderes públicos la conveniencia de salvaguardar la independencia e inmunidad parlamentarias. Se trata de una facultad amplia y que no entrega un criterio sobre los supuestos de su aplicación;
- 2º Nombrar los miembros de las comisiones, con acuerdo de la Cámara. Es quizá una de las facultades más importantes de la Mesa, habida cuenta que son las comisiones las que realizan el trabajo legislativo en particular⁴⁰;
- 3º Calificar los asuntos de que deban darse cuenta en sesión secreta, sin perjuicio de la facultad que concede al Presidente de la República el N° 15 del artículo 32 de la Constitución Política⁴¹;

⁴⁰ El artículo 214 contiene esta regla en su inciso primero, fijando el procedimiento de designación de los miembros de las comisiones en su inciso 2º. De tal suerte que la propuesta de la Mesa no tendrá discusión, y si no se pide votación, se dará tácitamente por aprobada. De verificarse discusión, la Sala, en votación económica inmediata, resolverá sobre la proposición de la Mesa, que contendrá: el número de cargos por partido, determinado según el artículo 213 RCD; las comisiones en que éstos serán distribuidos y el nombre de los diputados que los ejercerán. Son las bancadas las que resuelven en su seno, de acuerdo con criterios propios y de su correspondiente partido, quienes integrarán cada comisión en su representación. La misma atribución se repite a propósito de la Comisión Especial de Control del Sistema de Inteligencia del Estado (artículo 303 bis RCD). En su inciso 2º, se dispone que los siete miembros de esta comisión serán elegidos conforme a las reglas de los artículos 213, incisos segundo y tercero, y 214, incisos primero y segundo. Es decir, las normas que regulan el procedimiento de nombramiento de los miembros de las comisiones.

⁴¹ El Presidente disfruta de una atribución especial para exigir que las discusiones y deliberaciones sobre algunos de los contenidos

- 4° Indicar los asuntos de Despacho Inmediato en virtud de lo dispuesto en el artículo 100, y los de Fácil Despacho, conforme con el artículo 105, y fijar su orden en la respectiva Tabla⁴².
- 5° Elaborar el anteproyecto de presupuesto de la Cámara de Diputados y someterlo a la aprobación de la Comisión de Régimen Interno⁴³;
- 6° Adoptar las medidas adecuadas para facilitar a los medios de comunicación social la información sobre las actividades de los distintos órganos de la Cámara de Diputados⁴⁴.
- 7° Integrar por derecho propio, la comisión permanente de Régimen Interno, Administración y Reglamento (artículo 219 RCD)⁴⁵;
- 8° Puede constituir una sesión especial, y de así decidirlo, puede ser además disponer que sea secreta (artículo 73, inciso 1° RCD)⁴⁶;
- 9° En materia de discusión parlamentaria, la Mesa de consuno con dos Jefes de Comités de distintos partidos, puede citar a la Cámara para considerar materias sobre las cuales ésta deba pronunciarse aun cuando no haya recibido cuenta de ellas (artículo 121 RCD);
- 10° Ordenar la votación nominal, en caso de dudas acerca del resultado de una votación económica en las que se utilice el sistema electrónico (artículo 159 RCD);
- 11° Establecer un sistema de relación con la ciudadanía a través de la realización de jornadas temáticas de interés de los ciudadanos (artículo 218 bis RCD)⁴⁷;
- 12° Tomar juramento o promesa a funcionarios que ingresen a la planta del personal de la Cámara de Diputados (artículo 315 RCD)⁴⁸;

del número 15 sean secretas. Por lo tanto, si bien la Mesa puede calificar a su juicio que ciertos asuntos deban darse cuenta en sesión secreta, el Presidente de la República tiene la facultad de exigir que sean secretas. El artículo 73 RCD indica que en los supuestos de que la Mesa disponga una sesión especial o el Presidente de la República la solicite, éstas podrán ser secretas.

⁴² La Tabla de Despacho Inmediato se elabora por la Mesa de acuerdo con la unanimidad de los Jefes de los Comités, a los cuales deberá citar especialmente para este objeto (artículo 100 RCD). Respecto de la Tabla de Fácil Despacho, la Mesa indicará los asuntos que deben figurar y el orden de preferencia (artículo 105 RCD). La Mesa anunciará esta Tabla en la primera sesión ordinaria de cada semana. Los proyectos de interés particular no pueden figurar en esta Tabla. En cuanto a la Tabla General que servirá para el Orden del Día de las sesiones ordinarias corresponde a la Mesa y los Jefes de los Comités confeccionarla al comienzo de cada período legislativo (artículo 107 RCD). Si la Tabla de las sesiones de la Cámara está recargada, la Mesa puede citar a los Jefes de Comités, para efectos de acordar un procedimiento de emergencia para el pronto despacho de la Tabla especial que se elabore (artículo 109 RCD).

⁴³ Esta facultad comprende la de dirigir y controlar su ejecución, y presentar, al final de cada ejercicio, un informe acerca de su cumplimiento. Cabe notar que esta facultad ha sido modificada por la creación en la Ley Orgánica Constitucional del Congreso Nacional, del Consejo Resolutivo de Asignaciones Parlamentarias. El artículo 66 del mencionado cuerpo legal, expresa que “el Consejo Resolutivo de Asignaciones Parlamentarias determinará, con cargo al presupuesto del Congreso Nacional y conforme a los principios que rigen la actividad parlamentaria, el monto, el destino, la reajustabilidad y los criterios de uso de los fondos públicos destinados a cada Cámara. Para efectuar dicha labor, el Consejo oír a las Comisiones de Régimen Interior del Senado y de Régimen Interno de la Cámara de Diputados (...)”

⁴⁴ Esta atribución incluye el otorgar las correspondientes credenciales, con el objeto de que puedan acceder a los locales que se les destine y a las sesiones a que puedan asistir.

⁴⁵ La Mesa es un órgano de administración y organización interna, por lo que sus miembros deben formar parte de esta Comisión. La finalidad de la Comisión es adoptar todas las medidas que estime convenientes para el mejor y más adecuado funcionamiento de la Cámara, en el sentido más amplio posible. El RCD enumera las facultades de administración que le pertenecen (v. gr. adoptar las medidas necesarias para la mejor administración del edificio y sus dependencias anexas, efectuar nombramientos de personal, acordar medidas para el mejor servicio de la Cámara).

⁴⁶ Estas sesiones especiales, solicitadas por el Presidente de la República o las que disponga la Mesa, podrán celebrarse entre las 0 horas y las 10 horas (artículo 75 RCD).

⁴⁷ Esta atribución la ejerce en coordinación con las comisiones permanentes. Este sistema es canalizado a través de la Comisión de Régimen Interno, Administración y Reglamento

⁴⁸ La selección del personal de planta de la Cámara de Diputados se efectúa mediante concurso público, de acuerdo con las normas

13° Designar reemplazante del Secretario, Prosecretario o Secretario Jefe de Comisiones, en caso de ausencia, imposibilidad o permiso (artículo 321 RCD).

1.4.2. Vacancia de la Mesa

La regla prevista en el artículo 22 RCD, supone un reclamo ante la Mesa, que de acogerse produce de inmediato la vacancia de todos los miembros de ella. Dicho reclamo se debate hasta por veinte minutos al término de la cuenta de la sesión ordinaria siguiente. La aprobación de la censura de la Mesa requiere de mayoría simple. Desde 1990 se han presentado ocho censuras y sólo una resultó aprobada, sin conducir al reemplazo de la Mesa⁴⁹.

Sin perjuicio de lo anterior, el reglamento menciona otras situaciones que no suponen reclamo, pero que acarrearán el mismo resultado: la vacancia de la Mesa (v. gr. artículo 46 RCD, que prevé la renuncia de miembros de la Mesa, la que será sometida a discusión y será susceptible de aprobación o rechazo).

Finalmente, de verificarse la vacancia en algún cargo de la Mesa dentro del período legislativo, se procederá a la elección respectiva en la primera sesión ordinaria que se celebre, después de cuarenta y cinco horas de ocurrida la vacancia (artículo 47 RCD).

II. Comités

Los comités constituyen la proyección o expresión de los partidos políticos en el Congreso y por ende no es posible reconocer su existencia antes de que los partidos constituyeran uno de los elementos centrales de la dinámica parlamentaria. En el derecho comparado reciben denominaciones tales como grupos parlamentarios, *fraktion* o *parliamentary party*.

El inicio de estos organismos puede remontarse a las prácticas de *whigs* y *tories* que a comienzos del siglo XVIII ofrecían apoyo a los parlamentarios que necesitaban ser conocidos en Londres (Bowler, 1999: 10). Lo primero que surgió fue una estructura de *whips* de tipo territorial, que servía para que unos pocos parlamentarios se hicieran responsables de todos los representantes de una

que fija el Reglamento.

⁴⁹ Las ocho censuras son: dos contra la Mesa presidida por el diputado José Antonio Viera-Gallo Quesney (29 de noviembre de 1990 y 4 de diciembre de 1990), una contra la Mesa presidida por el diputado Gutemberg Martínez Ocámica (8 de septiembre de 1998), una contra la Mesa presidida por el diputado Luis Pareto González (31 de julio de 2001), una contra la Mesa presidida por el diputado Pablo Lorenzini Basso (16 de diciembre de 2004), una contra la Mesa presidida por el diputado Gabriel Ascencio Mansilla (12 de enero de 2005), una contra la Mesa presidida por la diputada Alejandra Sepulveda Órbenes (16 de marzo de 2011) y una contra la Mesa presidida por el diputado Patricio Melero Abaroa (2 de noviembre de 2011). La única que triunfó fue la interpuesta contra la Mesa integrada por los diputados Ascencio (Presidente), Letelier (primer vicepresidente) y Ojeda (segundo vicepresidente), en reproche por la decisión de este último de no desalojar las tribunas durante la discusión recaída en un proyecto de inscripción automática en el registro electoral. Seis días después la Cámara votó la elección de una nueva Mesa, integrada por los mismos diputados. El triunfo de la censura se explica por la ausencia de diputados de la mayoría en el momento de la votación. En términos generales, dado que la existencia de una mayoría que apoya a la Mesa es un dato político conocido por los diputados, la propuesta de censura tiene motivaciones distintas a la destitución. Se trata de expresiones de disconformidad con la gestión interna o bien actuaciones que persiguen generar un efecto político determinado en la opinión pública (RAMÍREZ, 2012: 62 y 63).

región. Esto ayudaba a organizar el apoyo político en favor de determinadas iniciativas, como también hacía más fácil la influencia de los parlamentarios más poderosos sobre los más débiles.

El origen continental de los grupos parlamentarios no difiere de su precedente inglés. En Francia, por ejemplo, los grupos reunían a los diputados más desprovistos de amigos y relaciones, los más aturcidos por su estancia en París y los menos dotados de ingenio, con el propósito de fortalecer su posición en la asamblea⁵⁰. Como en Inglaterra, los grupos parlamentarios franceses, en sus inicios, tuvieron más relación con intereses políticos personales que con la defensa organizada de intereses de los electores o de una ideología de partido.

Su reconocimiento jurídico es tardío, probablemente por la fuerza de las ideas liberales que no aceptaban la limitación en el ejercicio de la función representativa atribuida a cada diputado. En Francia, el primer reglamento que los recoge es el de 1910, para ordenar su intervención en el nombramiento de los miembros de las comisiones⁵¹. En el reglamento de 1946 su reconocimiento formal es ya similar al de la mayoría de los reglamentos continentales vigentes. En otros países como Alemania o Bélgica puede observarse una evolución similar y que más bien tiende a reconocer jurídicamente lo que ya existía materialmente (Colliard, 1981: 250-251).

La organización e influencia de estas entidades es distinta en cada asamblea y lo mismo puede decirse de sus facultades. Con todo, casi siempre realizan dos funciones principales: representación del partido y coordinación de las actividades de los parlamentarios. A esta labor central, suman una función como base de cálculo para la división proporcional de diversas cosas, como el tiempo de intervención en los debates o la composición de las comisiones (asunto que constituyó la primera finalidad de los grupos parlamentarios en Francia).

La influencia de cada cámara en el sistema político, la duración del mandato parlamentario, las reglas y tasa de reelección, y los caminos de la carrera política pueden acercar o distanciar a los jefes de bancada y la dirigencia superior del partido⁵². En determinados contextos políticos, las bancadas pueden llegar a constituir una rama más o menos autónoma del partido político, cuyo único superior es el resultado electoral deseado y no los directivos nacionales del partido. Los jefes de bancada, así entendidos, negocian con la dirigencia de su partido, buscando el acomodo entre intereses y agenda de unos y otros. La bancada, por ende, deja de servir los intereses partidistas definidos desde fuera del parlamento (Heidar, 2000: 12-15). En otros contextos políticos los integrantes

⁵⁰ Colliard alude aquí al retrato dibujado por Stendhal (COLLIARD, 1981: 249).

⁵¹ En Chile, el RCD de 1918 los menciona al referirse a la urgencia: "La urgencia extraordinaria podrá ser solicitada por el comité de un partido o por 15 diputados, y deberán pedirla por escrito al presidente de la Cámara antes de iniciarse la votación de urgencia ordinaria" (artículo 84). Ismael Valdés en su obra *Prácticas Parlamentarias* de 1906 los menciona junto con los líderes de los partidos en el parlamento (RAMÍREZ, 2012: 22).

⁵² Esta relación se enmarca, por supuesto, en el contexto de las relaciones entre los parlamentarios y su partido político. Duverger menciona como elementos externos que favorecen el poder del partido sobre sus parlamentarios la elección por listas y la representación proporcional, como también el poder reservado a los grupos parlamentarios en la asamblea. Entre los factores internos menciona la transferencia del sueldo al partido, la dimisión en blanco, el desarraigo sistemático y la unión personal (dirigentes del partido que asumen la dirección de la bancada). DUVERGER, 1990: 226-229.

de las bancadas se someten por completo a la voluntad del partido político que los elige como sus parlamentarios. Mezey plantea la hipótesis que la actividad de creación y revisión de políticas públicas será mayor si la bancada es autónoma ante entes externos, y menor si se subordina al Poder Ejecutivo o dirección nacional del partido político (Mezey, 1991: 208).

Como sea, la doctrina agrupa en cuatro los posibles modelos de relación entre el partido político y su bancada: el modelo Cooper-Brady, la tesis del pivote político, la tesis condicional de la bancada mayoritaria y la tesis de la conexión electoral (Smith, 2002: 225-229)⁵³.

Cooper y Brady sostienen que el flujo y reflujo en la centralización de poder en la bancada de mayoría es en función de la cohesión intrapartido y la polarización interpartidista, la que, a su vez, refleja la polarización del electorado. El grado de unidad del partido político configura el proceso de toma de decisión y no al revés (el proceso legislativo no determina el grado de unidad del partido). La mayor dispersión en la actuación de los parlamentarios de una misma bancada refleja debilidad en la unidad o cohesión del partido político, no falta de liderazgo del jefe de bancada. A la inversa: mayor coordinación en la actividad de los integrantes de la bancada refleja la cohesión del partido y no el liderazgo del jefe de bancada.

Krehbiel entiende que la relación entre bancada y partido político no es relevante para entender el funcionamiento de una cámara parlamentaria. Desde su punto de vista, lo importante es el parlamentario pivotal, que es el votante medio en una cámara única bajo la regla de la mayoría simple. La preferencia de este votante, que varía según la decisión, determina la decisión de la cámara. Los partidos políticos no tienen presencia en esta teoría, sin perjuicio que en su competencia por votos pivotaes pueden contrabalancear los efectos de votos contrarios, aunque dicha interferencia no tiene incidencia en el resultado final que siempre puede ser analizado sobre una base no partidista.

La tesis condicional de la bancada mayoritaria sostiene que la bancada adquiere importancia cuando los partidos políticos están polarizados. En este supuesto, el partido mayoritario se organiza para controlar la agenda, para ofrecer incentivos a algunos parlamentarios o, si no es posible lo anterior, para empujar las opciones legislativas hacia la preferencia media del partido mayoritario. Las bancadas que conforman la minoría carecen de las herramientas y los incentivos para controlar de la misma manera a sus integrantes.

La tesis de la conexión electoral asume que una meta importante del parlamentario, aunque no la única, es su reelección. La relación entre la bancada y el parlamentario electoral está asociada de manera íntima al proceso de selección de candidaturas en el partido político. El resultado obtenido por el

⁵³ Bowler resume esta relación en modelos de una o dos *arenas* o campos de acción. El modelo de dos arenas supone que la "arena electoral" da forma e incentiva los comportamientos de los parlamentarios en la "arena legislativa" y por lo mismo condiciona el actuar de los partidos políticos representados en la asamblea. El modelo de una arena supone que los poderes e incentivos existentes dentro de la "arena legislativa" pueden explicar por sí sólo el comportamiento de los partidos políticos en la asamblea (BOWLER, 2002: 158-160).

partido político en un período determinado tiene consecuencias para el parlamentario individual. Competir y ganar una elección y, por ende, mantener o robustecer el prestigio del partido político es un objetivo compartido por sus integrantes y la forma elegida para hacerlo determina las características de la bancada. La imagen pública del partido es entonces un capital electoral que todos los integrantes de la organización (fuera y dentro de la asamblea) buscan preservar y, por lo mismo, la bancada opera de manera funcional a este objetivo. Si para la bancada o bancadas mayoritarias el objetivo electoral se obtiene con resultados legislativos, su organización y funcionamiento se dirigirá a la obtención de dichos resultados. Si para la bancada o bancadas mayoritarias el objetivo electoral es reafirmar su naturaleza opositora, su organización y funcionamiento estará dominado por tal propósito.

El número mínimo de parlamentarios exigidos para la constitución de estos organismos difiere en cada asamblea, aunque no tanto en términos proporcionales. En la cámara baja francesa alcanza los veinte diputados, sobre un total de quinientos setenta y siete escaños (3,4%)⁵⁴. En Italia se necesitan también veinte diputados (de seiscientos treinta parlamentarios, el 3,1%). En Bélgica, cuya Cámara baja cuenta con ciento cincuenta diputados, se requieren tres diputados para formar un grupo parlamentario, esto es el 2% (de Winter, 1998: 117). En el *Bundestag* se eleva esta exigencia al 5% de los miembros de la Cámara, lo que significa, con la actual composición, treinta y cuatro parlamentarios⁵⁵. En Chile, el RCD exige el 7,5% de los diputados para formar un comité, en tanto el Senado deja su número abierto a la cantidad de senadores de cada partido político⁵⁶.

Las similitudes generales esconden diferencias importantes en el funcionamiento de los grupos. En el *Bundestag*, por ejemplo, los grupos parlamentarios socialdemócrata y liberal cambian a sus dirigentes cada doce o dieciocho meses⁵⁷. También podemos destacar que en la Cámara Baja federal germana, el órgano más parecido a la reunión de jefes o representantes de comités, la Mesa de Edad, está compuesta por el presidente, los vicepresidentes y veintitrés representantes de los comités, distribuidos proporcionalmente, estructura que impide que la representación de cada partido se concentre en un sólo parlamentario jefe de bancada (Schick y Zeh, 1999: 22).

2.1. Los comités en el Senado

Según el artículo 11 RS los comités “constituyen los organismos relacionadores

⁵⁴ Artículo 19.1 del Reglamento de la Asamblea Nacional. La norma francesa prevé también la figura de los diputados afines, importante para determinar la composición de las comisiones. En la Asamblea Nacional también existen diputados no inscritos en ningún grupo. Desde 1958 hasta 1988, el número mínimo de diputados era de treinta, cifra que deliberadamente doblaba la exigencia de la IV República. La reforma de 1988 permitió a los veintisiete diputados comunistas formar un grupo propio (CHAGNOLLAUD, 1996: 375-376).

⁵⁵ Exigencia que tiene relación con la barrera electoral.

⁵⁶ Artículos 55 RCD y 11 RS.

⁵⁷ El socialdemócrata después de doce meses el primer año de la legislatura y cada dieciocho los siguientes. El partido liberal renueva cada año los miembros directivos de su grupo parlamentario (SCHICK, 1999: 14).

entre la Mesa del Senado y la Corporación para la tramitación de los asuntos sometidos a su conocimiento”. Los comités son el organismo interno que agrupa a los senadores de un mismo partido político o, en su caso, senadores independientes que se reúnen para contar con esta instancia de representación en la gestión de la cámara⁵⁸. La misma norma permite a cualquier senador independiente adherir individualmente a un comité, que debe aceptar su incorporación por escrito.

Cada comité debe designar un máximo de dos representantes, quienes actúan por él conjunta o separadamente (artículo 12 RS)⁵⁹. Los comités deben comunicar al Presidente la designación o reemplazo de sus representantes y sólo una vez efectuada esta comunicación pueden ejercer las atribuciones que les confiere el RS (artículo 14 RS).

La colegialidad en la representación de los comités propicia la distribución de influencia política en el seno de un mismo partido político⁶⁰. Puede generar algunos problemas, alguno resuelto por el artículo 15 RS. Esta norma dispone que “en caso de desacuerdo entre los representantes de un comité, sus votos se tendrán por no emitidos”, aunque las resoluciones que se adopten por cierto lo afectarán. Por otro lado, la oposición expresa de cualquier representante de un comité impide la unanimidad requerida en diversas disposiciones del RS.

Los comités del Senado pueden calificarse como descentralizados, ya que sin perjuicio de que exista un solo comité que agrupa a todos los senadores de un mismo partido político, la existencia de dos representantes propicia una mayor distribución del poder entre ambos cargos.

El número abierto de integrantes de cada comité en el Senado impide asignarles igualdad en el ejercicio de parte de sus competencias, debiendo optarse por un sistema de voto ponderado. Por lo mismo el artículo 15 RS señala que la representación de un comité tendrá tantos votos como senadores en ejercicio lo integren.

El RS entrega competencias a la decisión colectiva de los comités o a uno o más comités. En términos generales, las decisiones colectivas de los comités resuelven cuestiones de procedimiento y las individuales permiten revisar decisiones ya adoptadas.

Las decisiones colectivas de los comités se adoptan en reunión de sus representantes. Estas reuniones se encuentran reguladas en el artículo 16 y siguientes del RS.

La reunión de los representantes de los comités deben celebrarse en horas distintas a las de sesión del Senado, salvo acuerdo expreso de la sala (artículo 16

⁵⁸ Los senadores de cada partido político constituyen un comité según el art. 11 RS. Tres o más senadores independientes pueden reunirse para los efectos de constituir un comité. En la primera sesión de cada período legislativo se da cuenta de la composición de los comités (artículo 63 N° 4 RS).

⁵⁹ Asimismo, según el artículo 13 RS. cada comité debe comunicar al Presidente del Senado la circunstancia de que cualquier Senador que lo integre ha dejado de pertenecer a él.

⁶⁰ En menor medida, el mismo efecto tiene la disposición del artículo 16 RS que permite que en caso de ausencia de los representantes de un comité, cualquier senador del mismo puede subrogarlos.

RS). En principio, sólo en estas reuniones pueden adoptarse acuerdos de todos los comités. No obstante lo anterior, es posible adoptar acuerdos de todos los comités mediante la suscripción de un texto donde conste el mismo. Preside las reuniones de los representantes de los comités el Presidente del Senado y actúa como Secretario el de la Corporación.

Para sesionar y adoptar acuerdos se utiliza el sistema de voto ponderado, pues se requiere que los representantes presentes y que aprueban representen a la mayoría de los senadores en ejercicio, a menos que el RS considere un quórum especial.

Los acuerdos son el principal instrumento empleado por la reunión de comités para formalizar e implementar sus decisiones. Según el artículo 18 RS se consignan en un libro y son firmados, después de cada reunión, por el Presidente y por el Secretario. La medida de publicidad prevista por la misma norma es informar al Senado en la sesión más próxima que se celebre, inmediatamente después de la Cuenta. Conviene agregar que el artículo 5° A LOCCN señala que son públicos los acuerdos adoptados por los comités parlamentarios, así como los antecedentes considerados en sus sesiones y la asistencia de parlamentarios e invitados a sus sesiones⁶¹. La misma norma indica que no son públicos los materiales de registro de las sesiones de los comités.

Los acuerdos, en el ámbito de su competencia, son vinculantes para todos los senadores cuando son adoptados por unanimidad. El artículo 19 RS es categórico al indicar que ningún senador podrá oponerse a los acuerdos adoptados, dentro de su competencia, por la unanimidad de los comités. La misma disposición señala que la oposición que se haga se tendrá por no formulada y no será admitida a debate. Estas reglas constituyen un importante incentivo para la organización consensual del trabajo parlamentario en el seno de la reunión de representantes de comités.

La regla es distinta cuando un acuerdo no ha sido adoptado por la unanimidad de los comités. En tal caso, cualquier senador perteneciente a un comité que no haya concurrido a adoptarlo, puede oponerse en la sala inmediatamente después de haberse dado cuenta del mismo (artículo 20 RS)⁶².

En casos calificados, la unanimidad de los comités puede suspender la aplicación de una disposición reglamentaria, para un asunto concreto, de lo que queda constancia en el acta respectiva (artículo 17 RS). Sin embargo, ningún acuerdo podrá dejar sin aplicación aquellas disposiciones reglamentarias que no permiten, aunque exista unanimidad, adoptar una determinada resolución.

Los comités no pueden adoptar acuerdos relacionados con la tramitación de las acusaciones ni de los asuntos que deben ser sometidos a votación secreta (artículo 17 RS).

⁶¹ La norma de la LOCCN aplica a los comités una regla fijada para las comisiones. Asumimos que la regla tiene aplicación en la reunión de los comités parlamentarios y no en el funcionamiento interno de cada comité. Esto último, si bien podría leerse del texto del artículo 5° A, carece de todo sentido político.

⁶² La discusión acerca del acuerdo objetado durará solamente diez minutos y el tiempo se distribuirá por mitades entre un senador que lo impugne y otro que lo defienda. Luego el acuerdo se somete a votación (artículo 20 RS).

Las competencias de la reunión de comités se pueden agrupar en aquellas que exigen unanimidad de sus representantes y las que exigen un quórum especial. A éstas debemos sumar las que facultan a cada comité de manera individual a realizar propuestas o peticiones, a requerir un determinado procedimiento o a recibir cierta información.

Por acuerdo unánime de comités pueden adoptarse los siguientes procedimientos simplificados:

- 1° Omitir el primer informe de Comisión, a proposición del Presidente del Senado antes de que el proyecto comience a ser conocido por la respectiva Comisión. La exención del trámite de primer informe de Comisión no implica la del segundo informe a que se refiere el artículo 121 (artículo 36 RS);
- 2° Permitir la celebración de sesiones de comisión de manera simultánea con una sesión del Senado (artículo 35 RS);
- 3° Designar a los representantes de dos o más comisiones que presentarán un determinado proyecto al Senado (artículo 47 RS);
- 4° Autorizar la no celebración de una sesión ordinaria semanal (artículo 63 N° 2 RS);
- 5° Autorizar la citación a una sesión extraordinaria con menos de veinticuatro horas de antelación en casos calificados (artículo 66 RS);
- 6° Autorizar el reincorporación de un proyecto a la tabla de fácil despacho (artículo 88 RS);
- 7° Dejar sin efecto la hora de Incidentes (artículo 101 RS);
- 8° Tratar en los Incidentes un proyecto de ley o asunto que deba tramitarse como tal (artículo 103 RS);
- 9° Resolver, por escrito y en cada caso, la publicación *in extenso* de las intervenciones que se produzcan en los Incidentes (artículo 108 RS);
- 10° Resolver que una elección no sea secreta ni se efectúe por medio de cédulas en que cada senador escribe el nombre de la persona o personas que desea elegir (artículo 162 RS).

Los comités que representan un cierto quórum de senadores, gracias a la operación del voto ponderado de sus representantes, pueden adoptar las siguientes medidas:

- 1° Durante el receso legislativo o período de suspensión de sesiones, los comités que representen la *cuarta parte* de los Senadores en ejercicio pueden promover un voto de censura al Presidente, al Vicepresidente o al Presidente accidental (artículo 25 RS);
- 2° Los comités que representen las *dos terceras partes* de los senadores en ejercicio, pueden alterar la tabla de la misma sesión en el Orden del Día de una sesión ordinaria o extraordinaria (artículo 94 RS);
- 3° Los comités que representen, a lo menos, la *cuarta parte* de los senadores en ejercicio pueden pedir por escrito al Presidente del Senado citar a una

sesión de comisión (artículo 34 RS);

4° Los comités que representen a lo menos un *tercio de los senadores en ejercicio*, pueden solicitar por escrito sesiones extraordinarias, las que deberán celebrarse (artículo 66 RS).

Asimismo, hay ciertas decisiones que los comités pueden adoptar con el voto conforme de la mayoría de sus integrantes, la que debe representar a la mayoría de los senadores en ejercicio. Estas son:

1° Los comités que representen la mayoría de los senadores en ejercicio pueden dar preferencia a cualquiera de los asuntos de la tabla ordinaria, en el Tiempo de Votaciones, para alguna sesión ordinaria o extraordinaria siguiente (artículo 94 RS);

2° Por acuerdo de comités que representen la mayoría de los senadores en ejercicio, pueden enviarse a comisión los proyectos de ley en tercer trámite constitucional u otro posterior, ratificada por resolución del Presidente en la Cuenta. La indicación respectiva para el acuerdo de la Sala no tendrá segunda discusión (artículo 37 RS);

3° Proponer los asuntos que, por acuerdo unánime de la Sala, se podrán tratar en el Orden del Día pese a no figurar en la Tabla (artículo 95 RS);

4° Con su acuerdo previo, el Presidente puede rendir homenaje, en nombre del Senado, a personas o instituciones de relevancia nacional o internacional o aniversarios importantes (artículo 83 RS);

5° Determinar el orden de despacho de dos o más asuntos que, según el RS, deban tratarse o votarse con preferencia (artículo 96 N° 5 RS).

Según el artículo 115 RS, al comenzar la discusión de un asunto, el Secretario del Senado deberá informar acerca de los acuerdos que hayan adoptados los comités sobre el mismo, si fuere el caso⁶³.

Por otro lado, el RS asigna a un comité, sólo o en conjunto con otros comités, ciertas facultades procedimentales. Entre éstas se distingue entre las que consisten en la facultad de solicitar a la sala un pronunciamiento y las que imponen un procedimiento, ratificado o no por la Sala. Dentro de las peticiones encontramos que un o más comités pueden:

1° Proponer por escrito un voto de censura al Presidente, al Vicepresidente o al Presidente accidental (artículo 25 RS);

2° Pedir que se de lectura al acta de la sesión anterior (artículo 75 RS);

3° Solicitar se cambie el trámite dispuesto por el Presidente a los asuntos indicados en el artículo 78 RS en la Cuenta, lo que será resuelto de inmediato y sin discusión por la Sala (artículo 79 RS);

4° Observar la propuesta del Presidente sobre los asuntos que integrarán la tabla de fácil despacho, evitando que se entienda aprobada (artículo 85 RS);

⁶³ El tenor de la norma sugiere que estos acuerdos versan sobre la votación de disposiciones que exigen de un quórum especial conforme al artículo 66 CPR.

- 5° Pedir el retiro de un proyecto de la tabla de fácil despacho. Si se rechaza esta petición no puede ser renovada por ningún comité (artículo 88 RS);
- 6° Observar la propuesta de orden de los asuntos planteada por el Presidente del Senado, en cuyo caso se consulta a la sala, que resuelve en el acto sin debate (artículo 92 RS);
- 7° A petición de uno o más comités, una mayoría equivalente a los tres quintos de los Senadores presentes puede acordar, antes de su inicio, que la votación sea secreta (artículo 159 RS)⁶⁴;
- Dentro de los requerimientos de uno o más comités que conducen a un acuerdo o decisión de manera forzada, se cuentan:
- 1° En la fase de discusión general puede requerir a la Sala la fijación de un plazo para formular indicaciones, siendo forzoso el acuerdo de ésta y no pudiendo la Sala fijar un plazo inferior a un día (artículo 118 RS);
- 2° Puede requerir la fijación de un plazo para formular indicaciones al proyecto de Ley de Presupuestos. La Sala debe otorgarlo y no puede fijarlo en menos de un día (artículo 211 RS)⁶⁵;
- 3° Requerir la segunda discusión de un asunto sometido a la consideración del Senado, a lo cual la Sala no puede negarse (artículo 129 RS);
- 4° Puede requerir que, cuando se trate de un asunto discutido en el tiempo de Fácil Despacho, quede la votación para el Tiempo de Votaciones de primera hora de la sesión ordinaria siguiente (artículo 135 RS);
- 5° Puede requerir, asimismo, que quede para el primer lugar del Orden del Día de la sesión ordinaria o extraordinaria siguiente la votación de los asuntos discutidos en el Orden del Día (artículo 135 RS);
- 6° Puede requerir que una votación pública se efectúe individualmente, de conformidad a la primera parte del artículo 155, o en forma nominal y no por el sistema electrónico, antes de iniciarse la votación (artículo 157 RS);
- 7° Cuando se realicen dos o más elecciones unipersonales en un solo acto y antes que haya comenzado, puede requerir que la votación se divida (artículo 165 RS).
- Cada comité tiene, además, las siguientes facultades:
- 1° Reemplazar a uno de sus integrantes que forma parte de una comisión, previa visación formal del Secretario del Senado (artículo 30 RS); si reemplazante y reemplazado no forman parte del mismo comité, la sustitución ha de ser suscrita por los dos comités. En caso de fallecimiento o inhabilidad de un senador, será reemplazado en la comisión respectiva por quien designe el comité al que aquél pertenecía (artículo 30 RS). La única excepción es la Comisión de Ética, en la cual ante la falta de un

⁶⁴ El mismo artículo del RS dispone que serán siempre secretas las votaciones de los asuntos de interés particular que afecten a personas determinadas, tales como nombramientos; rehabilitaciones de ciudadanía, y otorgamiento de nacionalidad por gracia. A la inversa, la votación será siempre pública tratándose del ejercicio de las atribuciones del Senado contempladas en los números 1), 2) y 3) del artículo 53 de la Constitución Política.

⁶⁵ Si no se establece plazo las indicaciones se podrán presentar durante la discusión general (artículo 211 RS).

- senador, el comité no interviene en su reemplazo⁶⁶;
- 2º Puede acudir a la Mesa a presenciar la recepción de los votos y su escrutinio por el Secretario, bajo la inspección del Presidente (artículo 172 RS);
- 3º Puede reclamar de lo obrado por el Presidente, durante la Cuenta o en los Incidentes de la sesión ordinaria que siga, cuando éste estime que una cuestión de interpretación o de aplicación del Reglamento es clara y la resuelva de inmediato (artículo 215 RS)⁶⁷;
- 4º Cualquiera de los representantes de un comité parlamentario, puede solicitar a la Comisión de Ética conocer de una situación que afecte a un miembro de la Corporación y que pudiera derivar en detrimento de la dignidad del Senado o afectar gravemente su imagen corporativa (artículo 233 RS).

Los comités reciben información del Presidente de “los negocios urgentes que ocurran” (artículo 23 N° 4º RS) y de la representación asumida por él en resguardo del fuero parlamentario y de la dignidad de la Corporación y en actos de mero protocolo durante el receso (artículo 23 N° 8º)⁶⁸.

Los derechos que el reglamento confiere a un comité pueden ser ejercidos también en comisión. Según el artículo 31 RS, estos derechos pueden ser ejercidos por un miembro de la comisión.

Por último, notemos que el derecho a usar de la palabra en los Incidentes corresponde a los comités y se ejerce en forma rotativa (artículo 104 RS). Cada comité dispone de treinta minutos por sus primeros cuatro senadores y de cinco minutos más por cada dos senadores que represente en exceso de cuatro⁶⁹. No puede prorrogarse dicha asignación de tiempo, ni aun por acuerdo unánime, pero cada comité puede ceder a otro o permutar con otro la totalidad o parte del tiempo que le corresponde⁷⁰.

El orden de precedencia entre los comités en los Incidentes es determinado de común acuerdo entre ellos o, a falta de acuerdo, por el número de senadores que representen, empezando por el más numeroso (artículo 104 RS)⁷¹. Si hay discrepancia acerca del uso de la palabra entre dos o más senadores de un mismo comité, resuelve de inmediato el representante del comité respectivo o, a falta de éste, el senador del comité que preceda por orden

⁶⁶ Si un integrante de la Comisión de Ética cesa en el cargo por ser elegido para desempeñarse en la Mesa de la Corporación, por renuncia o por cualquiera otra causa, debe ser reemplazado por un senador elegido por la Sala con el voto favorable de las tres cuartas partes de los senadores presentes (regla que constituye la norma general para esta Comisión). La misma regla se utiliza para el reemplazo transitorio de un integrante de la Comisión. El artículo 230 RS establece que “en ningún caso podrá ser reemplazado por otro Senador que indique el respectivo Comité”.

⁶⁷ Según la misma norma, la Sala debe respetar, sin debate, la resolución del Presidente.

⁶⁸ Sin perjuicio del deber de dar cuenta al Senado en la primera sesión que celebre.

⁶⁹ El RS prevee, en la misma norma, asignaciones de tiempo mínimas. Así, los comités que representen a menos de cuatro senadores y los senadores que no pertenezcan a ningún comité, son considerados como un solo comité, denominado comité mixto. Aunque el comité mixto no alcance a representar a cuatro senadores, tiene derecho a treinta minutos.

⁷⁰ Los senadores miembros del comité mixto pueden permutar o ceder el tiempo que individualmente les corresponde.

⁷¹ En caso de igualdad de número de senadores, la precedencia se determinará por el orden alfabético de las respectivas denominaciones de cada comité.

alfabético⁷². En caso de que no se celebre una sesión ordinaria o la respectiva hora de Incidentes, los comités a quienes habría correspondido hacer uso de la palabra en dicha hora, conservan el tiempo asignado en la hora de Incidentes de la sesión siguiente.

2.2. Los comités en la Cámara de Diputados

El reglamento de la Cámara de Diputados conceptualiza a los Comités Parlamentarios como “los organismos que, constituidos de conformidad a este Reglamento, agrupan a un número de Diputados y a través de su Jefe permiten la relación de la Mesa de la Cámara con la Corporación, con el fin de hacer más expedita la tramitación de los asuntos sometidos a su conocimiento” (artículo 1, N° 5 RCD).

En términos generales, se trata de una agrupación de Diputados de un mismo partido o bloque de partidos, que comparten intereses políticos y que actúan como unidad en la vida parlamentaria. Su razón de ser radica en lograr una comunicación simple y expedita entre diputados, o entre estos y la Mesa de la Cámara, habida cuenta el alto número de integrantes de ésta Corporación y para efectos del ejercicio de las competencias del órgano. En particular, los comités tienen especial relevancia en la elaboración de la agenda legislativa.

Respecto de su organización interna, los comités previstos en el RCD se adscriben a un modelo descentralizado. Esto repercute en cuanto a su constitución, ya que de un partido pueden surgir varios comités de acuerdo a diversos criterios (afinidad política, representativa, territorial, sectorial, etc.). Esto, a su vez, implica que dentro de un partido puedan existir varias vertientes de representación, todas ellas encabezadas por distintos Jefes. Esto incide directamente en el poder o importancia que adquiere cada parlamentario individualmente considerado. Las bancadas, en cambio, tienden a funcionar de manera centralizada, concentrando la representación partidista en un número limitado de parlamentarios. Las asambleas democráticas debieran tener cierta inclinación hacia modelos descentralizados en lo formal y en lo convencional.

Los comités son una herramienta útil para la gestión administrativa de recursos que pertenecen a los diputados de un mismo partido. Además, como dijimos, sus atribuciones son esenciales para la organización de la tramitación legislativa. Su actuación también puede incidir en la labor de control parlamentario, por ejemplo, mediante el apoyo a proyectos de acuerdo en el ejercicio de la facultad de fiscalización de actos del gobierno.

En la Cámara de Diputados la estructura formal de representación a través de comités ha sido sustituida, sin introducir cambios en el RCD, por la

⁷² Como ya indicamos, esta regla no se aplica al comité mixto. En él, estas discrepancias son resueltas de inmediato por el Presidente del Senado, en la forma que estime más conducente a la debida representación de los distintos sectores adscritos a dicho comité.

representación a través de bancadas⁷³. Esto es, en el ejercicio de las competencias más relevantes de los comités, la representación de comités acoge la representación de bancadas, dejando de lado a todos los jefes de comité que no encabezan una bancada. En los hechos, esta sustitución ha forzado prácticas como la exclusión en la reunión de jefes de comité de quienes siendo jefes de comité no son jefes de bancada. La adopción de la bancada como base de organización interna supone un cierto grado de centralización en la representación partidista de los diputados. Por otro lado, la intensa competencia para la inclusión de mensajes y mociones en la agenda legislativa, seguida de la intensa competencia para lograr su inclusión en las tablas de las sesiones de Sala y comisión necesarias para su despacho, entrega facultades de control decisonal a numerosos diputados que intervienen en el proceso legislativo, lo que atempera la centralización antes dicha.

El RCD define la Jefe de Bancada como "el diputado que representa a un Comité Parlamentario, o al conjunto de ellos, si existieren varios Comités de un mismo partido. En este último caso, será el Jefe del primer Comité" (artículo 1º, N° 10 RCD). En la práctica, el Jefe de Bancada es elegido como tal por los integrantes de la bancada y no es una calidad que se obtenga de manera derivada por la titularidad de la jefatura del primer comité (en el caso que se trate de una bancada que cuente con más de un comité). Se trata de un cargo que demanda una gran dedicación, en especial si corresponde a alguno de los partidos políticos que controlan el Poder Ejecutivo. Hacia el interior de la Corporación su labor de coordinación e impulso es fundamental. Hacia el exterior sus vínculos con el Presidente de la República, sus ministros y con el partido político, y su labor, difieren según la posición de su titular en el mismo, pues también los diputados que integran la bancada mantienen relaciones políticas directas con tales personas y entidades.

Cabe agregar que la convención parlamentaria admite la conformación de bancadas que agrupan la representación de intereses distintos de su tradicional sentido como expresión de un partido político en el Congreso. Se trata de las denominadas bancadas *transversales* o *mixtas*, cuyo nombre da cuenta del referente original de la organización, los partidos políticos. Las bancadas transversales reúnen a diputados que comparten un interés sobre un tópico político o legislativo singular y que coordinan su actividad parlamentaria para la consecución de los objetivos definidos por la organización. Ejemplos de estas bancadas son la regionalista, minera, verde, por el desarrollo sustentable, ferroviaria, salud, etc. (Ramírez, 2012: 35). Con todo, estas bancadas transversales no constituyen una instancia formal que participe en las decisiones que en el

⁷³ La figura del Jefe de Bancada introduce un cambio radical en la estructura representativa de los partidos en la Cámara de Diputados y no se ha emprendido un trabajo de actualización reglamentaria acorde con el nuevo modelo centralizado de gobierno partidista (por ejemplo, en lo que atañe a las atribuciones que el RCD otorga a los Jefes de Comités). De todos modos el hecho que el RCD en varias disposiciones utilice la expresión "comité o partido", permite la inserción de la nueva figura bajo la voz "partido". La única referencia adaptada es la función que se asigna al Jefe de Bancada en el trámite de preguntas orales en sala a los Ministros de Estado (artículo 303 *octies* RCD).

RCD se reservan a los comités.

De ordinario las bancadas, durante el período de sesiones, se reúnen al menos una vez por semana, casi siempre en el mismo día en que la Cámara sesiona. Dependiendo de la bancada de que se trate y los temas a tratar, estas reuniones pueden requerir citación, contar con una pauta de los tópicos a considerar e incluir a asesores políticos, jurídicos y comunicacionales. También pueden programarse reuniones de la bancada para recibir a representantes de grupos de interés o, en el caso de los partidos políticos de gobierno, para recibir a ministros o funcionarios del Poder Ejecutivo (Ramírez, 2012: 44).

2.2.1. Composición

El Reglamento obliga a todos los diputados a pertenecer a un comité. Se complementa esta regla, estableciendo que los partidos políticos deben constituir un comité por cada nueve parlamentarios que tengan (artículo 55, inciso 1)⁷⁴. Los independientes y los partidos que no reúnan dicho número de diputados, deben agruparse a fin de formar un comité (artículo 55, incisos 2º, 3º y 4º)⁷⁵.

El no cumplimiento de esta obligación, tanto para los partidos como para los diputados, acarrea la privación a los integrantes del comité, de las facultades conferidas por el reglamento (artículo 56 RCD).

Los partidos políticos que tengan más de un comité podrán ser representados por cualquiera de los Jefes, en el orden de prelación que determine cada partido (artículo 55, inciso 6º). De no verificarse acuerdo entre los Jefes de un comité, que representen un mismo partido político, se tomará como voto suyo el que cuente con la mayoría de los miembros asistentes. En caso de empate dentro de un comité, los votos del partido se tendrán como no emitidos (artículo 57, inciso 3º RCD). Todo comité, integrado por la totalidad o por una parte de sus Jefes, tendrá, en la reunión a que asista tantos votos como diputados represente (artículo 57 RCD).

En la práctica, como indicamos antes, la figura del Jefe de Bancada reúne a todos los Jefes de comité de un mismo partido político, por lo que no se generan los supuestos de aplicación de las normas reglamentarias citadas. Lo mismo sucede con algunas de las reglas expuestas a continuación.

De la integración de los comités deberá darse cuenta en la primera sesión que sigue a la instalación, al inicio de cada período legislativo.

⁷⁴ Observemos que el número nueve no es divisor de ciento veinte, por lo que tres diputados quedan fuera de los trece comités que pueden constituirse (tres diputados que pueden ser los que integran la Mesa). Hay propuestas de reforma: subir el número de integrantes de los comités de nueve a diez o doce o bien modificar el artículo 55 RCD en el sentido que los comités estén integrados al menos por nueve diputados (RAMÍREZ, 2012: 35). Notemos que la segunda propuesta conduce a reemplazar el concepto de comité por el concepto de bancada, al menos en los términos empleados en el presente.

⁷⁵ A modo de ejemplo puede indicarse que en el período legislativo 2010-2014 se constituyó un comité mixto integrado por diputados de partido Radical Socialdemócrata (cinco), partido Comunista (tres) y un diputado independiente. Los jefes de bancada de cada partido, en su oportunidad, explicaron que esta unión responde sólo a necesidades de funcionamiento interno de la Cámara y no a un pacto electoral. Han existido propuestas para modificar el artículo 55 RCD y permitir la constitución de comités con un número inferior a nueve diputados. En tal caso la solución formal para la votación en la reunión de jefes de comité debiera ser la del voto ponderado (RAMÍREZ, 2012: 36).

2.2.2. Funciones y atribuciones de los comités en la Cámara de Diputados

Los comités sirven de base para la organización del trabajo en Sala. Mediante los comités se ordena el uso de la palabra, su secuencia y tiempo. Los comités determinan los diputados que harán uso de la misma.

La regla general es que en sesiones ordinarias, los comités usan la palabra en el orden y por el tiempo que les corresponda y según las reglas de los incidentes (artículo 72 RCD). Según el artículo 115 RCD el derecho a usar de la palabra en los Incidentes corresponde a los comités, quienes lo ejercerán por un tiempo que se calcula de la siguiente manera:

- 1° Se establece un coeficiente fijo para cada diputado, como resultado de dividir el total del tiempo que a la semana se destina a Incidentes por el número de diputados que constituyan la Corporación;
- 2° Este coeficiente se multiplica por el número de diputados que integran el respectivo partido o comité;
- 3° Si un partido tiene dos o más comités, puede administrar conjuntamente el tiempo que le corresponde;
- 4° El tiempo que resulta se divide por períodos iguales al número de sesiones que la Cámara acuerda celebrar a la semana, al comienzo de cada período legislativo, conforme con lo dicho en el artículo 114 RCD;
- 5° Los partidos o comités podrán ceder o permutar el total o parte de su tiempo.

Por su parte, el artículo 116 regula este derecho, previendo un mecanismo de rotación del uso de la palabra para cada sesión de un mismo período legislativo.

A modo de ejemplo, luego de la instalación de los diputados el año 2010, el tiempo por bancadas fijado para el uso de la palabra en los Incidentes es el siguiente: bancada UDI, veinte minutos; bancada DC, nueve minutos con treinta segundos; bancada PPD, nueve minutos con treinta segundos; bancada RN, nueve minutos; bancada PS, cinco minutos con treinta segundos; comité mixto PRSD-PC-Independientes, cuatro minutos treinta segundos; y comité PRI-Independientes, dos minutos (Ramírez, 2012, 73).

Las *sesiones especiales*, cuyas tablas no están constituidas por proyectos de ley o asuntos que deban tramitarse como tales, deben durar noventa minutos contados desde el término de la Cuenta. Estas sesiones se rigen por las normas de los Incidentes y en ellas los comités usan de la palabra en el orden que en éstos les corresponda, pero sólo por la mitad del tiempo que se les asigne semanalmente en conformidad a las reglas de los incidentes (artículo 73 inciso 3° RCD). Del mismo modo, en las sesiones especiales que se citan para escuchar exposiciones de los ministros de estado, respecto a materias de competencia de sus ministerios, se hace uso de la palabra en conformidad a las normas

establecidas para los Incidentes. En el debate, los comités usan de la palabra en el orden que a ellos les corresponde, en dos rondas iguales y por un término equivalente a la mitad del tiempo que se les asigna semanalmente en conformidad al artículo 115 (artículo 73 inciso 5° RCD).

Las *sesiones especiales pedidas* se celebran cuando lo solicita por escrito un tercio de los diputados (artículo 74 RCD). Estas sesiones duran noventa minutos, contados desde el término de la Cuenta, a los que se suman quince minutos previos que se otorgan al Jefe de Comité con mayor número de diputados solicitantes. En el debate, los comités usan de la palabra en el orden señalado para los Incidentes y por la mitad del tiempo total que les corresponde semanalmente. En la práctica, el diputado interesado en la sesión pedida organiza la recolección de firmas necesaria para solicitarla y utiliza los quince minutos reservados al Jefe de Comité solicitante en el inicio de la sesión. En la determinación de los diputados intervinientes en la sesión se considera a las bancadas y no a los comités (Ramírez, 2012: 63).

Junto con estas atribuciones, los comités deben ser considerados en otras cuestiones procedimentales. Así, si bien es atribución del Presidente de la Cámara de Diputados declarar terminada una discusión en los casos previstos en el artículo 132 RCD, este cierre sólo es posible cuando cada partido o comité independiente haya dispuesto, a lo menos, de diez minutos para exponer su opinión acerca de la materia en Tabla. Además, en ningún caso el Presidente de la Cámara puede admitir el debate cuando se ha determinado previamente, por la unanimidad de los Comités, el tratamiento de alguna materia sin debate. También puede observarse que los comités disponen de noventa minutos, distribuidos proporcionalmente, para estudiar los informes que recaigan en investigaciones acordadas por la Sala (artículo 114, inciso 2° RCD).

2.2.3. El Jefe de comité parlamentario y sus atribuciones

Cada comité tiene un Jefe en propiedad y un Jefe suplente, designados por los diputados que reúne. El Jefe de bancada es el Jefe del comité o comités del partido político que cuenta con representación parlamentaria⁷⁶. Cada comité tiene entonces un Jefe elegido por los diputados a los cuales representa y que es el encargado de representarlos para todos los efectos del reglamento (artículos 58 y 55, inciso 5° RCD).

Goza de una serie de atribuciones que puede ejercer en forma individual o colectiva junto con otros jefes de comité, desde el momento en que se comuniquen su designación al Presidente de la Cámara (artículo 57 inciso 1° RCD).

El Jefe de comité puede ejercer de forma individual las siguientes

⁷⁶ Como señalamos antes, el reglamento en su artículo 1°, N° 10, define al Jefe de Bancada o Comité como “el Diputado que representa a un Comité Parlamentario, o al conjunto de ellos, si existieren varios Comités de un mismo partido. En este último caso, será el Jefe del primer Comité”. El Jefe de Bancada es, entonces, el Jefe de Comité en el caso que exista un solo comité del partido respectivo y si a un partido le corresponden varios comités, el Jefe de Bancada es quien los representa a todos como Jefe del primer Comité.

atribuciones:

- 1° Reclamar de la conducta de la Mesa, lo que no resulta menor, pues de acogerse la reclamación puede producirse la vacancia de los cargos de la Mesa (artículo 22 RCD);
- 2° Solicitar la continuación de una sesión, cuando la hora de término de esta coincida con la fijada para iniciar otra siguiente, y en la misma que haya sido citada para el mismo asunto. Para que prospere esta petición debe contar con el voto de los dos tercios de los diputados presentes⁷⁷;
- 3° Solicitar, hasta cuatro días después de una sesión, copia del resultado de cualquier votación practicada en ella, con indicación de la forma en que votó cada diputado, al Secretario de la Cámara⁷⁸;
- 4° Puede formular indicación, por una sola vez para que se acuerde retirar alguno de los proyectos de la Tabla de Fácil Despacho. Esta indicación será sometida a votación inmediata y en forma económica (artículo 104, inciso 1° RCD)⁷⁹;
- 5° Puede pedir, con el apoyo de los dos tercios de los diputados presentes manifestado en votación económica inmediata, una vez aprobado en general un proyecto, omitir el segundo informe de comisión y entrar inmediatamente a la discusión particular, o dejar ésta para una sesión próxima (artículo 130, inciso final);
- 6° Pedir por escrito, en cualquier momento de la discusión, la clausura del debate⁸⁰;
- 7° Pedir la clausura de la discusión general del proyecto de Ley de Presupuesto, cuando se hayan pronunciado, a lo menos, diez discursos o discutido durante tres sesiones de una hora de duración (artículo 176 RCD). También puede pedir la clausura de la discusión particular del proyecto de Ley de Presupuestos cuando se hayan pronunciado cinco discursos o el debate haya ocupado una sesión de una hora, a lo menos (artículo 177 RCD)⁸¹;
- 8° Puede apoyar a cuatro Diputados en la solicitud formulada al Presidente de la Comisión a efecto de citar a la Comisión de Régimen Interno, Administración y Reglamento⁸²;

⁷⁷ Artículo 80 RCD. Se trata del empalme de sesiones, dirigido a facilitar el proceso legislativo. En la práctica, esta decisión es adoptada por la Mesa junto con los Jefes de comité (RAMÍREZ, 2012: 64).

⁷⁸ Artículo 159, inciso final RCD. Por mandato del inciso 4 del artículo 5° A LOCCN estas votaciones tienen carácter público. Por lo mismo, dicha información se encuentra disponible en la página *web* de la Corporación. En los hechos, cualquier diputado puede solicitar esta información antes que sea publicada en la red.

⁷⁹ En el caso que la indicación sea aprobada, el proyecto no puede ser incluido en esta Tabla hasta que termine la legislatura, a menos que la Cámara o la unanimidad de los Jefes de comité resuelva lo contrario. Los Jefes de comité no suelen utilizar esta facultad en tanto participan en la confección de la Tabla de Fácil Despacho y por lo mismo disponen de un poder de veto sobre los proyectos pretenden integrarla (RAMÍREZ, 2012: 64). Notemos que la convención parlamentaria asentada en los últimos años sobre la Orden del Día y la Tabla de Fácil Despacho es su aprobación por unanimidad en la reunión de Jefes de comité.

⁸⁰ Artículo 136, inciso 1° RCD. Esta es la única materia reglamentaria mencionada de modo explícito por la CPR (artículo 56).

⁸¹ Como se explicará más adelante el proceso de aprobación de la Ley de Presupuestos en el Congreso Nacional es breve, considerando su extensión y complejidad. Por lo mismo, exige un consenso sobre su tramitación incompatible con estas facultades reglamentarias.

⁸² Comisión que está compuesta por trece miembros que deberán ser Jefes de Comités Parlamentarios (artículo 219, inciso 1° RCD). Los solicitantes deben indicar el día y hora de la citación, con indicación del o los objetos de la sesión, solicitud que debe ser entregada al Secretario de la Cámara con veinticuatro horas de anticipación a la hora de inicio de la sesión pedida (artículo

- 9º Puede solicitar la ampliación del plazo en que se deba verificar la discusión de los proyectos por veinticuatro horas, cuando sus informes no están impresos⁸³. Asimismo, puede apoyar a un diputado en la solicitud de dar lectura de un documento determinado que incida en el debate (artículo 123, inciso 3º que hace excepción al inciso 1º)⁸⁴;
- 10º Cuando se trata de un Jefe de Comité que es también Jefe de Bancada, puede disponer de hasta tres minutos para hacer precisiones sobre la materia de la convocatoria una vez concluidas todas las preguntas y aclaraciones entregadas por un Ministro de Estado, con motivo de una ronda de preguntas. Este tiempo puede transferirse a otro diputado (artículo 52.1.b CPR y artículo 3o3 *octies* RCD).

También se admite que un Jefe de Comité solicite que un proyecto de acuerdo pendiente de discusión, sea debatido antes de lo programado o sobre Tabla. Dicha solicitud puede formularse en la reunión de Jefes de Comité o incluso en la misma Sala para la sesión en curso (Ramírez, 2012: 69).

2.2.4. Atribuciones asignadas a dos Jefes de comité

El RCD permite que los representantes de una minoría parlamentaria tengan iniciativa o poder decisorio en ciertas cuestiones procedimentales. Se trata de materias que no podrían asignarse a parlamentarios individuales, por el peligro del obstruccionismo o embarazo del trámite, como tampoco admitirían una reserva al acuerdo unánime de los Jefes de bancada. En la mayor parte de ellas su ejercicio permite generar una decisión de la Sala distinta del criterio o procedimiento ya establecido.

Estas atribuciones suponen un ejercicio conjunto de al menos dos Jefes de comités, los que representan al menos a dieciocho diputados:

- 1º Pueden solicitar, antes de la votación de un proyecto de ley aprobado por unanimidad en una Comisión, que su discusión general en Sala pueda exceder los treinta minutos (artículo 84 RCD)⁸⁵;
- 2º En los incidentes, pueden formular indicaciones para alterar la Tabla que fija el Orden del Día de las sesiones ordinarias⁸⁶;

219, inciso final RCD).

⁸³ El informe de comisión susceptible de ser discutido debe estar a disposición de los diputados, en Secretaría, con veinticuatro horas de anticipación a la sesión en que figure en Tabla o en que corresponda tratarlo, salvo en el caso de los proyectos calificados de discusión inmediata (artículo 122 RCD). El aplazamiento no es infrecuente y en la práctica es la Mesa la que advierte a los Jefes de comité de la situación, para que de común acuerdo se postergue la discusión del proyecto (RAMÍREZ, 2012: 65).

⁸⁴ Esta solicitud no suele formularse, pues a través de medios y formato electrónico los diputados disponen de todos los documentos atinentes al proyecto en discusión.

⁸⁵ En la práctica, los Jefes de bancada por unanimidad acuerdan la modalidad de discusión más adecuada al proyecto de que se trate (RAMÍREZ, 2012: 68).

⁸⁶ Artículo 107 RCD. En la conformación de la Tabla participan los Jefes de bancada en su reunión ordinaria o extraordinaria. Si alguna bancada pretende un cambio en la Tabla, resulta natural que dicho planteamiento se formule y resuelva en dichas reuniones.

- 3° Dos Jefes de comités de distintos partidos, con acuerdo de la Mesa, dentro de la etapa de discusión, pueden citar a la Cámara para considerar materias sobre las cuales ésta deba pronunciarse⁸⁷;
- 4° (o el Presidente de la República) pueden renovar las indicaciones rechazadas en el segundo informe de la Comisión, materias que solamente se someten a la discusión particular, es decir, al examen pormenorizado de la sala cuando tal renovación se produce⁸⁸;
- 5° Pueden solicitar por escrito, antes de proceder a una votación, que ésta sea nominal⁸⁹.
- 6° Pueden solicitar el pronunciamiento de la Sala en el caso que la Comisión de Régimen Interno, Administración y Reglamento haya denegado autorización a un diputado para realizar un viaje dentro o fuera del territorio nacional (artículo 38 RCD);

Cabe agregar que el Acuerdo reglamentario núm. 6, de mayo de 2009, entrega a dos Jefes de comité (o a un Jefe de bancada) la facultad de solicitar a la Mesa tiempo de sesión para la defensa de imputaciones formuladas por un medio de comunicación social o por otro diputado que afecten a la Cámara o a un grupo de diputados y que pudiesen dañar su reputación (Ramírez, 2012: 67). Los diputados pueden defenderse durante la parte de la sesión destinada al efecto, aportando los antecedentes que estimen convenientes para responder a dichas imputaciones.

2.2.5. Atribuciones asignadas a tres Jefes de comité

Como en el epígrafe anterior, se trata de atribuciones que el RCD asigna a representantes de al menos veintisiete diputados, por un criterio de conveniencia que precave el obstruccionismo, sin exigir un consenso de la mayoría o unánime. Tres Jefes de comité pueden:

- 1° Pedir que se lea el acta de la sesión anterior⁹⁰;

⁸⁷ Artículo 121 RCD. En los hechos, dada la importancia de esta facultad para la tramitación de proyectos urgentes, este acuerdo suele ser adoptado en conjunto entre la Mesa y todos los Jefes de bancada (RAMÍREZ, 2012: 69).

⁸⁸ Artículo 131, letra c, RCD. Se trata de una medida que sirve para subrayar la relevancia o interés en el cambio propuesto y rechazado en comisión. La Mesa junto con el acuerdo unánime de los Jefes de bancada podría autorizar la formulación de indicaciones -no presentadas en comisión-, durante la discusión en particular del proyecto (RAMÍREZ, 2012: 70).

⁸⁹ Es decir, tomadas por el Secretario mediante el sistema de manos alzadas o de pie y sentados, llamando a los diputados por orden alfabético. Lo que se pretende es diferenciar este sistema del económico que se basa en un sistema electrónico (artículo 157 RCD). Además, respecto de la votación nominal, tienen la facultad de fundamentar el voto por cinco minutos (artículo 158 RCD). Según el artículo 143 RCD las votaciones son públicas o secretas. Las públicas son de dos clases: nominales o económicas. Las votaciones públicas, que no sean nominales, se toman por medio de un sistema electrónico. Si ocurre algún desperfecto en éste, que impida su funcionamiento, o si por cualquier otro motivo no puede utilizarse este mecanismo, el Presidente debe disponer que se tome la votación por el sistema de manos levantadas, o de pie y sentados. Las votaciones públicas deben ser informadas y publicadas diariamente a través del sitio electrónico de la Cámara en internet. Las votaciones nominales se toman por el Secretario, quien llama a los Diputados por orden alfabético. Estas votaciones son por balotas o por cédulas.

⁹⁰ Las sesiones tienen las etapas de apertura, acta y cuenta. El acta que se levanta, queda a disposición de cada diputado. En el caso indicado, el Secretario lee el acta de la sesión anterior. Si esta merece reparos, se discuten dentro del término de los diez minutos que siguen a la terminación de su lectura y se deja testimonio de las rectificaciones que se acuerden (artículo 96 RCD). Cuando no es observada, se entiende aprobada. El acta contiene el nombre del Diputado o Diputados que hayan presidido la sesión; la nómina por orden alfabético de los Diputados asistentes; la de los Ministros que concurrieron; los nombres de los funcionarios que hayan actuado como Secretarios o Prosecretarios; la enumeración de los documentos de que se haya dado cuenta, con especificación del trámite o resolución recaído en cada uno de ellos; la mención de los asuntos que se hayan

- 2º Solicitar se de lectura a un documento de la Cuenta⁹¹;
- 3º Reclamar sobre la falta del número de diputados requerido para adoptar acuerdos⁹²;
- 4º Solicitar la renovación de indicaciones en proyectos declarados de suma urgencia (artículo 188 RCD).

2.2.6. Acuerdos de comité

Se trata de las decisiones del conjunto de comités, que por regla general, son obligatorias para todos los diputados. Esto bajo la condición de que cada uno de los comités estén representados en forma legítima y cumpliendo una serie de exigencias, que en caso de la Cámara Baja, son más estrictas que las previstas en el reglamento del Senado. En la Cámara de Diputados el acuerdo exige la concurrencia del voto de la mayoría de los Jefes de comité.

Los acuerdos pueden adoptarse en la reunión regular de los Jefes de comité y, de manera excepcional, fuera de ella. Las reuniones de Jefes de comité exigen como quórum de celebración la representación de la mayoría de los diputados en ejercicio. Preside las sesiones el Presidente de la Cámara, actuando como Secretario un funcionario del escalafón de Secretaría (artículo 59 RCD). A su vez, el quórum para adoptar acuerdos requiere que los Jefes de comité representen a la mayoría de los diputados en ejercicio.

Al igual que en el Senado, si se adopta una decisión por unanimidad, ningún diputado puede oponerse. Si se verifica oposición en Sala, ella se tiene por no formulada y no se admite debate alguno (artículo 61 RCD). En cambio, si el acuerdo es de simple mayoría, puede oponerse un parlamentario que pertenezca a un comité que no haya concurrido a la adopción del acuerdo (artículo 60, inciso 1º). Si se solicita que se someta a discusión la oposición formulada, dura solamente diez minutos, tiempo que se distribuirá por mitad entre el diputado que impugna el acuerdo y el que lo defiende (artículo 60, inciso 2º).

En la práctica, los acuerdos por unanimidad de los Jefes de bancada tienen gran importancia para la determinación del procedimiento legislativo, incluso en ámbitos que el RCD reserva a la Sala, ya que se entiende que sus voluntades representan a la unanimidad de los integrantes de la Cámara.

En el RCD encontramos un conjunto de atribuciones procedimentales de relevancia que exigen el acuerdo unánime de los Jefes de comité. Estas son:

discutido y de los acuerdos adoptados; el texto completo de los proyectos de ley o de acuerdo aprobados por la Cámara de Diputados, y todas aquellas otras materias de que se considere necesario dejar constancia, más una relación sustancial de todo lo ocurrido, en tercera persona. Cada vez que se levante la sesión por falta de quórum, se deberá dejar constancia en el acta del nombre de los Diputados presentes en la Sala de Sesiones (artículo 95 RCD).

⁹¹ El Secretario da cuenta de las comunicaciones dirigidas a la Cámara de Diputados, enunciando su origen, la materia que tratan y la tramitación que se les fijó. La importancia de esta etapa de una sesión es que las comunicaciones dirigidas a la Cámara de Diputados se entienden oficialmente recibidas y producen sus efectos, sólo una vez que se hayan dado a conocer por medio de la Cuenta (artículo 97 RCD).

⁹² Artículo 76 RCD. Se trata de tres Jefes de comité que representan a tres partidos políticos distintos.

- 1° La Mesa, de acuerdo con la unanimidad de los Jefes de los comités elabora la Tabla de Despacho Inmediato⁹³;
- 2° Un proyecto retirado de la Tabla de Fácil Despacho no puede ser anunciado por el resto de la legislatura, salvo acuerdo expreso de la Cámara o de la unanimidad de los Jefes de comités (artículo 104, inciso 2°, RCD);
- 3° Los Jefes de los comités por unanimidad pueden proponer a la Sala destinar una hora de Incidentes adicional a la semana, para tratar determinadas materias de interés público⁹⁴;
- 4° Por acuerdo unánime de los Jefes de los comités puede sustituirse a alguno de los integrantes de la Comisión Especial de Control del Sistema de Inteligencia del Estado⁹⁵;
- 5° A instancia de la Mesa, los Jefes de comités pueden acordar un procedimiento de emergencia para el pronto despacho de la Tabla especial que se elabore, cuando la Tabla de sesiones de la Corporación esté recargada (artículo 109 RCD);
- 6° Los Jefes de comité mediante acuerdo unánime pueden disponer que una materia se trate sin debate⁹⁶.
- 7° Por acuerdo unánime de los Jefes de los comités parlamentarios (o de los diputados presentes) puede suspenderse el cumplimiento de las disposiciones del RCD. No obstante, el RCD limita esta facultad exigiendo y limitando la extensión de estos acuerdos a las sesiones en que se adopten y sólo para un caso particular determinado⁹⁷;

En algunas cuestiones procedimentales más bien de carácter formal también se exige el acuerdo unánime de los Jefes de bancada. Así, por acuerdo unánime, los Jefes de bancada pueden autorizar que personalidades representativas de Estados extranjeros o de organismos internacionales que efectúen visitas protocolares sean recibidas en alguna sesión de la Cámara de Diputados⁹⁸, como también invitar a un ministro de estado a una sesión especial sobre el estado de la Nación⁹⁹ o acordar la realización de un homenaje¹⁰⁰.

⁹³ Debe citar a los Jefes de comité especialmente para este objeto (artículo 100 RCD).

⁹⁴ Artículo 114 RCD. Incidentes es la parte de la sesión destinada al ejercicio del derecho de fiscalización o a debatir cualquier otro asunto de interés público (artículo 1, n° 11 RCD). Por regla general, se destina una tercera parte de las sesiones ordinarias a Incidentes. Su duración se obtiene de dividir ciento ochenta minutos por el número de sesiones ordinarias a la semana que se acuerden celebrar.

⁹⁵ Es de su competencia conocer los informes y antecedentes relativos a las actividades de los servicios y organismos que integran el Sistema de Inteligencia del Estado. Esta Comisión está constituida por siete diputados, y no pueden ser sustituidos, a menos que renuncien a su calidad de integrantes o que incurran en inhabilidades, incompatibilidades o causales de cesación en sus cargos o por acuerdo unánime de los Jefes de Comité (artículo 303 bis RCD).

⁹⁶ Artículo 132 inciso 3° RCD. Como se trata de un acuerdo unánime ningún diputado puede oponerse a esta decisión. Este procedimiento exige consenso entre las distintas bancadas sobre la necesidad de dar rápido trámite a un determinado proyecto.

⁹⁷ Artículo 24 RCD. Un ejemplo de esta suspensión recae en la norma reglamentaria que indica la participación de todas las bancadas en la hora de incidentes. Por acuerdo unánime de los Jefes de bancada, cada una de ellas interviene sólo una vez por semana (RAMÍREZ, 2012: 76). Con todo, el acuerdo unánime no permite admitir votar después de declarado el término de la votación por el Presidente de la Cámara (artículo 150 RCD).

⁹⁸ Artículo 68, inciso final RCD. La regla en cuanto a las sesiones de diputados, es sólo permitir el acceso a la Sala de senadores, los Ministros de Estado y el personal de la Cámara y del Senado.

⁹⁹ Acuerdo reglamentario núm. 9, mayo de 2009. Según este Acuerdo la Cámara debe celebrar sesiones especiales para recibir a los ministros de Hacienda, Interior, Relaciones Exteriores, Trabajo y Seguridad Social. La celebración de sesiones especiales adicionales debe contar con el voto conforme de todos los Jefes de bancada. En la práctica no ha existido regularidad en la

Asimismo, los Jefes de bancada pueden resolver reducir la antelación con que deben enviarse los informes de comisiones a los diputados antes de su discusión. Este plazo es de veinticuatro horas y exige el envío a la dirección electrónica registrada por el diputado en la Secretaría de la Cámara. El Acuerdo Reglamentario núm. 3, de mayo de 2009, permite entonces reducir este plazo cuando la urgencia en la tramitación de un proyecto, a juicio de los Jefes de bancada, justifique un trámite más rápido (Ramírez, 2012: 80).

De los acuerdos de los Jefes de comités se deja constancia por escrito y son firmados, después de cada reunión, por el Presidente de la Cámara y por el funcionario del escalafón profesional de Secretaría que haga las veces de Secretario (artículo 63 RCD).

El acuerdo de Jefes de comité adoptado fuera de la sesión pertinente, se restringe al caso de asuntos urgente y el documento en que conste debe ser refrendado por el Presidente de la Cámara (autorizado por su Secretario). Este acuerdo se debe registrar en el Libro de Acuerdos (artículo 63 y 64 RCD).

Sin perjuicio de lo anterior, los acuerdos no pueden referirse a la tramitación de proyectos tendientes a conceder a persona o personas, cualquier gracia de orden pecuniario que se traduzca en un beneficio de esta misma índole (artículo 62 RCD).

Según el inciso quinto del artículo 5A LOCCN, los acuerdos adoptados en los comités parlamentarios, los antecedentes considerados en sus sesiones y la asistencia de parlamentarios e invitados tienen el carácter de públicos¹⁰⁰.

III. Comisiones

Las comisiones constituyen una forma de organización del trabajo parlamentario que comienza a desarrollarse durante el siglo XIX. En esencia, ejercen competencias que apoyan o complementan las funciones que cumple la asamblea o bien ejercen atribuciones delegadas por el pleno. La reunión en pequeños grupos para adoptar decisiones satisface una exigencia de la propia política y de ahí que este método de trabajo sea también adoptado en el Poder Ejecutivo, en distintos niveles de administración territoriales y en organizaciones privadas (Shaw, 1998: 225). La comisión tiene ventajas sobre el pleno en el ejercicio de algunas competencias, ya que su tamaño suele facilitar una negociación abierta y menos formalizada. Asimismo, sus dimensiones y reglas de funcionamiento hacen más sencillo reunir información¹⁰²

aplicación de este Acuerdo (RAMÍREZ, 2012: 76 y 77).

¹⁰⁰ Acuerdo reglamentario núm. 18, mayo de 2009. Cada bancada interviene en estos homenajes por un tiempo máximo de cinco minutos por discurso. Estos homenajes pueden tener lugar después de la Cuenta o al finalizar la Orden del Día, salvo acuerdo unánime de los Jefes de Comité junto con la Mesa (RAMÍREZ, 2012: 78).

¹⁰¹ Entendemos que la exigencia de la LOCCN cubre la sesión que reúne a los Jefes de Comité y que se encuentra prevista en el RCD. Cada comité puede reunirse para adoptar decisiones que luego serán defendidas por el Jefe de Comité en la sesión que reúne a todos los Jefes de Comité. Esta reunión interna no se encuentra comprendida en el artículo 5A citado tanto por su carácter deliberativo y preparatorio, como por el hecho que no se trata de una *sesión* en términos formales.

¹⁰² Como sabemos, el limitado número de sesiones del pleno obliga a dirigir su actividad de control a los asuntos de mayor relevancia política (STROM, 1998: 24).

El estudio del sistema de comisiones es esencial para analizar el funcionamiento de cualquier parlamento. Las relaciones de la comisión con el pleno, presidente y comités o bancadas parlamentarias sirven para entender los rasgos básicos de la dinámica parlamentaria. Es claro que el grado de independencia y fortaleza política de las comisiones refleja las características de los partidos políticos presentes en la asamblea. Así, se afirma que en donde los partidos son fuertes las comisiones son débiles y, a la inversa, en donde los partidos son débiles, las comisiones son fuertes (Mattson y Strøm, 1995: 249-307 y 254). Por ello Shaw opina que "donde las comisiones son más fuertes los Estados Unidos e Italia uno encuentra el más bajo nivel de control partidista sobre ellas"¹⁰³.

Las comisiones débiles, por lo regular, funcionan como meras vías de expresión del poder y voluntad de los partidos. Este tipo de comisiones son comunes donde los parlamentarios no pueden optar a la reelección sin apoyo de su partido político (Strøm, 1998: 27). Subrayemos que algunos autores estiman que existe un vínculo directo entre la fortaleza de la institución parlamentaria y un sistema de comisiones fuertes¹⁰⁴. Las comisiones son un microcosmos o pequeña asamblea críticos para el poder deliberativo del Congreso¹⁰⁵.

Las comisiones puede ser clasificadas según su función principal. Así, sin perjuicio de otras categorías particulares, pueden distinguirse en la mayoría de las asambleas comisiones permanentes y especiales.

Las comisiones permanentes en su mayoría son sectoriales y se establecen, por lo común, empleando un criterio de distribución competencial equivalente al utilizado por los ministerios. Pueden disfrutar de competencias legislativas y de fiscalización. En algunos parlamentos, como el británico, la función legislativa y la de control son encomendadas a distintos tipos de comisión¹⁰⁶. En otros, como los de Italia y Alemania, la función fiscalizadora ordinaria es ejercida por las mismas comisiones sectoriales que desarrollan labores legislativas¹⁰⁷.

También tienen la calidad de comisiones permanentes aquellas destinadas a procedimientos o competencias parlamentarias no asociadas al Poder Ejecutivo. Por ejemplo, las comisiones de reglamento, peticiones o estatuto de los diputados. En algunas asambleas, como la chilena, existen además comisiones de régimen interno destinadas a revisar diversos aspectos de administración de la

¹⁰³ Este autor matiza su afirmación, agregando que se refiere al control que un partido puede ejercer sobre la comisión. En Estados Unidos se debe, principalmente, a la falta de cohesión en los partidos. En Italia puede atribuirse a un multipartidismo que impide o hace difícil el control por parte de un sólo partido (SHAW, 1992: 245 y 246).

¹⁰⁴ Mezey observa que los parlamentos poderosos disponen de un sistema de comisiones fuerte, que aporta especialización en la actividad legislativa. La actividad de generación y control de políticas públicas de una asamblea es mayor si las comisiones son permanentes y paralelas a la estructura de los sectores del Poder Ejecutivo, y no ad-hoc y transversales en términos de la estructura interna del Poder Ejecutivo (MEZEY, 1991: 208; MATTSON y STRØM, 1995: 250). Por su parte, Joseph La Palombara opina que si un parlamento pretende convertirse en un factor político significativo, debe contar con comisiones especializadas, integradas por un número reducido de parlamentarios y dotadas de un ámbito competencial considerable (cit. por DAMGAARD, 1995: 311).

¹⁰⁵ MATTSON y STRØM, 1995: 250.

¹⁰⁶ En Westminster el control es una materia reservada, en general, a los *Select Committees*. Las comisiones legislativas o *Standing Committees* son *ad-hoc*, no permanentes. Lo mismo sucede en Irlanda (GRIFFITH, RYLE Y WHEELER-BOOTH, 1997: 271-286).

¹⁰⁷ En este sentido, Della Sala habla de la multifuncionalidad del sistema de comisiones italiano (DELLA SALA, 1998: 87-94). *Vide* también SAALFELD, 1998: 60-62.

cámara (contratación de personal, despidos, inversiones, etcétera).

Las comisiones especiales carecen de duración fija y se disuelven una vez cumplido el encargo que las creó. Un conocido tipo de comisión especial es la de investigación. También pueden crearse comisiones especiales para estudiar determinados problemas o para preparar una posterior acción legislativa.

Siguiendo un criterio cronológico podemos observar que en la mayoría de los parlamentos las comisiones legislativas tienen una historia más antigua y extensa que las de investigación¹⁰⁸. Por otra parte, si empleamos un criterio funcional observamos que las funciones destinadas a complementar la labor del pleno suelen ser más numerosas que las funciones delegadas y traspasadas por el mismo pleno. Al margen de estas notas generales, la evolución de las comisiones ha sido distinta en cada asamblea.

3.1. Las comisiones en la Cámara de Diputados y en el Senado¹⁰⁹

3.1.1. Clasificación

Las comisiones pueden ser clasificadas siguiendo distintos criterios:

- 1º Según su duración se distingue entre *comisiones permanentes* y *no permanentes*. La primera categoría incluye a las comisiones que existen con o sin tabla de asuntos por tratar (las sectoriales legislativas, en el Senado las comisiones de régimen interior, revisora de cuentas y de ética, y en la Cámara de Diputados las de régimen interno, administración y reglamento, y la especial de control del sistema de inteligencia del Estado). La segunda comprende aquellas comisiones formadas sólo para pronunciarse sobre un asunto o materia determinada. Una vez concluida su labor se disuelven: especiales, las unidas, las mixtas y las de investigación;
- 2º En consideración a sus integrantes, pueden dividirse en *comisiones camarales*, integradas sólo por diputados o por senadores, como es el caso de las permanentes, las unidas y las especiales; y *comisiones mixtas* compuestas por miembros de ambas ramas del Congreso Nacional (especial de presupuesto);
- 3º Según su fuente normativa, pueden ser *constitucionales* (comisiones mixtas y especiales investigadoras, artículos 52 N°1 letra c, 70, 71 y 127 CPR), *legales* (permanentes, unidas o especiales, especial de presupuestos, de acusación constitucional, de hacienda, régimen interior e interno, revisora de cuentas, artículos 2, 17 18, 19, 20, 21, 38, 54 LOCCN), o *reglamentarias*¹¹⁰.

¹⁰⁸ El nacimiento posterior de las comisiones de investigación ha de vincularse a la expansión del ejecutivo en la primera mitad del siglo XX. Antes del explosivo crecimiento del gobierno, podían ser suficientes para su control mecanismos como las preguntas parlamentarias o el propio ejercicio de la función legislativa. El prestigio acumulado por las comisiones fue un apoyo importante para el desarrollo de las comisiones de investigación.

¹⁰⁹ En el tratamiento del régimen de comisiones utilizamos como principal fuente doctrinal el trabajo del profesor Fernando Parada Espinoza que se encuentra en BRONFMAN, DE LA FUENTE y PARADA, 1993: 443 y siguientes.

¹¹⁰ Antes de la reforma constitucional del año 2005, tenían este carácter las comisiones investigadoras de la Cámara de Diputados. Hay comisiones creadas fuera de las categorías previstas en el RCD, como por ejemplo la especial de solicitudes de información y

Conforme a lo señalado y sobre la base de los reglamentos camarales parece conveniente distinguir entre comisiones permanentes, especiales, unidas o mixtas.

3.1.2. Integración y estructura

Las comisiones están conformadas por un número variable de parlamentarios según el tipo de comisión de que se trate. Uno de sus integrantes es elegido su presidente y, por regla general, su labor es apoyada por un secretario abogado y ayudantes de comisión¹¹¹. Los miembros de una comisión se eligen por la cámara a propuesta del presidente de la respectiva corporación¹¹². De ordinario existe un acuerdo intra e interpartidista previo a la elección por la Sala en lo relativo al número de representantes de cada partido en una comisión, sus nombres y su presidente (Bronfman, 2003: 123-130).

En el caso que no exista acuerdo sobre su composición pueden generarse las denominadas comisiones *observadas* (en el Senado) u *objetadas* (en la Cámara de Diputados) (Bronfman, De la Fuente y Parada, 1993: 444). El Reglamento del Senado dispone que la determinación de los integrantes de estas comisiones debe hacerse en la sesión ordinaria siguiente a aquélla en que haya tenido lugar el desacuerdo. La correspondiente elección utiliza la modalidad de voto acumulativo, esto es, cada parlamentario dispone de un número de votos igual al de integrantes de la comisión, pudiendo distribuirlos entre varios candidatos o acumularlos en uno de ellos, según estime conveniente (artículo 3o, inciso 4° RS).

En el RCD, de no existir acuerdo respecto de los miembros de la comisión propuestos, se resuelve de inmediato y en votación económica sobre la propuesta de la Mesa¹¹³. La propuesta de la Mesa, en todo caso, debe señalar el números de cargos a proveer por cada partido, que debe ser determinado proporcionalmente en forma reglamentaria, las comisiones que serán distribuidos y los nombres de los diputados que los ejercerán (artículo 214, inciso 2° RCD).

Si la respectiva cámara lo desea, los miembros de las comisiones pueden conservar sus cargos todo el periodo legislativo, esto es, cuatro años u ocho años

antecedentes específicos a los organismos de la administración del estado, que tiene pretensión de permanencia en virtud del Acuerdo Reglamentario núm. 8, de mayo de 2009 (RAMÍREZ, 2012: 74).

¹¹¹ Adrián Álvarez señala que “a los Secretarios de Comisiones, por ser los colaboradores más directos de la Comisión, compete, con el apoyo del personal adscrito al área, la responsabilidad de prestar asesoramiento técnico-jurídico tanto al Presidente como a los miembros de la Comisión en materias constitucionales, legales y reglamentarias; asistir al Presidente de la Comisión en la programación de los trabajos de ésta; buscar, requerir, procesar y poner a disposición de la Comisión toda la información y los antecedentes que se requieran para la adecuada comprensión de la iniciativa en tramitación; preparar el material y los textos comparados necesarios para el estudio del proyecto; hacer una relación escrita de todo lo obrado por la Comisión en las visitas inspectivas; suscribir, conjuntamente con el Presidente de la Comisión, las comunicaciones oficiales acordadas por ésta; extender las citaciones a sesiones de la Comisión y asistir a las mismas; conservar, en único ejemplar, las actas de las sesiones; actuar de ministro de fe; hacer una relación descriptiva de las iniciativas en estudio, sin emitir juicios de valor, si la Comisión lo estima pertinente; confeccionar los textos, notas y preinformes que se les encomienden; redactar o supervisar la redacción en las actas de la Comisión; elaborar y suscribir los informes de la Comisión; realizar el seguimiento de las materias propias de la actividad de la Comisión; concurrir, conjuntamente con la Mesa de la Corporación y los Presidentes de las Comisiones, a reuniones de coordinación, con el fin de evaluar el avance de los proyectos sometidos a conocimiento de la Corporación y la eficacia de los procedimientos legislativos, etc.” (ÁLVAREZ, 2001: 13).

¹¹² Artículos 30 inciso 2° RS y 214 RCD. En caso de fallecimiento o inhabilidad de un senador, corresponde a su comité designar a su reemplazante. Algunas comisiones tienen reglas especiales para su integración, como por ejemplo la Comisión de Ética del Senado (no pueden ser parte de la Mesa y tienen que contar con el voto de las tres cuartas partes de los senadores presentes).

¹¹³ Integrada por su Presidente y dos Vice Presidentes.

desde su elección y ulterior incorporación¹¹⁴. En la práctica no suele ser así. El sistema de generación de integrantes de comisiones establecido por los reglamentos de las cámaras se acomoda a los intereses de representación y gobierno interno de los partidos, y no de las facciones o corrientes ideológicas que los componen. Esto explica que la práctica de nombramientos y renovación no sea uniforme, dependiendo del comité, bancada, comisión o cámara que se trate¹¹⁵. Es claro que el gobierno de cada partido dentro de las cámaras puede debilitarse con períodos largos de integración de comisiones y, a la inversa, puede fortalecerse con mecanismos de rotación periódica, como por ejemplo, aquellos que ordenan una renovación de carácter anual.

En los hechos, la posición del parlamentario dentro de su partido y bancada así como su autoridad (conocimiento y experiencia) e interés en la materia competencia de la comisión, son factores que inciden en su nombramiento y permanencia en ella. Los parlamentarios más destacados y con mayor influencia dentro de su partido político tienden a permanecer en las comisiones de mayor actividad por períodos relativamente más largos (por ejemplo, en las comisiones de Hacienda; Relaciones Exteriores; Constitución, Legislación, Justicia y Reglamento)¹¹⁶. Como resultado de lo anterior, el sistema de nombramientos existente no garantiza la integración de las comisiones por los parlamentarios más capaces e interesados en la materia de competencia de la pertinente comisión.

En línea con lo dicho, los Reglamentos de las Cámaras permiten reemplazar a un integrante de una comisión permanente, facultad que puede amenazar la ventaja de la especialización obtenida en la comisión respectiva y refuerza el poder decisorio de los líderes de la bancada. En el derecho comparado notemos que una porción importante de la influencia de los senadores federales en la política norteamericana se explica, precisamente, por su largo ejercicio en los *Standing Committees* del Senado.

¹¹⁴ En el Senado, el artículo 30 RS dispone que los senadores elegidos miembros de una comisión durarán todo el período legislativo.

¹¹⁵ Sin perjuicio de lo dispuesto por el artículo 303 bis del RCD respecto de de la Comisión especial de control del sistema de inteligencia del Estado. Según esta disposición la "comisión estará constituida por siete diputados, quienes serán elegidos conforme al procedimiento establecido en los artículos 213, incisos segundo y tercero, y 214, incisos primero y segundo, por todo el período legislativo y no podrán ser sustituidos, a menos que renuncien a su calidad de integrantes o que incurran en inhabilidades, incompatibilidades o causales de cesación en sus cargos o por acuerdo unánime de los jefes de los comités parlamentarios del que se dará cuenta a la sala".

¹¹⁶ Se trata de comisiones con tradición parlamentaria. Notemos que hay un núcleo básico de seis comisiones cuya historia puede remontarse hasta 1829: Constitución, Legislación y Justicia (que surge por la adición de tres comisiones: la de Legislación -que ya encontramos en 1828-, la de Justicia -que también existe en 1828 y que se funde con Legislación en 1831- y la de Constitución -desde 1831-; en el año 1846, las tres ya se encuentran reunidas en una sola Comisión. Se separan entre 1901 y vuelven a unirse en 1933); Gobierno; Relaciones Exteriores (surge como competencia añadida a la Comisión de Gobierno el año 1831; en el año 1897 ya se encuentra separada de dicha Comisión); Hacienda (se une con otras por distintos períodos en el siglo XIX: Comercio, Artes, Agricultura, Minería e Industria; la última es la unión más duradera. Desde 1901 funciona de manera separada); Defensa (se le denominó primero Comisión de Guerra, y luego de Guerra y Marina; en 1933 comienza a utilizarse el nombre de Comisión de Defensa Nacional); y Educación (existe ya en 1829 y como la de Hacienda, se asocia con otras en la Comisión de Educación y Beneficencia a partir de 1831; en 1901 se separan ambas y se crea la Comisión de Instrucción Pública, que en 1926 pasa a denominarse de Educación Pública). Los números de proyectos conocidos por estas comisiones reafirman su importancia relativa (sin perjuicio que un análisis detallado exige un forzoso ajuste cualitativo). En el período 1990-2010 ingresaron al área de Constitución, Legislación y Justicia, 2.028 proyectos; Gobierno Interior, Descentralización y Regionalización, 709 proyectos; Relaciones Exteriores, 699 proyectos; Economía, 423 proyectos; Trabajo y Previsión Social, 388 proyectos; Educación, 383 proyectos; Hacienda, 331 proyectos; Transportes y Telecomunicaciones, 331 proyectos; Salud, 290 proyectos. Las restantes comisiones tienen todos los ingresos por debajo de los 180 proyectos (Obrador y Pérez, 2011: 151-163).

En el Senado se requiere que la proposición de reemplazo sea hecha por el comité respectivo, previa visación formal del Secretario de la Corporación. Si el reemplazante y reemplazado no pertenecen a un mismo comité se exige, además, la suscripción del o los afectados, según corresponda.

En la Cámara de Diputados la sustitución procede a propuesta del Jefe de Comité respectivo, con la autorización del Secretario de la Cámara (artículo 214 inciso 3° RCD). A diferencia de la regulación del RS, en que se señala de modo explícito que la intervención del Secretario es una cuestión formal, en el RCD la autorización del Secretario tiene carácter sustantivo.

En el Senado existe la obligación de pertenecer a lo menos a una comisión (artículo 3o, inciso 1° RS). En la Cámara de Diputados, por otro lado, no existe norma que establezca la misma obligación para sus integrantes, de modo que un diputado podría no pertenecer a ninguna comisión, como ha ocurrido en el caso de algunos directivos de partidos políticos. No obstante, esta situación es excepcional, pues el trabajo legislativo tiene su sede cabal en las comisiones permanentes, instancia donde se conocen los detalles de un proyecto y se afinan sus contenidos en su discusión particular. El diputado que no forma parte de una comisión disminuye su influencia política intraparlamento, pérdida que eventualmente podría compensar con una mayor influencia en su partido político, su bancada y la opinión pública.

3.2. Comisiones permanentes

En la categoría de comisiones permanentes se cuenta a las comisiones sectoriales legislativas de ambas cámaras. A ellas se suman, en el Senado, las comisiones de régimen interior, revisora de cuentas y de ética; y en la Cámara de Diputados las de régimen interno, administración y reglamento, y la especial de control del sistema de inteligencia del Estado¹¹⁷. Existen veinte comisiones permanentes en el Senado y diecinueve en la Cámara de Diputados¹¹⁸.

Las comisiones sectoriales legislativas permanentes son órganos concebidos para el estudio, discusión y votación particular de los proyectos de ley que son tramitados en la Cámara de Diputados y en el Senado. Como señalamos arriba, se organizan en cada rama del Congreso conforme con un criterio de especialización sectorial que permite una división racional del trabajo legislativo y que, en parte,

¹¹⁷ Que si bien es designada “especial” por la materia particular que conoce, es desde el punto de vista temporal, permanente.

¹¹⁸ Las Comisiones Permanentes en el Senado (artículo 27 RS) son las siguientes: De Gobierno, Descentralización y Regionalización; Relaciones Exteriores, Constitución, Legislación, Justicia y Reglamento; Economía, Hacienda, Educación, Cultura, Ciencia y Tecnología; Defensa Nacional; Obras Públicas; Agricultura; Medio Ambiente y Bienes Nacionales; Trabajo y Previsión Social; Salud; Minería y Energía; Vivienda y Urbanismo; Transporte y Telecomunicaciones; Derechos Humanos, Nacionalidad y Ciudadanía; Intereses Marítimos; Pesca y Acuicultura; Régimen Interior; Revisora de Cuentas; y de Ética. En la Cámara de Diputados, por su parte, son Comisiones Permanentes (artículo 213 RCD) las de Gobierno Interior, Regionalización, Planificación y Desarrollo Social; Relaciones Exteriores, Asuntos Interparlamentarios e Integración Latinoamericana; Constitución, Legislación y Justicia; Educación, Cultura, Deportes y Recreación; Hacienda; Defensa Nacional; Obras Públicas, Transportes y Telecomunicaciones; Agricultura, Silvicultura y Desarrollo Rural; Recursos Naturales, Bienes Nacionales y Medio Ambiente; Salud; Trabajo y Seguridad Social; Minería y Energía; Economía, Fomento y Desarrollo; Vivienda y Desarrollo Urbano; Derechos Humanos, Nacionalidad y Ciudadanía; Familia; Ciencias y Tecnología; Pesca, Acuicultura e Intereses Marítimos; y Régimen Interno, Administración y Reglamento.

reproduce la división sectorial del Poder Ejecutivo¹¹⁹. En su seno se realiza una buena porción del debate particular de un proyecto de ley, sin perjuicio de su necesaria tramitación en Sala. Las indicaciones recaídas en mensajes y mociones tienen su sede natural de discusión y análisis en las comisiones y, por lo mismo, su aceptación o rechazo en numerosas ocasiones se resuelve en la propia comisión. Sin un sistema de comisiones operando no sería viable la revisión pormenorizada por artículos en cada uno de los proyectos de ley ingresados a trámite legislativo.

La división sectorial del trabajo en comisiones tiene un cimiento partidista en la representación proporcional de los partidos políticos que tienen escaños en cada cámara¹²⁰. Por lo anterior, es posible definir la comisión sectorial legislativa permanente como un órgano colegiado integrado de manera proporcional por senadores o diputados de los diversos partidos con representación parlamentaria, cuya principal labor es el estudio de los proyectos de ley y de las materias señaladas por el respectivo reglamento cameral, con el propósito de ilustrar la decisión del pleno mediante un informe recaído sobre dichos proyectos o asuntos.

La LOCCN señala que el Senado y la Cámara de Diputados deben establecer en sus reglamentos las comisiones permanentes que estimen necesarias para informar los proyectos que se sometan a su consideración (artículo 17 inciso primero). Sin perjuicio de la libertad de cada cámara para establecer, modificar o suprimir las comisiones sectoriales legislativas permanentes que estime adecuadas, la LOCCN exige a cada rama contar con una Comisión de Hacienda, encargada de informar de los proyectos de ley en lo relativo a su incidencia en materia presupuestaria y financiera del Estado, de sus organismos o empresas (artículo 17, inciso segundo, LOCCN). La misma ley ordena, además, la creación de una comisión revisora de cuentas en cada Cámara (artículo 54 LOCCN).

En el Senado, las comisiones permanentes están integradas por cinco senadores, salvo la de Régimen Interior, que suma al Presidente (quien la preside por derecho propio) y el Vicepresidente de la corporación.

En la Cámara de Diputados las comisiones permanentes se integran con trece miembros, excepto, al igual que en el Senado, la de Régimen Interno, Administración y Reglamento, en la que participa la Mesa de la Corporación (Presidente y los dos Vicepresidentes) por derecho propio y trece diputados que sean jefes de comité (artículo 219 RCD) y la Comisión Especial de control del Sistema de Inteligencia del Estado. Esta última tiene competencia para conocer los informes y antecedentes relativos a las actividades de los servicios y organismos que integran el Sistema de Inteligencia del Estado y esta constituida

¹¹⁹ La división por sectores respetando en términos generales, la división competencial empleada por los ministerios explica que en la Cámara de Diputados, el nombramiento de un Presidente de comisión deba ser comunicado al Ministro del ramo y al Presidente de la Cámara (artículo 235 RCD).

¹²⁰ Este sustrato político está considerado en el Reglamento de la Cámara de Diputados, que dispone que “los partidos políticos que formen parte de la Cámara estarán representados en cada Comisión por un número proporcional al de diputados con que cuenten, lo que se determinará según el coeficiente fijo resultante de dividir el total de los cargos de todas las comisiones por el número de diputados de la Corporación; este coeficiente se multiplicará por el número de diputados de cada Partido Político y ese resultado señalará los cargos que le correspondan” (artículo 213, inciso segundo, RCD). El Reglamento del Senado, en cambio, nada dice al respecto. En la práctica, la proporcionalidad es de gran relevancia en la determinación de los miembros de cada comisión en el Senado. No podría ser de otra manera.

por siete diputados elegidos por todo el período legislativo y que no pueden ser sustituidos¹²¹. Puede añadirse que el artículo 218 del RCD permite que las comisiones permanentes establezcan subcomisiones para allegar antecedentes pertinentes para el adecuado despacho de un proyecto de ley o para acelerar el trabajo legislativo¹²². Desde un punto de vista funcional esta subcomisión debiera conformarse con un número inferior a trece de diputados y respetando la proporcionalidad de la representación partidista.

Las comisiones permanentes son presididas por un diputado o senador elegido por sus integrantes de acuerdo con una negociación general entre las bancadas y comités, sin perjuicio de la opinión de los propios miembros de la comisión hacia el interior de su partido. Puede durar en sus funciones hasta el término del correspondiente período legislativo, es decir, cuatro años si la comisión no sufre cambios en sus integrantes. Si la comisión cambia su composición es probable que se emprenda una nueva negociación para la elección de su presidente, negociación que dependiendo del cambio producido será intra bancada o interpartidista.

En caso de vacancia del cargo de presidente de la comisión en la Cámara de Diputados, se efectúa una nueva elección en la primera sesión ordinaria que se celebre después de cuarenta y cinco horas de ocurrida la vacancia¹²³. En tal situación, el nuevo presidente ejerce su cargo por el tiempo que quedaba para terminar el período del reemplazado. Si se produce la ausencia o la renuncia del presidente, se desempeñará en tal cargo otro miembro de la comisión, según las normas de subrogación establecidas en el artículo 232 RCD¹²⁴. Una vez electo el presidente de una comisión, el nombramiento debe ser comunicado por escrito a la Sala y, en la Cámara de Diputados a su presidente y al Ministro de Estado del sector que corresponda a las competencias de la comisión (artículos 32 RS y 235 RCD).

Entre las principales atribuciones del presidente de una comisión se cuentan las de: citar a sesión al iniciarse cada período de sesiones y durante ella (artículo 238 RCD); cuando lo estime necesario o lo acuerde la comisión o lo solicite el Presidente de la República, indicar los asuntos de fácil despacho y fijar su orden en la tabla respectiva; señalar los artículos de un proyecto que deben ser informados por la Comisión de Hacienda; declarar la admisibilidad de las indicaciones en los casos señalados en la ley; presidir y dirigir los debates de la comisión; fijar las proposiciones a discutir; y calificar los asuntos que deba darse cuenta en sesión secreta¹²⁵. Aunque las normas no lo indican, los presidentes de

¹²¹ A menos que renuncien a su calidad de integrantes o que incurran en inhabilidades, incompatibilidades o causales de cesación en sus cargos o por acuerdo unánime de los Jefes de los Comités Parlamentarios del que se debe dar cuenta a la Sala.

¹²² Salvo que un tercio de sus integrantes se oponga.

¹²³ Artículo 223 RCD. En el caso del Senado es menester utilizar la regla general del artículo 26 RS. que dispone: "Siempre que vacaren los cargos de Presidente o de Vicepresidente, se procederá a la elección de reemplazante, por el tiempo que falte, inmediatamente después de la Cuenta de la Sesión ordinaria siguiente a aquélla en que se produzca la vacancia y se hará la comunicación prevista en el artículo 21".

¹²⁴ El último que hubiese desempeñado el cargo o, sucesivamente, el que hubiere sido durante el mayor número de períodos legislativos consecutivos y, en igualdad de condiciones, el que tenga precedencia en orden alfabético.

¹²⁵ Artículos 25 LOCCN, 23 y 118, inciso cuarto, RS y 237 RCD. Asimismo, en la Cámara Baja se considera la posibilidad de que se

comisión pueden facilitar o retrasar la discusión de un proyecto urgente, a menos que se trate de un proyecto calificado como de discusión inmediata¹²⁶.

En el Senado, los presidentes de comisiones las citan indicando las materias que se tratarán y la hora de inicio y término de la sesión (artículo 34 RS). Del mismo modo, el presidente debe dar cuenta de los asuntos recibidos en la comisión y mantiene la comunicaciones oficiales con otros órganos del Estado¹²⁷. Cabe notar que dos o más senadores pueden requerir por escrito al presidente para que ponga en tabla un asunto recibido dentro del plazo de sesenta días desde la cuenta del mismo a la comisión, prorrogables por treinta días. De generarse el requerimiento, el presidente deberá colocar el asunto en primer lugar de la tabla en alguna de las sesiones celebradas dentro del plazo de sesenta días o bien en un lugar preferente si hay asuntos con urgencia.

Las comisiones permanentes del Senado requieren para sesionar de la mayoría de sus miembros (sesenta por ciento de sus integrantes), mientras que en la Cámara Baja requieren de sólo cuatro diputados (treinta por ciento de sus integrantes)¹²⁸.

En la Cámara de Diputados las comisiones pueden celebrar sus sesiones en cualquier día, pero en horas distintas a las que tenga acordada la Cámara para sesionar (artículo 225 RCD). No obstante, pueden sesionar de manera simultánea con la Sala cuando conocen de una acusación constitucional o consideran proyectos con suma urgencia o discusión inmediata, o bien cuando la sesión de la Sala se encuentra sometida a las normas de los Incidentes. No pueden acordar sesiones entre las cero y diez horas, a menos que se trate de sesiones especiales o solicitadas por el Presidente de la República (artículo 244 RCD). En la práctica, la Cámara suele reservar parte de la jornada semanal para sesiones de comisión tanto en Santiago como en Valparaíso¹²⁹.

En el Senado las comisiones no pueden sesionar mientras se celebra sesión en Sala, a menos que exista acuerdo previo de la Sala o unanimidad de los comités (artículo 35 RS).

Para adoptar acuerdos las comisiones requieren de la mayoría de sus miembros presentes, cumpliendo por cierto con el quórum exigido para sesionar¹³⁰. Existen disposiciones que rebajan esta regla general en otro tipo de comisiones (como las de investigación) y confieren derechos a una minoría¹³¹.

cite a sesión de comisión cuando lo solicite el Presidente de la República. Esta atribución del Ejecutivo debe agregarse a las otras de carácter legislativo que el ordenamiento jurídico le entrega.

¹²⁶ Siempre que en su tabla cuente con más de un proyecto calificado de urgente.

¹²⁷ Artículos 36 y 42 RS.

¹²⁸ Artículos 33, inciso primero, RS y 215 RCD.

¹²⁹ El artículo 203 RCD obliga a las comisiones de la Cámara a reunirse “en las salas destinadas a ellas en el edificio que ocupe la Cámara de Diputados”, sin perjuicio de las visitas inspectivas. Dado que la Cámara de Diputados cuenta con edificios en Valparaíso y Santiago, es posible celebrar sesiones en ambos recintos. El artículo 38 RS es más flexible: por acuerdo de la mayoría de sus miembros, las comisiones pueden constituirse, sesionar y adoptar acuerdos en cualquier parte del territorio nacional. Sin embargo, estas sesiones pueden celebrarse en una ciudad distinta a aquella donde la Sala se reúne, sólo cuando ésta no se encuentre sesionando. El RS señala, además, que debe darse cuenta de manera trimestral de estas sesiones a la Comisión de Régimen Interior.

¹³⁰ Artículos 33, inciso primero, RS y 215 RCD.

¹³¹ Como por ejemplo el artículo 52, N°1 letra C de la Constitución. Según la Constitución, un tercio de los integrantes de una comisión especial de investigación pueden despachar citaciones y solicitar antecedentes. Esta norma exige menor consenso

Conforme con el artículo 284 del RCD, las sesiones de las comisiones, los documentos y antecedentes de las mismas, sus actas y votaciones son públicas. Sin embargo, si la publicidad afecta el debido cumplimiento de las funciones de la comisión, los derechos de las personas, la seguridad de la nación o el interés nacional, su presidente con el voto favorable de los dos tercios de los diputados presentes, puede declararla secreta (en su totalidad o en parte)¹³². Esta disposición se encuentra también en la LOCCN y suscita problemas en su lectura conjunta con el artículo 8 de la Constitución.

Por lo común, el debate en comisión y sus conclusiones pueden conocerse por medio de dos textos, a saber, el acta y el informe final. El acta, en la Cámara Baja, contiene la nómina de diputados asistentes, el nombre de quien presidió la comisión, los nombres de los ministros de estado que concurrieron, la enumeración de los documentos que se dio cuenta (y el trámite o resolución correspondiente), el texto completo del proyecto de ley o acuerdo aprobado por la comisión, y toda otra materia que se estime adecuado dejar constancia (artículo 249 RCD). Cabe agregar que el desarrollo del debate se registra en un grabación de audio digital o analógica, cuyo acceso, en los hechos, no es público.

En la Cámara de Diputados, los informes de comisión están regulados en los artículos 287, 288, 289, 290 y 291 del RCD. Estas disposiciones distinguen si se trata del primer informe de comisión, segundo informe, primer informe de proyectos en segundo trámite y segundo informe de proyectos en segundo trámite constitucional. En cada uno de ellos, la comisión debe dejar constancia expresa de un conjunto de cuestiones relevantes para el pronunciamiento de la sala.

En el Senado el informe de comisión da cuenta de sus acuerdos, sus fundamentos, opiniones de mayoría y minoría (si procede), las votaciones particulares de cada senador y las normas legales que se relacionan con el proyecto. Asimismo debe indicar las disposiciones que requieran de quórum especial o, si corresponde, el hecho de haberse comunicado a la Corte Suprema las disposiciones que deben ser informadas por ella. Los informes se mantienen en reserva mientras no se da cuenta de ellos en el Senado, salvo acuerdo en contrario de la comisión o autorización de su presidente. Una vez dado cuenta del informe, este tiene el carácter público exigido por la LOCCN.

3.2.1. La Comisión de Hacienda

La LOCCN dispone que cada Cámara debe tener una Comisión de Hacienda para informar sobre la incidencia de los proyectos de ley en tramitación en materia presupuestaria y financiera del Estado, de sus organismos o empresas (artículo 17).

El Reglamento del Senado incluye la Comisión de Hacienda en el listado de

político que el requerido por la regla general y aplicable a comisiones permanentes y especiales en ejercicio de su función legislativa.

¹³² Cuando la sesión es secreta, sólo pueden ingresar los correspondientes diputados, los ministros de estado y el personal autorizado conforme con el artículo 243 RCD.

comisiones permanentes del artículo 27 y repite el deber de informar prescrito por la LOCCN. La Comisión de Hacienda entonces se somete a las reglas generales sobre integración de comisiones, sin perjuicio de la especial estabilidad que exhibe su composición en el tiempo. Dicha estabilidad refleja, en parte, la posición e influencia de los senadores que la integran en su partido político, bancada o comité.

Como el inciso segundo del artículo 17 LOCCN, el artículo 27 RS dispone que el informe de la Comisión de Hacienda debe indicar la fuente de 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. Cuando un asunto sea enviado a la Comisión de Hacienda para el sólo efecto de su pronunciamiento sobre la incidencia presupuestaria, debe circunscribir su estudio e informe solamente a las disposiciones que digan relación con tal incidencia. La indicación de la fuente de recursos reales y efectivos exige determinar el monto de los dineros públicos comprometidos, el que según el inciso final del artículo 65 no puede ser aumentado por vía de indicación parlamentaria. Entendemos que cualquier indicación parlamentaria que pretenda modificar el contenido de un proyecto promovido desde la iniciativa exclusiva y, de manera directa o indirecta, conduzca de manera cierta a un incremento del gasto previsto por el Presidente de la República, contraviene la norma citada.

En la Cámara de Diputados el RCD dedica el párrafo 3º del Título II a la Comisión de Hacienda. La regulación contiene reglas similares al artículo 17 de la LOCCN, que complementa con disposiciones detalladas sobre su funcionamiento. Según el artículo 220 del RCD conoce de los proyectos en los siguientes casos:

- 1º Aquellos que le correspondan por ser de su competencia exclusiva, entendiéndose por tales los requeridos sólo a materias presupuestarias y financieras que afecten al sector público o al sector privado;
- 2º Aquellos informados por otras comisiones legislativas, que contengan normas que incidan en aspectos presupuestarios o financieros del Estado, sus organismos o empresas. Es el presidente de la comisión respectiva quien determina en el primer informe qué disposiciones han de ser informadas por la Comisión de Hacienda (artículo 287 núm. 4º RCD). Esta determinación delimita la intervención de la Comisión de Hacienda sin perjuicio que puede informar sobre otros artículos cuando así lo acuerde, a propuesta de alguno de los miembros presentes, por estimarlos relacionados con la disposición remitida. Si la comisión informante en la discusión particular modifica las normas ya informadas por la Comisión de Hacienda, esta última elabora un segundo informe (artículo 222 RCD); y
- 3º Aquellos que por cualquier causa, en el caso del número anterior, no hayan sido informados por las comisiones competentes. En esta circunstancia se le entrega a la Comisión de Hacienda la facultad para asumir la competencia de las comisiones que, debiendo informar, no lo han hecho por cualquier

motivo. Notemos que la norma del número 3 del artículo 220 RCD ensancha las competencias legales de la Comisión de Hacienda, extendiéndola a materias que no le son propias¹³³.

Según el RCD los proyectos que deban ser informados por la Comisión de Hacienda no pueden seguir su curso reglamentario sin el correspondiente informe, ni aun por acuerdo unánime de la Sala (artículo 221 RCD).

Cabe notar que en el período 1990-2010, el 73,4% de las iniciativas legislativas ingresadas a la comisiones de Hacienda terminaron aprobadas como ley. De los Mensajes ingresados a ambas comisiones, casi el noventa por ciento culminó su trámite promulgado como ley (OBRADOR y PÉREZ, 2011: 157). Estas cifras, en términos relativos, demuestran la importancia política de la Comisión de Hacienda.

3.2.2. Las comisiones de Régimen Interior del Senado y Régimen Interno, Administración y Reglamento de la Cámara de Diputados

Las comisiones de policía interior son antiguas en el Congreso chileno y las encontramos ya en los reglamentos parlamentarios del siglo XIX¹³⁴. En el presente, la comisión de Régimen Interior del Senado tiene por objeto la supervigilancia del orden administrativo e interno de los servicios del Senado, la administración de sus edificios y dependencias, y las demás atribuciones que le confiere la ley y el reglamento. Está integrada por cinco senadores a los que se suman el Vicepresidente y el Presidente del Senado (o quien haga de tal), quien la preside (artículo 29 RS).

En la Cámara de Diputados, la Comisión de Régimen Interno, Administración y Reglamento debe adoptar todas las medidas que estime convenientes para el mejor funcionamiento de la Cámara y para este fin dispone de once competencias enunciadas en el inciso 4 del artículo 219 RCD, que incluyen: informar sobre los proyectos de reglamento o sus modificaciones; impartir las instrucciones que estime necesarias para el cumplimiento de los acuerdos respecto del personal y supervigilar su cumplimiento; efectuar los nombramientos del personal, tanto de planta como a contrata; aplicar las medidas disciplinarias que procedan; adoptar las medidas necesarias para la mejor administración del edificio de la Cámara; aprobar el proyecto de presupuesto de la Cámara; designar la Comisión Revisora de Cuentas y aprobar la inversión del presupuesto de la

¹³³ Los supuestos en que este conocimiento subsidiario podría suscitarse son excepcionales. En principio, todo proyecto de ley debe ser informado por la comisión permanente respectiva (artículos 118 RCD; 36 RS). En los proyectos calificados con simple o suma urgencia, conforme con el Reglamento de la Cámara de Diputados, la no evacuación del informe en el plazo reglamentario, obliga a la Sala a pronunciarse con prescindencia del mismos, a menos que deba informar la Comisión de Hacienda en cumplimiento del artículo 17 de la Ley Orgánica Constitucional del Congreso Nacional (artículos 187 y 188 RCD). En los proyectos sometidos a discusión inmediata, no procede el informe de comisión, salvo que se trate de materias de incidencia presupuestaria al tenor del artículo 17 de la Ley Orgánica Constitucional del Congreso Nacional. Por consiguiente, la Comisión de Hacienda podría asumir la competencia de otras comisiones en la medida éstas no evacuen sus informes dentro de los plazos fijados y que el proyecto incida en materias presupuestarias o financieras del Estado.

¹³⁴ Hacia 1897, el artículo 35 del RS creaba una comisión denominada “de Policía Interior” que “se compondrá siempre del Presidente, vice-Presidente i Secretario, pero el Secretario no tendrá voto en ella sino cuando fuere miembro del Senado”. Una norma equivalente se encuentra en el artículo 34 RCD (LARRAÍN ZÁÑARTU, t. 1, 1897: 139 y 141).

Cámara.

Como ya se indicó, esta compuesta de trece diputados que son jefes de comités parlamentarios, a los que se agregan los integrantes de la Mesa de la Cámara (presidente y dos vicepresidentes). Conforme con el artículo 3 del Reglamento para la asesoría externa de la Cámara de Diputados, la Comisión de Régimen Interno, Administración y Reglamento debe nombrar una comisión especial para calificar a las instituciones y organismos habilitados para prestar asesoría a la Cámara¹³⁵.

3.2.3. Comisión de Constitución, Legislación, Justicia y Reglamento del Senado

Se integra conforme a las reglas generales y según el RS informa acerca de las dudas de constitucionalidad de un asunto sometido a su conocimiento, en tanto el cumplimiento del plazo constitucional, legal y reglamentario establecido lo permita (artículo 27 RS). De ordinario exhibe una notable estabilidad en su integración, hecho que tiene estrecha relación con la relevancia política de sus competencias. A diferencia de otras comisiones, su dotación profesional es de dos secretarios de comisión, cuya labor se divide conforme con criterios fijados por la tradición parlamentaria.

3.2.4. La Comisión especial de control de sistema de inteligencia del Estado

Prevista en el artículo 3o3 bis RCD, es la encargada de conocer los informes y antecedentes de las actividades de los organismos del sistema de inteligencia del Estado. Esta constituida por siete diputados que duran en sus cargos durante todo el periodo legislativo¹³⁶. Antes de asumir sus cargos, los integrantes de la Comisión deben prestar un juramento o promesa especial de guardar secreto de toda la información o documento que reciban en tanto tales.

El Director de la Agencia Nacional de Inteligencia debe rendir ante ella un informe anual sobre el funcionamiento del sistema nacional de inteligencia y su propia entidad. Además la Comisión puede solicitar informes a los directores o jefes de servicios u organismos del sistema de inteligencia.

Las sesiones de la Comisión son secretas cuando conoce de informes y antecedentes referidos a los organismos que integran el sistema de inteligencia del Estado.

En todo lo no especialmente regulado por los artículos 3o3 bis y ter RCD, esta Comisión se somete a las reglas generales.

¹³⁵ Esta comisión debe entregar el listado de instituciones habilitadas antes del 30 de octubre de cada año. Tiene facultades para solicitar antecedentes e investigar la labor desarrollada por estos organismos.

¹³⁶ Sólo pueden ser sustituidos por renuncia, inhabilidad, incompatibilidad o causal de cesación en sus cargos, o por acuerdo unánime de los Jefes de comité parlamentario.

3.2.5. Las comisiones Revisora de Cuentas y de Ética y Transparencia del Senado y Revisora de Cuentas y de Ética y Transparencia de la Cámara de Diputados

El RS incluye dentro de las comisiones permanentes las comisiones Revisora de Cuentas y de Ética del Senado. La primera de estas comisiones responde al mandato del artículo 68 de la LOCCN, que señala que cada cámara tendrá una comisión revisora de cuentas.

El artículo 226 RS dispone que la Comisión Revisora de Cuentas es la encargada de su examen y aprobación. Asimismo, señala que la formulación y ejecución del presupuesto del Senado y el examen y aprobación de las cuentas de gastos, se sujetan a las normas del "Acuerdo sobre Formulación y Ejecución del Presupuesto del Senado y Aprobación Anual de sus Cuentas" (artículo 227). Las cuentas del Senado son públicas y una síntesis de ellas se publica anualmente en el Diario Oficial.

La creación del Consejo Resolutivo de Asignaciones Parlamentarias y del Comité de Auditoría Parlamentaria en la reforma a la LOCCN aprobada el año 2010 ha acotado el ámbito de las facultades de la Comisión Revisora de Cuentas¹³⁷. Estos órganos bicamerales, no integrados por parlamentarios, buscan aumentar el control público sobre el monto y utilización de las asignaciones de diputados y senadores y, en general, garantizar una auditoría independiente de los ingresos y gastos de cada rama del Congreso Nacional. Es deseable que las normas reglamentarias se revisen a la luz de esta modificación legal.

Los artículos 4° y 5°A de la LOCCN indican que cada cámara deberá tener una comisión de ética y transparencia parlamentaria encargada de velar por el respeto de los principios de probidad, transparencia y acceso a la información pública y conocer y sancionar las faltas a la ética parlamentaria. Asimismo la comisión de Ética y Transparencia de cada cámara, según la LOCCN, conoce de las observaciones formuladas por el Comité de Auditoría Parlamentaria que no han sido resueltas por el sujeto auditado en el plazo de treinta días. Ambas comisiones tienen la facultad de solicitar al Comité el examen pormenorizado de la forma como un parlamentario o comité ha empleado los recursos y fondos recibidos de su corporación. Las comisiones de Ética y Transparencia de la Cámara de Diputados y el Senado deben resolver todos los asuntos que le han sido sometidos en materia de auditoría antes del 31 de agosto de cada año. Además, las comisiones de Ética y Transparencia pueden requerir al Comité de Auditoría Parlamentaria la realización de una auditoría conforme con el artículo 66 B de la LOCCN. Agreguemos que el artículo 4° LOCCN les encarga conocer de las reclamaciones derivadas de consultas formuladas por el público a autoridades u organismos internos de cada cámara.

Según la ley orgánica, sus integrantes deben ser elegidos por los tres

¹³⁷ Artículo 3 LOCCN.

quintos de los miembros en ejercicio de cada cámara y no pueden formar parte de la correspondiente Mesa. La Comisión de Ética y Transparencia con el voto conforme de los dos tercios de sus miembros puede obligar a comparecer a un diputado o senador. Según el inciso final del artículo 5ºA puede amonestar, imponer multas y adoptar acuerdos y resoluciones que pueden ser públicos (bien por su carácter definitivo, bien por acuerdo de la Comisión).

Los reglamentos de ambas cámaras contienen normas particulares sobre una comisión equivalente a la indicada por la ley orgánica constitucional. Sin embargo, la Comisión de Ética del Senado y la de Conductas Parlamentarias de la Cámara de Diputados no se ajustan por completo a la regulación legal comentada.

El RS señala que la Comisión de Ética tiene por objetivo conocer y resolver cualquier situación de orden ético que afecte a los senadores. Para tal fin cuenta con las más amplias atribuciones para el desempeño de su cometido (artículo 229 RS). La integran cinco senadores elegidos por todo el período legislativo correspondiente mediante votación directa y secreta, con posibilidad de reelección. Sus integrantes, como indica el citado artículo 5ºA, no pueden ser miembros de la Mesa. Para ser elegido miembro de la Comisión de Ética se requiere el voto favorable de las tres cuartas partes de los senadores presentes, un quórum distinto que el exigido por la ley¹³⁸. La elección de cada miembro se realiza en votaciones separadas. El apoyo del Senado es claramente *intuitio personae* y tanto es así que si un miembro de la comisión cesa por integrarse a la Mesa, por renuncia o por cualquiera otra causa, su reemplazo se somete a las normas especiales del artículo 230, esto es, nueva elección con el voto conforme de los tres cuartos de los senadores presentes. No hay aquí principio de proporcionalidad ni representación de Comités. Lo mismo sucede en la hipótesis de reemplazo transitorio de un integrante de la Comisión, que no se somete al parecer del respectivo Comité.

En su la primera sesión, la comisión nombra entre sus miembros un Presidente. Actúa como Secretario de la Comisión de Ética, el Secretario General del Senado o el Prosecretario y Tesorero, en su defecto.

El quórum para adoptar acuerdos es, a lo menos, de cuatro senadores y sus sesiones y actuaciones son siempre reservadas (artículo 231 RS). Respecto de asuntos tratados en la Comisión, ninguno de sus integrantes puede formular declaraciones, ni plantearlos como materia de debate o darles publicidad, sin perjuicio de la censura pública prevista en el artículo 236 RS.

La Comisión debe asesorar a la Mesa y absolver las consultas que ésta o cualquier senador le formule ante una situación o actuación determinada que estime relevante en el ejercicio de la función parlamentaria (artículo 232 RS)¹³⁹.

¹³⁸ Por porcentaje de votos y por base de cálculo.

¹³⁹ La Resolución de la Secretaría General del Senado 4/09 de 4 de mayo de 2009, que regula las solicitudes de información a que se refiere la Ley de transparencia de la función pública y acceso a la información de la administración del Estado, dispone en su artículo 10 que el requirente que no ha recibido la información solicitada en el plazo previsto (veinte días hábiles desde la presentación de la solicitud) o bien esta le ha sido denegada de manera injustificada, puede reclamar ante la Comisión de Ética y

Del mismo modo conoce de las actuaciones públicas o privadas de los senadores que, a juicio de un integrante de la Cámara Alta, merece un reparo por ofender la dignidad del Senado o la probidad y transparencia de sus actos. También conoce, a petición del Presidente del Senado o de alguno de los representantes de los Comités, cualquier situación que afecte a un senador y que pueda derivar en detrimento de la dignidad del Senado o afectar gravemente su imagen corporativa. La Comisión de Ética puede proceder de oficio en situaciones graves y de público conocimiento (artículo 233 RS). La propia Comisión, en caso de duda, resuelve sobre su competencia y fija sus normas de procedimiento (artículo 234 RS).

Las decisiones de la Comisión son obligatorias y definitivas, y constituye un deber de honor de los senadores acatarlas (artículo 235 RS). Una vez resuelto un asunto por la Comisión, no puede plantearse nuevamente sobre la base de los mismos hechos que fundaron su resolución.

La Comisión de Ética puede sancionar a un senador con amonestación verbal y, en caso de falta grave o reiteración, con censura pública (artículo 236 RS). Sin embargo, el afectado por una decisión de la Comisión puede pedir su reconsideración y suspender la aplicación de la censura pública mientras no se adopte la decisión final.

En la Cámara de Diputados, el Código de Conductas Parlamentarias crea la Comisión de Conducta¹⁴⁰. El artículo 9 del citado Código dispone que al comienzo de un período legislativo se constituirá una Comisión de Conducta conformada por nueve diputados. Cada partido político designa un integrante y si éstos no llegan a nueve, se completa la diferencia proporcionalmente de acuerdo al artículo 213 RCD¹⁴¹. En su integración, entonces, se constata que el RCD sigue un camino distinto que el adoptado por el RS, que opta por distanciar a la representación partidista y buscar un consenso basado en las cualidades del senador elegido.

Las competencias de la Comisión de Conducta son: pronunciarse sobre las consultas que le formula un diputado, relacionadas con su inquietud o quehacer; pronunciarse sobre la conducta de un diputado que ha sido invitado por la Comisión, mediante acuerdo adoptado por la unanimidad de sus integrantes presentes; y proponer a la Mesa, a la Comisión de Régimen Interno, Administración y Reglamento o a la Sala, políticas o propuestas de conductas sobre temáticas de carácter general. En sus pronunciamientos la Comisión puede sancionar la conducta, actos u omisiones de uno o más diputados, declarando

Transparencia del Senado, dentro del plazo de quince días (contados desde la expiración del plazo o notificación de la denegación de acceso a la información). El reclamo debe indicar la infracción cometida, los hechos que la configuran y acompañar los medios de prueba que la acrediten.

¹⁴⁰ El artículo 13 del Código de Conductas Parlamentarias declara que para todos los efectos legales, se entiende parte integrante del RCD y norma complementaria de interpretación de la LOCCN, en lo que corresponda. Las disposiciones del Código sólo pueden ser modificadas mediante acuerdo aprobado, con los trámites de una ley, por los tres quintos de los Diputados presentes. El ejemplar del Código de Conducta utilizado en junio de 2011 para este trabajo, se encuentra actualizado sólo hasta junio de 2009. El propio RCD no incluye esta Comisión en el listado de su artículo 213.

¹⁴¹ Los miembros son elegidos por el pleno de la Corporación a propuesta de la Comisión de Régimen Interno, Administración y Reglamento, y sólo pueden ser reemplazados mediante nueva elección de la Sala.

que son contrarias a los preceptos del Código. También puede hacer recomendaciones generales obligatorias para todos los integrantes de la Corporación. La Comisión no puede, en ninguna circunstancia, conocer de cargos que formule un diputado respecto de otro¹⁴².

Según el artículo 11 del Código, la Comisión aplica las normas de procedimiento que internamente acuerde. En todo caso, sus decisiones se adoptan siempre por los tres cuartos de sus miembros en ejercicio. Los acuerdos de la Comisión pueden ser públicos o reservados, según ella determine. Los públicos se dan a conocer a la Corporación después de su notificación a los interesados, mediante su inclusión en la Cuenta de la sesión más próxima.

3.2.6. La Comisión de Biblioteca y la Comisión Bicameral de Servicios Comunes.

El artículo 2 de la LOCCN regula la Comisión de Biblioteca y la Comisión Bicameral de Servicios Comunes¹⁴³. La Comisión de Biblioteca es la responsable de supervigilar a la Biblioteca del Congreso Nacional y está compuesta por los presidentes del Senado y Cámara. Actúa como su secretario el Director de la Biblioteca.

La Comisión Bicameral de Servicios Comunes es la encargada de supervigilar la administración de los servicios comunes. Está integrada por cuatro diputados y cuatro senadores y actúa como su secretario el Secretario de la Comisión de Régimen Interior del Senado. Su quórum para entrar en sesión es de cuatro parlamentarios, dos senadores y dos diputados y adopta sus acuerdos por mayoría absoluta.

Estas comisiones pueden tener las demás atribuciones que le confieran las leyes y los reglamentos camarales.

3.3. Las comisiones no permanentes

En los párrafos que siguen presentaremos las comisiones legislativas especiales, las comisiones investigadoras y la comisión de juicio constitucional.

3.3.1. Las comisiones legislativas especiales

Las comisiones legislativas especiales se constituyen para informar a las cámaras sobre un proyecto de ley o un asunto de interés público. El artículo 18 de la

¹⁴² Según el artículo 207 RCD, en comisiones, el diputado cuya reputación o corrección de procedimientos se dañe por observaciones formuladas por otro diputado o por un tercero, podrá disponer de cinco minutos en la misma sesión para vindicarse. Lo mismo dispone el artículo 34 para la Sala.

¹⁴³ El artículo 3 de la ley orgánica constitucional del Congreso Nacional agrega no sólo el Consejo Resolutivo de Asignaciones Parlamentarias y el Comité de Auditoría Parlamentaria, sino que "los demás servicios que de consuno acuerden crear ambas Cámaras". Al crearse un servicio común, el mismo acuerdo establece su forma de administración. Esta podría ser similar a la descrita en este epígrafe.

LOCCN establece que las Cámaras pueden nombrar comisiones especiales para el estudio de un proyecto de ley.

Las comisiones especiales responden a la necesidad de contar con un órgano que estudie materias que por su complejidad, extensión o conexiones no pueden ser abordadas de manera satisfactoria en el ejercicio de competencias legislativas y fiscalizadoras por parte del pleno o sus comisiones. Pueden tener su origen en requerimientos derivados del proceso legislativo o de la fiscalización. La comisión especial podría constituirse a partir de una demanda derivada de una labor de fiscalización desarrollada por otra comisión. Así, por ejemplo, la Comisión de Familia fue constituida en la comisión investigadora sobre la situación del maltrato infantil en Chile¹⁴⁴.

Tanto el RCD como el RS incluyen este tipo de comisiones que, en términos generales, se someten a las mismas normas que las permanentes (artículos 33 RS y 229, inciso tercero RCD). No obstante lo anterior, su tarea es transitoria y existen algunas disposiciones particulares sobre su organización y la actividad que despliegan.

En el Senado se considera el nombramiento de comisiones especiales para el estudio de asuntos que, en concepto de la Sala, lo hagan necesario (artículo 28, inciso primero RS). En la Cámara de Diputados se constituyen a petición de un tercio de los diputados y con el voto favorable de la mayoría de los diputados en ejercicio¹⁴⁵.

En la Cámara Baja se integran con el número de diputados que acuerde la Sala. En el Senado, en cambio, siguen la regla ordinaria y se componen de cinco parlamentarios, los que se eligen respetando la pertinente proporción de representación partidista.

La Sala, en la Cámara de Diputados, determina su composición, plazo y competencia en cada situación particular. Su competencia, según el artículo 229 RCD, podrá referirse a una determinada legislación o reunir antecedentes sobre una materia específica. En la Cámara de Diputados el plazo máximo otorgado para desarrollar su labor es de seis meses, prorrogable por una sola vez de acuerdo con la Sala por igual período.

Las comisiones especiales tienen como quórum de sesión la mayoría absoluta de sus miembros (artículos 33 RS y 229 inciso cuarto RCD). Sin embargo, tratándose de la Cámara de Diputados este quórum puede fijarlo la Sala para cada comisión que constituya, salvo que tenga igual número de miembros que una comisión permanente, en cuyo caso, salvo regla particular al respecto, puede sesionar con cuatro de sus miembros.

La comisión especial cuenta con un presidente, que debe ser elegido por la

¹⁴⁴ En el Senado se ha constituido, por ejemplo, la Comisión especial sobre zonas extremas (que en octubre de 2003 fue convocada para conocer por parte de los Ministros de Interior, Relaciones Exteriores y Obras Públicas, las políticas que el Gobierno está implementando en relación con el proceso de licitación del Puerto de Arica). En la misma época, la Comisión especial de Seguridad Ciudadana fue convocada para recibir al Director General de Carabineros para que informe acerca de la aplicación y evaluación del Plan Cuadrante.

¹⁴⁵ La solicitud de constitución debe proponer su objeto de estudio y un programa de trabajo.

mayoría de votos de sus integrantes en la primera sesión; un secretario, que ocupa el mismo cargo en una comisión permanente, según un orden establecido para el servicio interno. A ambos se suma el personal de Secretaria correspondiente.

La comisión especial puede concluir su labor con un informe que impulse una iniciativa legislativa o de fiscalización.

3.3.2. Comisión especial de solicitudes de información y de antecedentes específicos a los organismos de la administración del Estado

Esta Comisión fue creada por el Acuerdo Reglamentario núm. 8, de mayo de 2009. Ella está integrada por trece diputados elegidos conforme a la regla proporcional del artículo 213 RCD y por los miembros de la Mesa. Es presidida por un integrante de la Mesa y puede sesionar con al menos cuatro diputados.

Esta Comisión sesiona el mismo día en que se celebran sesiones de Sala, a continuación de ésta, y por un tiempo máximo de sesenta minutos. En ella, los diputados que la integran o sus reemplazantes, pueden solicitar la misma información o antecedentes específicos que podrían requerirse en tiempo de Incidentes. Con esta Comisión se buscó simplificar la hora de Incidentes, reduciendo o eliminando este tipo de solicitudes durante su trámite (Ramírez, 2012: 74).

3.3.3. Las comisiones especiales investigadoras o comisiones investigadoras¹⁴⁶

Las comisiones especiales investigadoras tienen por objeto reunir antecedentes sobre determinados actos del gobierno en el ejercicio de la facultad fiscalizadora de la Cámara de Diputados. Forman parte de las competencias que la Constitución otorga de manera exclusiva a la Cámara Baja. Más adelante serán examinadas en el contexto de la función fiscalizadora de la Cámara de Diputados.

Cabe notar que bajo la vigencia de la Constitución de 1925, sin otro sustento constitucional que la facultad fiscalizadora de la Cámara de Diputados, funcionaron numerosas comisiones de investigación. Con todo, en el período 1925-1973, se entendió que estas comisiones sólo podían "preparar los datos e investigar los hechos que estimen necesarios para la deliberación de la Cámara, y solicitar de los Poderes Públicos la comparecencia de aquellos funcionarios que, por sus especiales aptitudes, estén en situación de ilustrar sus debates"¹⁴⁷. En el siglo XIX la Cámara las creó sin contar con el fundamento constitucional de la facultad fiscalizadora, que fue explicitada por la Constitución sólo en 1925. Así, a propuesta de Antonio Varas, en la sesión ordinaria 35 de 1858, se aprobó en la

¹⁴⁶ La CPR utiliza ambas denominaciones. La expresión "especial" permite utilizar en subsidio la regulación existente para este tipo de comisiones.

¹⁴⁷ SILVA BASCUÑÁN, t. 2, 1963: 117. Este autor señala como ejemplo la comisión investigadora de la penetración peronista en Chile, cuyo informe fue aprobado el 18 de julio de 1956.

Cámara baja la creación de una comisión de cinco diputados para que “investigase la administración de ferrocarril entre Santiago i Valparaíso”. Lo significativo es, como destaca el informe de una comisión especial de la Cámara destinada a estudiar las facultades de investigar en 1863, que “el Presidente de la República no observó ni contradijo el nombramiento i objeto de la Comisión i, por el contrario, dio orden de facilitar a los Diputados el conocimiento de los datos, libros, cuentas i demas piezas conducentes al esclarecimiento de los hechos denunciados” (Larraín Zañartu, 1897: 94).

Desde el punto de vista formal, las comisiones investigadoras se constituyen a petición de los dos quintos de los diputados en ejercicio (artículo 52 núm. 1, letra c, de la CPR). Desde un punto de vista material, responden al propósito de investigar actos del gobierno que podrían generar algún tipo de responsabilidad política para los titulares de los órganos sometidos a fiscalización parlamentaria. La responsabilidad que es objeto de la investigación no es exigible por la propia comisión de manera directa, pues el dispositivo sancionatorio no forma parte de sus atribuciones. Así, la responsabilidad esclarecida por el trabajo de la comisión investigadora puede dar origen tanto un juicio de reproche de la ciudadanía (en encuestas de opinión o en un voto-castigo en una elección democrática) como impulsar la aplicación de sanciones jurídicas por parte de la administración pública, la Contraloría General de la República, los tribunales ordinarios de justicia y hasta el propio Congreso Nacional por medio del juicio constitucional¹⁴⁸. En esta línea, debemos notar que la funcionalidad política y constitucional de la comisión investigadora no siempre está asociada a las conclusiones contenidas en su informe final (que refleja los intereses de mayoría y, en su caso, de minoría), pues las actuaciones de la investigación pueden tener valor en sí mismas para los ciudadanos y órganos estatales concernidos en las distintas dimensiones de la responsabilidad¹⁴⁹. La mera constitución de una comisión investigadora puede legitimar y apoyar indirectamente la labor del Ministerio Público o de un juez dentro de un proceso determinado, como

¹⁴⁸ La relación entre comisiones investigadoras y juicio constitucional es débil en nuestra historia constitucional. Se trata de dos procedimientos con un contenido, condiciones de ejercicio y objetivo político claramente diferenciado.

¹⁴⁹ Algunos datos correspondientes al período 1990-2007 pueden ser útiles para ilustrar esta afirmación. En este período se constituyeron ochenta y cinco comisiones de investigación. El año 2007 cincuenta y siete comisiones investigadoras habían aprobado su informe final. Seis de ellos nunca fueron votados (Gestión ex ANAP, 1991; Privatización empresas Corfo, 1991; Problemas de la Droga en Chile, 1992; Irregularidades en Digerder Santiago, 1997; Racionamiento eléctrico, 1999; y Posibles irregularidades en licitación de EMOS, 2002) y cuatro rechazados (correspondientes a Desvío de fondos PGE, Irregularidades en Chiledeportes, Utilización de Fondo de Estabilización de precios del petróleo; y Proceso de licitación de Casinos). Asimismo, diez comisiones culminaron sus sesiones sin emitir su informe y once comisiones aprobadas nunca llegaron a constituirse (Programas asistenciales Indap y Conaf, 1994; Entrega de recursos públicos a asociaciones y clubes profesionales de deportes, 1995; Tráfico de desechos o residuos tóxicos, 1999; Operaciones económicas y situaciones de concentración monopólica, 2000; Boro en agua potable de Arica, 2001; Implicancias constitucionales, legales y reglamentarias de renuncia del ex Comandante en Jefe de la Armada Sr. Jorge Arancibia, 2001; Aumento de despidos antes de la entrada en vigencia de la reforma laboral, 2001; Antecedentes de la intervención encubierta de la CIA en Chile, 2004 –comisión en que no se llegó siquiera a nombrar a sus integrantes–; Resultados de la privatización de empresas sanitarias y su control por los organismos públicos, 2005; Procedimientos técnicos para validar declaraciones de menores en casos de delitos sexuales cometidos en su contra, 2005; y Pesquisar casos de niños y adultos perdidos y extraviados, 2006). En ocho comisiones no hubo ni conclusiones ni informe (Ingresos y gastos entidades de la administración del estado, 1990; Uvas envenenadas, 1990; Deterioro de la capa de ozono, 1992; Adquisición de libro de Joaquín Lavín por Codelco y otros entes fiscales, 1999; Cumplimiento de concesiones viales Tribasa, 2000; Venta de ESVL, 2000; Derrame de relave de Embalse Carén, 2006; y Retraso del Instituto de Salud Pública en peritajes de drogas en la I Región, 2006).

también sumar o restar votos ciudadanos. Los parlamentarios son conscientes de este efecto general que, como mínimo, supera el mero simbolismo político.

Las comisiones se constituyen por medio de un acuerdo que fija su competencia (artículo 297 RCD). Esta competencia no puede ser modificada ni aun por acuerdo unánime de sus integrantes (artículo 53 LOCCN).

La competencia atribuida a la comisión investigadora se extingue con el vencimiento del plazo otorgado en el correspondiente acuerdo o bien con el término del respectivo período legislativo¹⁵⁰. El plazo puede ser ampliado o renovado con acuerdo de la mayoría absoluta de los diputados presentes en Sala, siempre que la comisión haya solicitado esta modificación antes de su vencimiento¹⁵¹. Según lo dispuesto por la LOCCN, la última sesión celebrada dentro de plazo prorroga hasta por quince días la labor de la comisión para el sólo efecto de acordar las conclusiones y proposiciones que contendrá su informe final.

En cuanto a su composición, las comisiones investigadoras están integradas por un número variable de diputados determinado por la Sala en el acuerdo que las instituye¹⁵². El quórum para sesionar, por consiguiente, varía (puede ser el de la mayoría absoluta de sus miembros o el que fije la Cámara en cada caso). Si la integran trece diputados, lo que en la práctica es la regla general, pueden sesionar con cuatro de ellos si no se establece otro quórum.

Las atribuciones de las comisiones investigadoras son constitucionales, legales y reglamentarias. En virtud del artículo 52 núm. 1 letra c) de la CPR, las comisiones investigadoras pueden despachar citaciones y solicitar antecedentes a petición de un tercio de sus integrantes, derecho de minoría que tiene armonía con su regla de constitución. Los ministros, los funcionarios de la administración y el personal de las empresas estatales (o en las que el estado tenga participación mayoritaria) están obligados a comparecer y a suministrar los antecedentes requeridos por la comisión¹⁵³. Estas obligaciones no gravan a los particulares. La única limitación para el ejercicio de estas potestades se produce a partir de la cuarta la citación a los ministros de estado, que sólo procede de ahí en adelante, con el apoyo de la mayoría absoluta de los integrantes de la comisión. La redacción de la norma constitucional no singulariza la repetición de citación en un determinado ministro, por lo que es posible sostener que la acumulación de tres citaciones a distintos ministros desde una misma comisión investigadora transforma el quórum pertinente¹⁵⁴.

La norma constitucional señala que será la LOCCN la que regulará el funcionamiento y las atribuciones de las comisiones investigadoras y la forma de

¹⁵⁰ El inciso final del artículo 53 LOCCN indica que el término del período legislativo tiene como consecuencia la disolución de las comisiones especiales investigadoras.

¹⁵¹ Artículo 53 LOCCN. En el mandato presidencial de Aylwin, el tiempo promedio en el que una comisión investigadora realiza su labor fue de 339 días. En el período de Eduardo Frei 462,5 días y en el de Ricardo Lagos 441,9 días.

¹⁵² Según el artículo 53 LOCCN el número de integrantes de la Comisión es determinado por el RCD.

¹⁵³ El jefe del servicio requerido puede ser sancionado en sede administrativa. La ley establece que la no comparecencia del jefe de un servicio público o de los funcionarios de su dependencia, será sancionada con multa (artículo 10 LOCCN).

¹⁵⁴ La letra b) del núm. 1 del artículo 52 contiene una regla similar con referencia a "un mismo Ministro". En la letra c) comentada se utiliza el plural "los Ministros de Estado". La restricción así configurada tiene una clara justificación política.

proteger los derechos de las personas citadas o mencionadas en ellas (artículo 52, N°1, letra c, inciso final).

La LOCCN regula en su título V, añadido en julio de 2010, las comisiones especiales investigadoras. Las atribuciones legales de estas comisiones pueden agruparse en tres grandes categorías: citar a determinadas personas, solicitar antecedentes y recabar testimonios o antecedentes de particulares.

La comisión investigadora puede citar a ministros de estado, autoridades, funcionarios y personas (artículo 54 LOCCN)¹⁵⁵. Como señala la propia Constitución, la citación puede realizarse a petición de un tercio de los integrantes de la comisión. En el caso de los ministros de estado, como se dijo antes, este quórum sube a la mayoría absoluta de sus miembros si la misma comisión pretende citar por cuarta vez a cualquier ministro. Las autoridades, funcionarios y personas que pueden ser citados forman parte de las entidades sometidas a la fiscalización de la Cámara de Diputados. El término “persona” empleado por la norma comprende la situación de quien, por ejemplo, dirige o trabaja en una empresa en que el estado tenga participación mayoritaria y que no tiene la calidad de funcionario público. Entre otras razones, porque la misma LOCCN en su artículo 56 utiliza la expresión “particulares” para configurar una atribución equivalente a la comentada y que recae sobre otra categoría de individuos. Luego la “persona” del artículo 54 debiera tener vínculos con el estado que impidan denominarla particular¹⁵⁶.

La citación puede ser extendida:

- 1° Al funcionario o al jefe superior del correspondiente Servicio (el que, en todo caso, recibirá copia de la misma);
- 2° Al representante legal de la empresa estatal o con participación mayoritaria del estado, pudiendo comparecer el citado acompañado de las personas que designe su órgano de administración;
- 3° Al superior jerárquico de la institución de las Fuerzas Armadas o de la Fuerzas de Orden y Seguridad Pública, por medio del ministro de estado que corresponda.

Las autoridades, funcionarios y personas están obligados a comparecer a la sesión fijada por la comisión investigadora. El inciso final del artículo 10 LOCCN permite sancionar la incomparecencia mediante un procedimiento administrativo conducido por la Contraloría General de la República¹⁵⁷. La LOCCN obliga a comparecer a estas personas, sin perjuicio que les faculta para abstenerse de declarar por motivos personales, por razones de secreto o por acogerse al

¹⁵⁵ El artículo 298 RCD reitera la facultad de citar ministros de estado para esclarecer irregularidades en servicios de su dependencia. El artículo 299 RCD extiende esta facultad a los funcionarios de los servicios de la administración del estado, personas jurídicas creadas por ley o de las empresas en que el estado tenga representación o aportes de capital (concepto más amplio que el utilizado por la Constitución). Estos funcionarios son citados para que proporcionen los antecedentes que se estimen necesarios para el cumplimiento del encargo que da origen a la comisión.

¹⁵⁶ La cuarta acepción fijada en el DRAE señala que “particular” es “dicho de una persona: En las comunidades y repúblicas, que no tiene título o empleo que la distinga de los demás”.

¹⁵⁷ La sanción disciplinaria consiste en una multa equivalente a una remuneración mensual. Puede duplicarse en caso de reincidencia.

principio de autoincriminación¹⁵⁸. Si no declaran, deben dejar constancia de los motivos que justifican su silencio¹⁵⁹.

En segundo lugar, la comisión investigadora puede solicitar antecedentes e informaciones a ministros, autoridades, funcionarios y personas conforme con el inciso siete del artículo 54 de la LOCCN. Esta solicitud debe dirigirse al ministro, jefe superior del Servicio o representante legal en el caso de empresas del estado o con participación mayoritaria del estado.

La información requerida recibe un tratamiento reservado o secreto en los siguientes casos:

- 1º Si se trata de asuntos que por ley de quórum calificado tienen el carácter de secretos o reservados con ajuste a los mandatos del artículo 8 de la CPR;
- 2º Se refiere a hechos o antecedentes que tengan el carácter de reservado por lo dispuesto por el artículo 10 de la Ley sobre Mercado de Valores (Ley N° 18.045)¹⁶⁰;
- 3º Contiene información sujeta al deber de reserva de conformidad con los artículos 43 y 54.3 de la Ley sobre Sociedades Anónimas (Ley N° 18.046)¹⁶¹.

En virtud de lo dispuesto por la LOCCN, la entrega de estos antecedentes ha de realizarse en sesión secreta por el ministro que corresponda o bien por el representante legal de la empresa del estado o en la que el estado tenga participación mayoritaria.

En tercer lugar, la comisión investigadora puede recabar el testimonio o antecedentes a particulares. Esta facultad excede la norma constitucional habilitante de la potestad y por ende el legislador cuida de advertir que sólo se ejerce “si fuere estrictamente necesario para el resultado de la investigación” y que la comparecencia y aporte de información tiene el carácter de “voluntarios”. Los particulares, según el RCD, son citados con el voto favorable de las tres cuartas partes de los integrantes de la comisión¹⁶².

Al margen de sus atribuciones formales, las comisiones pueden invitar a quienes estimen conveniente para ilustrar su parecer, procedimiento que utilizan con frecuencia.

Las comisiones de investigación cuentan también con el artículo 9º y 9ºA de la Ley Orgánica Constitucional del Congreso Nacional y con las facultades del

¹⁵⁸ Artículo 55 de la LOCCN, que remite a los artículos 302, 303 y 305 del Código Procesal Penal.

¹⁵⁹ Exigencia que no parece posible de cumplir en el caso del principio de autoincriminación.

¹⁶⁰ Según esta ley, reformada en octubre de 2009, las tres cuartas partes de los directores en ejercicio puede dar el carácter de reservado "a ciertos hechos o antecedentes que se refieran a negociaciones aún pendientes que al conocerse puedan perjudicar el interés social". Si se trata de emisores que carecen de directorio, la decisión debe ser adoptada por todos los administradores. La decisión o acuerdo de reserva debe ser comunicada a la Superintendencia al día siguiente a su adopción.

¹⁶¹ Según estas disposiciones los directores están obligados a guardar reserva respecto de los negocios de la sociedad y de la información social a que tengan acceso en razón de su cargo y que no haya sido divulgada oficialmente por la compañía. En el caso de las sociedades anónimas abiertas, se entiende que se ha producido dicha divulgación cuando la información se ha dado a conocer mediante los sistemas de información al mercado previstos por la Superintendencia. Por otra parte, con la aprobación de las tres cuartas partes de los directores en ejercicio, puede darse el carácter de reservado a ciertos documentos que se refieran a negociaciones aún pendientes que al conocerse pudieran perjudicar el interés social.

¹⁶² Es menester entender que la expresión "citación" tiene aquí un sentido diverso al que puede dársele en el resto de precepto, asociado a las sanciones por incumplimiento previstas en el artículo 10 de la Ley Orgánica Constitucional del Congreso Nacional. Estas sanciones no son aplicables a particulares y por lo tanto, más que ante una citación estamos ante una invitación.

artículo 22 de la misma ley, ya que dichas disposiciones no distinguen entre tipos de comisiones. Entonces, las comisiones investigadoras, además de sus atribuciones especiales, cuentan con las facultades generales otorgadas a todas las comisiones. En esta misma línea, las comisiones investigadoras se someten a las mismas normas establecidas para las permanentes en todo lo no previsto (artículo 303 RCD) y por eso, en uso de sus atribuciones, pueden utilizar herramientas generales como las visitas inspectivas (artículo 230 RCD).

El artículo 52 núm. 1 letra c en su inciso final encomienda a la LOCCN regular “la forma de proteger los derechos de las personas citadas o mencionadas en ellas”. El artículo 57 de la LOCCN explicita los mínimos derechos de los comparecientes ante la comisión investigadora, que son sólo dos, y encarga al presidente de la comisión velar por el respeto de otros derechos. El primer derecho es el de asistir acompañado por un asesor o letrado a fin de prestar asesoría al compareciente y proporcionarle los antecedentes requeridos para responder a las preguntas que se formulen en el acto. El artículo 300 del RCD agrega que este asesor no puede responder en lugar del citado, como tampoco aclarar sus dichos. Sí puede aportarle antecedentes por vía oral o escrita para que elabore sus respuestas como señala el artículo 57 citado, a menos que la propia comisión permita su participación en otra forma.

El segundo derecho es el de aclarar o rectificar que asiste a personas ofendidas o injustamente aludidas en el transcurso de la investigación. Entendemos que este derecho puede ser ejercido durante la comparecencia, pero también fuera de ella.

La tercera vía para proteger derechos utilizada por el legislador es encargar al presidente de la comisión cuidar el respeto de los derechos de quienes concurren a sus sesiones y de quienes sean mencionados en ellas. En particular, la ley pide al presidente velar por el respeto y protección de la vida privada y honra de la persona y su familia, el secreto profesional y demás derechos constitucionales, y evitar que se realicen acciones o profieran palabras descomedidas o imputaciones de intenciones o propósitos opuestos a los deberes del compareciente o personas aludidas. Para esta labor, la LOCCN permite al presidente de la comisión hacer llamados al orden, suspender la sesión, excusar temporalmente al afectado de permanecer en la sesión, prescindir de la declaración de quien ha incurrido en falta o amonestar o censurar, de conformidad con el RCD. Las facultades del presidente de la comisión no pueden, como es lógico, vulnerar la inviolabilidad que protege a los diputados por sus opiniones formuladas en ejercicio de su cargo en una sesión de comisión.

La LOCCN declara que la comparecencia constituye “justificación suficiente” para excusar la presencia de la persona en un lugar distinto en cumplimiento de obligaciones laborales, educativas o de otra naturaleza. Según la ley, la comparecencia no puede generar consecuencias jurídicas adversas bajo ninguna circunstancia.

Como puede comprobarse, el artículo 57 de la LOCCN contiene mínimas garantías explícitas y entrega un poder de tutela amplio al presidente de la comisión. En el contexto de un proceso político y no jurisdiccional es difícil introducir un régimen reglado que asegure el justo y racional procedimiento. Sin embargo, creemos que el legislador pudo ser más preciso y menos coloquial en la redacción de la disposición comentada, generando mayor certeza en beneficio del compareciente¹⁶³.

En la regulación procedimental, cabe añadir que el RCD dispone que los diputados pueden no revelar la fuente de información que han recibido en ejercicio de su potestad fiscalizadora. Por esta razón pueden rehusar prestar testimonio sobre hechos que hayan denunciado como constitutivos de actos irregulares del gobierno. Este precepto, de naturaleza reglamentaria, puede ser invocado por un diputado para no prestar testimonio ante la propia comisión investigadora, más no tiene valor ante normas legales como las que regulan el proceso penal¹⁶⁴.

Según el artículo 58 LOCCN, el informe final de la comisión investigadora deberá consignar los contenidos que indique el reglamento de la Cámara de Diputados. Este, en su artículo 301, señala que el informe final de la comisión investigadora debe contener:

- 1° La competencia de la comisión según los acuerdos que ordenaron su creación;
- 2° Una relación del trabajo desarrollado por la comisión en el cumplimiento de su cometido;
- 3° Lo sustancial de los documentos recibidos y de lo expuesto por las personas escuchadas;
- 4° Las consideraciones que sirvan de base a las conclusiones o a las proposiciones tanto rechazadas como aprobadas por la comisión;
- 5° Los fundamentos que justifiquen o no el envío del informe o de los antecedentes recopilados a los Tribunales de Justicia, a la Contraloría General de la República y al Consejo de Defensa del Estado, en su caso¹⁶⁵.

El informe final debe ser suscrito, a lo menos, por el número de diputados requerido para adoptar acuerdos y por el Secretario de la Comisión, en su calidad de ministro de fe. En relación con los informes de minoría, ni el artículo 229 del RCD sobre comisiones especiales, ni el 301 del mismo cuerpo normativo, parecen ampararlos, lo que no obsta a su existencia¹⁶⁶. No se trata de una herramienta importante desde la perspectiva formal, pues lo relevante del trabajo de las

¹⁶³ Otro camino es el seguido por la Constitución federal alemana. Su artículo 44.2 dispone que las reglas del procedimiento criminal se aplican *mutatis mutandi* a la recepción de evidencia en audiencias públicas por comisiones de investigación y que la inviolabilidad de la correspondencia y telecomunicaciones debe ser respetada. Además los tribunales y la administración deben prestar apoyo legal y administrativo a estas comisiones (artículo 44.3).

¹⁶⁴ De todos modos, la autonomía constitucional del Congreso Nacional podría fundar la negativa de un diputado o senador de aportar antecedentes a un proceso criminal, en tanto se trate de información asociada al ejercicio de competencias otorgadas por la Constitución al órgano.

¹⁶⁵ Aunque la norma no lo indica, conforme a la Constitución, los antecedentes sobre crímenes y simples delitos deberían ser enviados al Ministerio Público.

¹⁶⁶ Por ejemplo, el suscrito por algunos diputados integrantes de la comisión investigadora sobre asesorías a Gendarmería de Chile.

comisiones investigadoras no suele radicar en sus conclusiones (de ordinario teñidas con el interés partidista), sino en los procedimientos utilizados para avanzar en el esclarecimiento de los hechos objeto de la investigación. En particular, la comparecencia de ministros y funcionarios, y los antecedentes aportados por la administración, debieran permitir a los ciudadanos formarse un juicio acerca del actuar de sus gobernantes. Con todo, es forzoso reconocer que los informes de minoría debilitan el valor de las conclusiones de la investigación, que aparecen para ganadores y perdedores -mayoría y minoría-, como mera expresión de un interés partidista, a notable distancia de una verdad acreditada.

Una copia del informe de la comisión investigadora debe remitirse al Presidente de la República.

La labor de las comisiones investigadoras no impide el desarrollo de procedimientos penales y civiles sobre los mismos hechos objeto de investigación. A la inversa, la Cámara puede constituir una comisión investigadora aun después del inicio de un proceso de carácter jurisdiccional. La tarea jurisdiccional y la fiscalizadora de la Cámara de Diputados se dirigen a determinar y hacer efectivas responsabilidades de distinta naturaleza. La responsabilidad jurídica ordinaria sólo puede ser exigida en el marco de un proceso conocido y resuelto conforme con el artículo 76 de la Constitución. La responsabilidad política asociada a la fiscalización, así como una eventual responsabilidad administrativa derivada, son materias que competen a la Cámara de Diputados y sus órganos.

La colaboración entre el Poder Judicial y el Poder Legislativo en el ámbito de la fiscalización es una cuestión no resuelta. Es claro que los tribunales de justicia cuentan con facultades constitucionales y legales para investigar y, en este sentido, podrían requerir a los diputados información obtenida en el ejercicio de sus facultades de control. Pero, por otro lado, es también claro que la Cámara de Diputados tiene una atribución exclusiva otorgada por la Constitución, lo que permite sostener que no puede otro poder interferir en su ejercicio. De ahí que, si lo estima pertinente, la Cámara de Diputados podría negar el acceso a la información recopilada por una comisión investigadora a partir de lo dispuesto por la Constitución y sin perjuicio de su colaboración voluntaria (o de sus integrantes) en cumplimiento de normas legales.

3.3.4. Comisión de investigación en el juicio constitucional

Según el artículo 52 núm. 2 CPR, no menos de diez ni más de veinte diputados pueden presentar una acusación constitucional contra el Presidente de la República, ministros de estado, magistrados de los tribunales superiores de

¹⁰⁷ Algunos entienden que los informes de minoría son un estímulo para un trabajo cuidadoso dentro de la comisión, en tanto la ruptura del consenso desacreditará las conclusiones de la mayoría y de la minoría. La posibilidad de presentar estos informes existe en varios parlamentos europeos y está limitada severamente en cinco: Dinamarca, Francia, Irlanda Luxemburgo y Reino Unido (cfr. STROM, 1998: 45). La prohibición tiene sentido si pensamos que el parlamento y sus comisiones no pueden funcionar como mera caja de resonancia de las opciones políticas representadas en su seno. El mayor consenso logrado en cada decisión es un índice adecuado para el juicio ciudadano sobre la actividad parlamentaria.

justicia, generales o almirantes, intendentes o gobernadores, o autoridad insular especial mientras estén en su cargo o en los tres meses siguientes a su expiración (seis meses en el caso del Presidente de la República). Las causales de acusación son indicadas en la misma disposición. La acusación se tramita conforme a la regulación establecida en la Ley Orgánica Constitucional del Congreso Nacional.

Conforme a los artículos 37 LOCCN y 304 RCD, las acusaciones constitucionales se tienen por presentadas desde el momento en que se da cuenta de ellas ante la Cámara, lo que se hace en la sesión más próxima al ingreso del escrito de acusación. Desde ese momento, se prohíbe a la autoridad afectada ausentarse del país sin contar con el permiso de la Cámara¹⁶⁸.

A continuación, la Cámara de Diputados debe elegir por sorteo de entre todos sus miembros, con exclusión de los acusadores y de los integrantes de la Mesa, a una comisión de cinco diputados para que informe acerca de la procedencia de la acusación entablada ¹⁶⁹. Este sorteo no asegura la proporcionalidad de la representación partidista de la comisión, lo que para algunos, tiene armonía con el sentido jurisdiccional de la institución. Esta comisión informante, por la rapidez que quiere darse al proceso, puede sesionar de manera simultánea con la Sala¹⁷⁰.

La acusación debe notificarse al afectado, que dispone de diez días para concurrir a la comisión a presentar su defensa verbal o escrita¹⁷¹. Si el afectado no asiste a la sesión a que se le cite, o no envía su defensa por escrito, se procede sin ella¹⁷².

La comisión tiene un plazo para informar de seis días contado desde la comparecencia del afectado o desde que se adopta el acuerdo de seguir adelante sin su defensa. La última sesión que celebre termina sólo cuando finalizan todas las votaciones a las que hubiere lugar¹⁷³. Transcurrido el término de seis días indicado y aunque no se haya presentado el informe, la Sala debe ocuparse diariamente de la acusación¹⁷⁴.

El informe de la comisión debe contener, a lo menos, una relación de las actuaciones y diligencias practicadas; una síntesis de la acusación, de los hechos que le sirvan de base y de los delitos, infracciones o abusos de poder que se imputan; una relación de la defensa del o de los acusados; un examen de los hechos y las consideraciones de derecho; y la o las resoluciones adoptadas por la Comisión¹⁷⁵.

El acusado puede deducir, antes de la presentación del informe en la Sala,

¹⁶⁸ Artículo 52 N° 2, inciso tercero, CPR. Para estos efectos, el secretario de la Cámara certifica todo lo obrado en el expediente respectivo y comunica estos hechos a la autoridad administrativa competente.

¹⁶⁹ Artículo 38 LOCCN.

¹⁷⁰ Artículos 305 y 225 letra b RCD.

¹⁷¹ Según la LOCCN, la notificación se realiza personalmente o por cédula por el Secretario de la Cámara de Diputados o por el funcionario que designe dentro de tercero día desde que se da cuenta de la acusación.

¹⁷² Artículos 40 LOCCN y 307 RCD.

¹⁷³ Artículos 41 LOCCN y 308 RCD.

¹⁷⁴ Artículo 42 LOCCN. Para este efecto por haberse notificado conforme con la LOCCN, el afectado se entiende citado de pleno derecho a todas las sesiones que celebre la Cámara.

¹⁷⁵ Artículos 41 LOCCN y 308 RCD.

una *cuestión previa* alegando que la acusación no reúne los requisitos que la Constitución establece⁷⁶. Esta cuestión previa puede presentarse, entonces, ante la comisión, de palabra o por escrito. Si la Cámara acoge por mayoría de los presentes la cuestión previa planteada, la acusación se tiene por no interpuesta, y si la desecha por igual mayoría, dicha cuestión previa no puede volver a alegarse. En este último caso se da comienzo a la discusión.

En la historia reciente del juicio constitucional la cuestión previa ha sido deducida en varios procedimientos, ya que evita el debate en extenso de la acusación. Así, en marzo del año 2003, el Ministro de Economía y Energía Jorge Rodríguez Grossi, acusado por su responsabilidad en la sustracción de documentos bancarios pertenecientes a CORFO y su traspaso a empresas privadas, planteó la cuestión previa que la acusación no cumplía con los requisitos constitucionales. Ella fue acogida por cincuenta y cinco votos favorables, contra cincuenta y tres diputados que la rechazaron. También lo hicieron en 1992 tres ministros de la Corte Suprema (Hernán Cereceda, Lionel Beraud, Germán Valenzuela) y un ministro de la Corte Marcial (Fernando Torres Silva, Auditor General del Ejército) en el juicio constitucional iniciado en su contra, la que fue rechazada por sesenta y dos votos contra cuarenta y dos a favor de acogerla. Lo mismo sucedió en octubre de 1996 en la acusación entablada en contra de cuatro ministros de la Corte Suprema (Eleodoro Ortiz, Enrique Zurita, Guillermo Navas y Hernán Álvarez), en donde la cuestión previa fue rechazada por sesenta y tres votos contra cuarenta y seis. En agosto de 1997, en la acusación constitucional en contra los ministros de la Corte Suprema Servando Jordán, Marcos Aburto, Enrique Zurita y Osvaldo Faúndez fue deducida cuestión previa, la que fue desechada por sesenta votos contra dieciocho. Algunos acusados han renunciado por escrito a la interposición de esta cuestión previa (Bronfman, 2005: 108, 112-115).

La discusión tiene un trámite diverso si el informe de la comisión aprueba o rechaza la acusación entablada. Si el informe la aprueba, según los artículos 44 LOCCN y 311 RCD, se da la palabra al diputado que la mayoría de la comisión designe para sostenerla y después al afectado que puede hacer uso de la palabra (o bien a quien se designe para leer la defensa escrita que el acusado ha enviado). Si el informe la rechaza, se da la palabra a un diputado que la sostenga, y luego se da al afectado o, en su defecto, a un diputado que recomiende su rechazo. Tanto el diputado informante (o que sostenga el informe) como el afectado tienen el derecho a rectificar hechos antes del término del debate⁷⁷.

En la última sesión que celebre la Cámara para conocer de la acusación, debe votar sobre su admisibilidad con sujeción a los quórums que señala la Carta Fundamental. Conforme a ésta, si la acusación se hubiese presentado contra el Presidente de la República, se requerirá el voto de la mayoría de los diputados en ejercicio para aprobarla, pero si se hubiese interpuesto en contra de otra autoridad,

¹⁷⁶ Artículo 43 LOCCN.

¹⁷⁷ Artículos 45 LOCCN y 312 RCD.

bastará para ello el voto mayoritario de los presentes.

Si la acusación resulta aprobada, la Cámara debe designar una nueva comisión de tres diputados para que la formalice y prosiga en el Senado (artículos 313 RCD y 49 LOCCN).

3.3.5. Comisiones unidas

El artículo 18 de la LOCCN dispone que las Cámaras pueden encargar el examen de un proyecto a dos o más comisiones unidas. Las comisiones unidas reúnen a dos o más comisiones permanentes de una Cámara, con el propósito de informar proyectos de ley cuyo contenido les compete. La Cámara respectiva las constituye y fija el plazo para la elaboración y aprobación del informe requerido.

El RS regula su constitución, presidencia y quórum de sesión, y dispone la aplicación supletoria de las normas generales del reglamento (artículo 31 RS). El RCD contiene disposiciones similares en su artículo 228 y en otras normas generales del Libro II.

La presidencia de una comisión unida recae en el parlamentario que preside la comisión permanente que ocupa el primer lugar en el orden de precedencia establecido en los reglamentos camarales⁷⁸. En el Senado, si una de las comisiones unidas es la de Régimen Interior, su presidencia recae en el Presidente del Senado (artículo 32 RS).

En el Senado, si falta el presidente de la comisión unida, lo reemplaza el presidente de la comisión que siga en el orden de precedencia y a falta de éste, quien se elija en el acto. Del mismo modo, en la Cámara de Diputados a falta del presidente asume como tal el presidente de la siguiente comisión permanente unida según el orden de precedencia del artículo 213 RCD (artículo 228 RCD). Si no es posible aplicar la regla anterior, debe aplicarse el artículo 232 RCD que asigna el cargo al último diputado que hubiese ejercido tal cargo y, en subsidio, al que lo hubiese sido durante el mayor número de periodos legislativos. De no ser aplicable dicha regla se entrega la presidencia al que tenga precedencia en el orden alfabético.

Las comisiones unidas de la Cámara de Diputados requieren a lo menos de tres diputados de cada una de las comisiones reunidas para sesionar y adoptar acuerdos. El o los diputados que sean integrantes de ambas comisiones pueden hacer valer su doble calidad para todos los efectos reglamentarios⁷⁹. Conforme a la regla general del artículo 291 RCD, los diputados integrantes de una comisión unida deben suscribir el respectivo informe si han asistido a la sesión en el que se hubiere discutido o votado el proyecto en que recaiga⁸⁰.

¹⁷⁸ Que consta en la enumeración de comisiones permanentes de los artículos 213 RCD y 27 RS. El orden establecido tiene cierta semejanza con el orden de precedencia de los ministerios establecido en su ley orgánica.

¹⁷⁹ Artículo 228, inciso tercero, RCD. Entendemos que esta doble calidad otorga doble voto, pero no permite constituir el quórum mínimo para iniciar la sesión o adoptar acuerdos.

¹⁸⁰ Según la norma, el número mínimo de diputados que suscriben es el que corresponde a la mayoría de los miembros de la comisión “dentro del quórum que se le exige a ésta para sesionar” (artículo 291, inciso 1º, RCD). La última parte de la norma

En la Cámara Alta, el quórum para sesionar es el de la mayoría de los miembros de cada una de ellas. Para adoptar resoluciones se exige la mayoría de los presentes (artículo 33 RS). De manera excepcional, fracasadas dos citaciones por falta de quórum, es posible su constitución previa citación del Presidente del Senado y con la asistencia de al menos cuatro senadores¹⁸¹.

3.3.6. Comisiones mixtas

Las comisiones mixtas están integradas con igual número de diputados y senadores y su labor consiste en proponer soluciones para resolver discrepancias suscitadas entre ambas ramas de Congreso Nacional en el proceso legislativo o constituyente¹⁸². La CPR fija dos hipótesis de procedencia de comisiones mixtas (artículos 70 y 71), a las que debe sumarse la remisión del artículo 127: en el caso de que un proyecto de ley o de reforma constitucional sea desechado en su totalidad por la cámara revisora, o bien la cámara de origen rechace las enmiendas o adiciones propuestas por la cámara revisora en segundo trámite constitucional¹⁸³. Debe sumarse su función en el caso de discrepancias entre cámaras en el trámite de aprobación de tratados internacionales (artículo 65 LOCCN).

La LOCCN dispone que la designación de sus miembros se realizará conforme con lo establecido por las normas reglamentarias que ambas cámaras acuerden, las que han de fijar los mismos deberes y atribuciones para diputados y senadores¹⁸⁴.

Las comisiones mixtas se rigen por lo preceptuado en la Constitución Política (artículos 70, 71 y 127), en la LOCCN (artículo 20) y por las reglas del RCD y RS (artículos 124, 125 y 229 RCD y artículos 44 a 53 RS)¹⁸⁵. Pueden ser presididas por un senador o diputado conforme con lo dispuesto en la LOCCN, sin perjuicio que el RS dispone que las preside siempre un integrante de la Cámara alta¹⁸⁶.

181 permite que el informe lo suscriban un mínimo de cuatro diputados, junto con el Secretario de la Comisión como ministro de fe. Sin perjuicio de lo indicado, la constitución de la comisión unida deberá contar con al menos un senador de cada una de las comisiones permanentes que la integran.

182 La comisión mixta era una instancia y procedimiento previsto por la Constitución de 1925 (artículo 51 CPE). En la Constitución de 1833 no se mencionan, aunque tanto el RS como el RCD las consideraban. Así, el inciso segundo del artículo 129 del Reglamento de la Cámara de Senadores vigente en el siglo XIX, señalaba que la Cámara Alta “puede, igualmente, a propuesta de uno de sus miembros, decidir que una Comisión se encargue de entrar en conferencia con otra Comisión de la Cámara de Diputados con el objeto de entenderse sobre un texto común” [asociado a un proyecto modificado por la Cámara]. Por su parte el artículo 144 del RCD del período indicaba que “cuando un proyecto de lei votado por la Cámara de Diputados, ha sido modificado por el Senado, la Cámara de Diputados puede decidir, a petición de uno de sus miembros, que se nombrará una Comisión encargada de reunirse con una Comisión del Senado con el objeto de entenderse sobre un texto común” (LARRAÍN ZÁÑARTU, t. 1, 1897: 423).

183 En la historia fidedigna de la reforma constitucional del año 2005 que añadió la remisión al procedimiento legislativo en el artículo 127, queda de manifiesto que el propósito del constituyente derivado fue permitir la formación de comisiones mixtas en el procedimiento de reforma constitucional. El Tribunal Constitucional sostiene que no consta que haya sido el exclusivo objeto de la modificación del artículo 127 CPR, pero que “es obvio que esa fue una de sus principales finalidades” (STC 464/06, considerando 11°).

184 Artículo 20 LOCCN.

185 En lo no previsto por el párrafo 2° del Título IV RS, rige lo señalado en el Reglamento del Senado

186 Según el art. 44 RS además, celebran sus sesiones en la sede del Senado y son atendidas por personal de la Cámara Alta. El artículo 20 LOCCN, antes de la reforma del año 2010, indicaba que “serán presididas por el senador que elija la mayoría de la comisión, y formarán quórum para sesionar con la mayoría de los miembros de cada corporación que las integren”. Esta supresión fue un punto intensamente debatido en la comisión mixta que revisó el proyecto de reforma de la LOCCN en el año 2010. Los senadores propusieron la conservación de la regla de presidencia por respeto a la tradición, por el potencial incremento en la partidización de la elección y por los problemas de orden administrativo y práctico que podrían generarse. Los

Los senadores y diputados integrantes de una comisión mixta se eligen siguiendo el procedimiento dispuesto en los reglamentos de cada corporación. En la Cámara de Diputados, son elegidos por la Sala a propuesta de la Mesa, debiendo siempre integrarla el diputado que informó el proyecto de ley objeto de la discrepancia entre cámaras¹⁸⁷. Por su parte los senadores de la comisión mixta son los que integran la comisión permanente que estudió el proyecto (artículo 46 RS). Si la iniciativa hubiese sido considerada por dos o más comisiones permanentes, la representación de la Cámara Alta en la comisión mixta recaerá en aquellos senadores que designen los comités de manera unánime¹⁸⁸.

El reemplazo de los miembros de las Comisiones mixtas se efectuará de acuerdo al Reglamento de la Corporación a que pertenezcan (artículo 52 RS). Según el artículo 3o RS los senadores de una comisión pueden ser reemplazados por otros senadores designados por el respectivo comité, previa visación formal del Secretario del Senado. En la Cámara de Diputados, el reemplazo se realiza a propuesta del correspondiente jefe de comité autorizado por el Secretario de la Cámara (si se trata de un cambio permanente) o de la comisión (si se trata de un cambio transitorio)¹⁸⁹.

Según el artículo 2o LOCCN el quórum de sesión de una comisión mixta es la mayoría de los miembros de cada cámara que la integran¹⁹⁰. El RS les exige para entrar en sesión y adoptar acuerdos, la mayoría de los miembros de cada corporación que las integran (artículo 49 RS). Para adoptar acuerdos se necesita la mayoría absoluta de los presentes¹⁹¹.

El Reglamento del Senado establece un plazo para el despacho del informe de la comisión mixta, a falta de norma especial (artículo 5o RS)¹⁹². Este plazo es de quince días contados desde su constitución, a menos que se prorrogue con el voto de los dos tercios de sus miembros y sin perjuicio de las urgencias que se hayan hecho presentes.

El trámite en las comisiones mixtas tiene norma especial para la aplicación

diputados no hicieron caso al llamado de un senador para no votar con espíritu de cuerpo y rechazaron como un bloque la mantención de esta regla. Entre otros argumentos, observaron que no hay razón constitucional para excluir a los diputados de la presidencia de la comisión mixta. Además, a los integrantes de la Cámara baja les pareció viable introducir un criterio de alternancia. En los hechos, las subcomisiones de presupuestos y los grupos parlamentarios binacionales son presididos indistintamente por diputados o senadores (BIBLIOTECA DEL CONGRESO NACIONAL, 2010: 622). La supresión de esta oración traslada el tópico de la presidencia desde la LOCCN a los reglamentos camerales y los somete al principio de “las mismas atribuciones y deberes para los senadores y diputados”. Por lo mismo, debiera acordarse una normativa común para luego sumarla al RCD y al RS. En el intertanto, es claro que la presidencia de un senador impuesta por el artículo 44 RS podría ser cuestionada desde el RCD y mientras no se acuerde una solución reglamentaria, imperará la convención o práctica parlamentaria que exige la decisión caso a caso.

¹⁸⁷ Artículo 124, inciso 1º, RCD.

¹⁸⁸ Si no hay acuerdo, el presidente de la corporación debe proponer una fórmula de integración sin discusión. Se da por aprobada de manera tácita si no hay oposición. Si el presidente del Senado nada propone o si hay oposición, debe elegir la sala por voto acumulativo, modalidad de votación que dota a cada senador de cinco votos (artículos 46 y 47 RS).

¹⁸⁹ Si se trata de un comité independiente y el reemplazante es un diputado de un partido diferente al Jefe de Comité, se exige que la propuesta sea suscrita también por el reemplazado.

¹⁹⁰ Esto es, seis parlamentarios. La fórmula utilizada por el Reglamento obliga a entender que tiene que tratarse al menos de tres diputados y al menos tres senadores.

¹⁹¹ Los artículos 125 y 229 RCD señalan que las comisiones mixtas deben adoptar sus acuerdos según lo establecido en el artículo 20 LOCCN. La citada disposición no se refiere a este punto y remite todos los temas no tratados a las “normas reglamentarias que acuerden” ambas cámaras. En tanto la norma sobre acuerdos del RS no tenga su equivalente en el RCD, es difícil sostener que el quórum de acuerdos tiene apoyo en la LOCCN.

¹⁹² Aunque es evidente, cabe subrayar que el RS se refiere a una “norma” y no a un “acuerdo especial”.

de la urgencia constitucional¹⁹³. El artículo 28 LOCCN divide los treinta días de la simple urgencia en fases de diez días en los casos del trámite generado por discrepancia entre cámaras: diez para el informe de la comisión mixta y diez para cada cámara¹⁹⁴. En el caso de la suma urgencia (quince días en total), la comisión mixta cuenta con cinco días para informar, en tanto cada cámara dispone también de cinco días para el debate y votación del informe. En el supuesto de discusión inmediata, el plazo de seis días se divide en tres partes iguales: dos para el informe de la comisión mixta y dos para cada cámara. Tomando en consideración el esfuerzo político que debe invertirse en la comisión mixta para arribar a un acuerdo y que según el artículo 31 LOCCN sus proposiciones no admiten indicaciones y se votan en conjunto, creemos que los plazos de la urgencia debieran beneficiar a la comisión mixta en desmedro de las cámaras.

Conforme con lo dispuesto por la Constitución, la comisión mixta debe elaborar un informe en el que señale la forma y modo de superar las diferencias entre ambas Cámaras¹⁹⁵. La competencia de la comisión mixta puede considerarse delimitada tanto por la expresión constitucional de los artículos 70 y 71 como por el artículo 31 de la LOCCN que señala que sus proposiciones no pueden ser objeto de indicaciones y se votan en conjunto. El mandato constitucional impone a la comisión mixta generar una solución singular para la discrepancia suscitada entre cámaras (“la” forma y modo) y no varias opciones que las cámaras pueden acoger o desechar. Entendemos, además, que su competencia se limita a las disposiciones del proyecto que son objeto del conflicto, sin perjuicio de extenderse a las normas que no pueden subsistir o carecen de sentido sin aquellas. Notemos que los preceptos constitucionales no excluyen la posibilidad de proponer una solución que contenga una sustancia normativa nueva, por cierto asociada al conflicto y atingente al proyecto, situación que no genera problemas si sirve de base a la aprobación de ambas cámaras.

El informe de la comisión mixta se somete a la consideración de ambas cámaras, debiendo conocer primero la de origen y luego la revisora según la CPR y el RS¹⁹⁶.

Como se indicó, las proposiciones de las comisiones mixtas no admiten indicaciones y se votan en conjunto, aun cuando sean numerosas y complejas¹⁹⁷. Esta regla cierra el paso a la pretensión de acomodar el consenso bicameral al

¹⁹³ Artículos 74 CPR y 26, 27, 28 y 29 LOCCN.

¹⁹⁴ A la luz de las normas que la regulan es que es posible sostener que la fase de comisión mixta no constituye un trámite legislativo, sino sólo una modalidad de trabajo en comisión dispuesta por la propia Constitución. No obstante, el conjunto de procedimientos formado por la comisión mixta y la aprobación por las dos cámaras recibe, para efectos de la aplicación de la urgencia, el trato de trámite legislativo. Según el artículo 51 RS el plazo de la urgencia se computa desde que se ha hecho presente en la comisión mixta, esto es, desde que se da cuenta al Senado del oficio respectivo. En el caso que se declare la urgencia para todos los trámites de un proyecto, el computo procede desde el día en que se dé cuenta en el Senado, si procede, de la comunicación de los acuerdos de la Cámara de Diputados que den lugar a la formación de comisión mixta.

¹⁹⁵ La Constitución habla de “forma y modo” sin precisar si debe proponer un nuevo proyecto o sólo formas alternativas de solución. La expresión proviene de la Carta de 1925 (artículo 51) y surge de una propuesta del presidente Arturo Alessandri, que el integrante de la subcomisión de reforma constitucional Romualdo Silva Cortés -y la subcomisión en su conjunto- apoyó sin mayor debate (“así queda muy bien” dijo). Cfr. OBANDO CAMINO, 1993: 347 y ss.; y SILVA BASCUÑÁN, 2000: 141 y 159.

¹⁹⁶ Artículos 70 y 71 CPR y 50 RS.

¹⁹⁷ El artículo 50 RS reproduce el artículo 31 LOCCN pero agregando que la comisión puede proponer en su informe una forma diferente de votación. Esta disposición reglamentaria es incompatible con la regla de la LOCCN.

interés particular de una cámara. Si no hay mayoría para aprobar el informe, el proceso legislativo en curso simplemente fracasa.

Si las proposiciones de la comisión mixta comprenden materias propias de ley común y de quórum especial, la votación debe dividirse para cumplir con la exigencia de las normas que precisan de mayorías especiales¹⁹⁸.

3.3.7. Comisión mixta especial de presupuesto

El artículo 67 de la Constitución Política entrega al Congreso Nacional un plazo de sesenta días para despachar el proyecto de ley de presupuestos presentado por el Presidente de la República. El Presidente debe presentar el proyecto de presupuesto de la Nación al Congreso Nacional a lo menos con tres meses de anterioridad a la fecha en que debe empezar a regir. En tanto el Ejecutivo cumpla con el mandato constitucional, procede dar cuenta a la Cámara de Diputados de su presentación (artículo 175 RCD). El plazo de sesenta días otorgado por la Constitución y la complejidad del proyecto fuerzan su trámite a través de un procedimiento que permita avanzar de manera rápida en su conocimiento y debate por parte de diputados y senadores. Este procedimiento, previsto en ley y desarrollado en los reglamentos camarales, se cimienta en la existencia de una comisión mixta de diputados y senadores que contribuye a la generación de consenso sobre el contenido del proyecto de ley de presupuestos y que, por tal motivo, facilita su ulterior aprobación por la mayoría de ambas cámaras.

El artículo 19 de la LOCCN encarga a una comisión especial integrada con el mismo número de diputados y senadores el informe del proyecto de ley de presupuestos, labor que le corresponde de manera exclusiva. Esta comisión mixta especial debe integrar, por mandato de la misma norma, a los miembros de las respectivas comisiones de hacienda. Esta regla determina que su número de integrantes nunca puede bajar de veintiséis¹⁹⁹. Como en otras comisiones mixtas, el cargo de Presidente lo ejerce un senador elegido por la propia comisión²⁰⁰.

Antes de la reforma del año 2010, el artículo 19 de la LOCCN disponía que la comisión especial mixta de presupuestos debía quedar constituida antes del término de la legislatura ordinaria, esto es, antes del 18 de septiembre. La reforma constitucional del año 2005 eliminó las categorías de legislatura ordinaria y extraordinaria, que servían de base a la norma orgánica constitucional. Si bien

¹⁹⁸ El considerando 17° de la STC 1410/09 señala que los informes de las comisiones mixtas deben aprobarse en votación separada según la índole de los preceptos propuestos, aplicando el quórum orgánico constitucional sólo a las normas que revisten dicho carácter y no a las que tienen rango de ley común. Antes de este fallo, en el Senado la votación única se sometía a la exigencia del precepto cuya aprobación requería el quórum más alto. En la Cámara se votaban en conjunto las proposiciones de la comisión mixta, pero separando normas según su quórum (BIBLIOTECA DEL CONGRESO NACIONAL, 2010: 638).

¹⁹⁹ Los reglamentos pueden fijar normas sobre esta comisión. Si la Comisión de Hacienda de la Cámara de Diputados tiene trece integrantes, al menos deben formarla trece senadores. De ahí los veintiséis integrantes que constituyen el mínimo de la comisión. Cabe observar que las plazas disponibles en esta comisión son sólo ocho de senadores. Los restantes dieciocho la integran por formar parte de las respectivas comisiones de hacienda.

²⁰⁰ La han presidido Eduardo Frei (1990, 2008), Jorge Lavandero (1991, 1993, 1995, 1996, 1997), Andrés Zaldívar (1992, 1994), Alejandro Foxley (1998, 1999, 2001, 2003, 2004), Carlos Ominami (2000, 2002, 2005, 2006, 2007), Evelyn Matthei (2009) y Camilo Escalona (2010). El cargo se ha asignado al presidente de la Comisión de Hacienda del Senado.

desde un punto de vista formal no era posible aplicar la exigencia legal entre el 2005 y julio de 2010, era claro el propósito del legislador de constituir la comisión especial de presupuestos antes del 18 de septiembre de cada año. La modificación introducida a la LOCCN en julio del año 2010 actualizó la exigencia indicando que la comisión “(...) deberá quedar constituida dentro del mes de septiembre de cada año”²⁰¹.

Esta antelación sirve a sus integrantes para preparar el trabajo que asumirá la Comisión. Entre otras cosas, la constitución en septiembre de la comisión especial de presupuestos le permite recibir informe sobre las finanzas públicas que debe remitirle la Dirección de Presupuestos, dependiente del Ministerio de Hacienda, antes del inicio de la tramitación parlamentaria del proyecto de ley de presupuestos (informe que no reemplaza la exposición que ha de realizar posteriormente el Director de Presupuestos)²⁰².

La misma comisión fija, en cada oportunidad, sus normas de procedimiento, sin perjuicio del deber de constituir las subcomisiones que necesita para el estudio de las diversas partidas del proyecto de presupuestos²⁰³. Las subcomisiones cubren las diversas partidas de la iniciativa presupuestaria agrupadas sectorialmente²⁰⁴. En estas subcomisiones no hay obligación de mantener la paridad propia de las comisiones mixtas²⁰⁵.

Una vez recibido el proyecto de presupuestos, la comisión se reúne para recibir la presentación del Ministro de Hacienda. A su vez, los presidentes de las subcomisiones las constituyen para recibir a quienes explicarán y defenderán las partidas presupuestarias de su competencia. Cualquier diputado o senador puede formular indicaciones una vez iniciado el trámite del proyecto de ley de presupuesto, sin que sea necesario que forme parte de la comisión especial mixta o de alguna subcomisión (Villaroel, 2011: 19).

Durante el mes de octubre, las subcomisiones elaboran un informe por cada partida que conocen²⁰⁶. Además de estos informes, las subcomisiones participan en la elaboración de los contenidos del protocolo de acuerdos de la ley de

²⁰¹ Artículo 19, inciso 1º, LOCCN.

²⁰² Artículo 2, número 22, inciso 2º, del DFL 106/1960 del Ministerio de Hacienda, modificado por la Ley 19.896, de septiembre de 2003. Este informe debe incluir una síntesis del programa financiero de mediano plazo. De ordinario se presenta los primeros días de octubre y contiene el diagnóstico y perspectivas de la economía chilena en el escenario internacional, las fortalezas fiscales, los supuestos macroeconómicos, las prioridades y principales contenidos del nuevo proyecto de ley de presupuestos (VILLAROEL, 2011: 19).

²⁰³ Entre las normas de procedimiento aprobadas tradicionalmente destacan la que fija que el quórum mínimo para sesionar y adoptar acuerdos es de cinco senadores y cinco diputados y que el reglamento aplicable es el del Senado (VILLAROEL, 2011: 19).

²⁰⁴ A modo de ejemplo, el año 2007 fueron: 1ª Subcomisión (Tesoro Público, Economía, Hacienda, Planificación), 2ª Subcomisión (Contraloría General de la República, Defensa, Secretaría General de Gobierno, Secretaría General de la Presidencia), 3ª Subcomisión (Poder Judicial, Relaciones Exteriores, Justicia, Ministerio Público, Trabajo, Salud), 4ª Subcomisión (Congreso Nacional, Interior, Educación, Vivienda, Bienes Nacionales) y 5ª Subcomisión (Obras Públicas, Agricultura, Minería, Transportes, Telecomunicaciones).

²⁰⁵ Hacia junio de 2011, la 1ª Subcomisión está integrada por seis parlamentarios (cinco senadores y un diputado). Las restantes cuatro por cinco parlamentarios: la 2ª por cuatro diputados y un senador; la 3ª por dos diputados y tres senadores; la 4ª por tres diputados y dos senadores; y la 5ª por tres senadores y dos diputados.

²⁰⁶ Este informe contiene los acuerdos sobre la partida, opiniones de mayoría y minoría, resultado de las votaciones y modificaciones propuestas. La partida es la división de la ley de presupuestos que clasifica según organismos en el nivel de agregación superior, que considera a la Presidencia de la República, Congreso Nacional, Poder Judicial, Contraloría General de la República, Ministerio Público y cada uno de los ministerios. Agrega la partida Tesoro Público, que no es orgánica, que contiene la estimación de los ingresos del Fisco y los gastos y aportes de cargo fiscal (VILLAROEL, 2011: 20).

presupuestos. Este instrumento, acordado con el Poder Ejecutivo, recoge materias que por su naturaleza no es conveniente incorporar en la propia ley de presupuestos. No está previsto en la CPR ni en la LOCCN ni los reglamentos camarales.

La comisión especial mixta de presupuestos debate sobre el articulado del proyecto de ley de presupuestos y cada uno de los informes que recibe desde las subcomisiones. Esta labor, por lo común, tiene lugar en el mes de noviembre. Dada la brevedad de los plazos de tramitación, las indicaciones de diputados y senadores suelen admitirse hasta el inicio de debate en la Comisión del artículo o informe de que se trate. En la comisión se debaten y votan cada una de las cuestiones de relevancia política recaídas en la partida: indicaciones, solicitudes de votación separada (las que incrementan la negociación requerida para la aprobación de un gasto determinado) y propuestas de la subcomisión²⁰⁷. Asimismo se realiza una votación sobre la parte de la partida que no ha sido objeto de debate y votación particular (Villaroel, 2011: 21). A la Comisión le corresponde, también, negociar con el Poder Ejecutivo el protocolo de acuerdo de la ley de presupuestos. Una parte significativa del consenso que sustenta la aprobación de la ley de presupuestos (y que supone modificaciones al mismo conocidas, aceptadas y, cuando corresponde, patrocinadas, por el Presidente) se fragua en esta instancia.

La comisión especial mixta de presupuestos debe evacuar su informe en el plazo máximo de cuarenta días corridos contados desde la presentación del proyecto respectivo al Congreso Nacional²⁰⁸. El informe de la comisión especial mixta goza del segundo lugar en el orden de preferencia en la tabla del orden del día y lo ocupa a contar del momento en que se da cuenta de él²⁰⁹.

El RCD admite la posibilidad que la comisión especial mixta evacúe más de un informe. En el supuesto que se da cuenta de un nuevo informe de la comisión, no procede la clausura del debate (artículo 178 RCD)²¹⁰.

El proyecto de Ley de Presupuestos de la Nación se somete a un primer y segundo trámite legislativo, en cada uno de los cuales se sujeta a una discusión y votación general y a otra particular por partidas. También procede la formulación de indicaciones tanto por el Presidente de la República como por los parlamentarios, aunque estos últimos están limitados, pues sólo pueden proponer

²⁰⁷ La división de la votación puede recaer en los distintos niveles de la partida: subtítulos, ítems, asignaciones y subasignaciones y glosas. Los subtítulos corresponden a la "agrupación de operaciones presupuestarias de características o naturaleza homogénea que comprenden un conjunto de ítem"; el ítem es un "motivo significativo de ingreso o gasto"; la asignación es "un motivo específico del ingreso o gasto"; y la subasignación una "subdivisión de la asignación en conceptos de naturaleza particularizada". Las glosas "corresponden a acciones y requerimientos sobre temas puntuales, realizados por las comisiones que aprueban el presupuesto en conjunto con la DIPRES, que se deben cumplir e informar durante el período que se encuentra vigente la ley de presupuestos". Según el Tribunal Constitucional las glosas pueden ser objeto de requerimiento de inconstitucionalidad en virtud del artículo 93 núm. 3º CPR; VILLAROEL, 2011: 19-20.

²⁰⁸ El Congreso Nacional debe pronunciarse respecto del proyecto presupuestario de la Nación dentro del término de sesenta días contados desde su presentación. Dicho plazo se divide de la siguiente manera: cuarenta cinco días como máximo para el primer trámite constitucional, es decir, aprobación o rechazo por la Cámara de Diputados, que es la Cámara de origen, cuarenta de los cuales se destinan a que la comisión mixta evacúe su informe y cinco para su discusión en la Sala (artículo 179 RCD); de uno a tres días para el segundo trámite constitucional, esto es, aprobación o rechazo por el Senado; tres a cuatro días para la discusión en el tercer trámite, pronunciamiento sobre enmiendas por la Cámara Baja; y uno a ocho días para la clausura de la discusión en los otros trámites a que haya lugar. Los plazos son de días corridos y no proceden las urgencias (artículo 56 LOCCN).

²⁰⁹ Artículos 108 y 175 RCD.

²¹⁰ El artículo 180 RCD reitera esta posibilidad aludiendo a los "informes" de la comisión especial de presupuestos.

la reducción de los gastos variables del proyecto, sin poder aumentar o disminuir la estimación de los ingresos (artículo 67 CPR)²¹¹.

La Comisión no termina su labor con la aprobación del informe del proyecto de de presupuestos, ya que el mismo artículo le permite funcionar durante todo el año para realizar un seguimiento de la ejecución de la ley aprobada durante el respectivo ejercicio presupuestario y hasta la constitución de la nueva comisión especial mixta de presupuestos. Recordemos que fue reforma de la LOCCN del año 2003 la que otorgó facultades a la comisión especial mixta de presupuestos en el ámbito del seguimiento de la ejecución presupuestaria. Aunque no lo dice, estas facultades benefician también a las cinco subcomisiones. El legislador tuvo el cuidado de declarar, de modo explícito, que esta labor de seguimiento de ejecución presupuestaria y el uso de las facultades asociadas por parte de la comisión o sus subcomisiones no puede “implicar el ejercicio de funciones ejecutivas”, ni “afectar las atribuciones propias del Poder Ejecutivo”. Asimismo, declara que esta tarea no implica “realizar actos de fiscalización”. Esta última declaración es forzosa por el carácter exclusivo de la atribución de la facultad fiscalizadora a la Cámara de Diputados por la Constitución, sin perjuicio que es muy difícil negar que, en los hechos, se trata del ejercicio de una típica potestad de control parlamentario²¹².

Según el inciso 3° del artículo 19 de la LOCCN, para realizar la labor de seguimiento presupuestario, la comisión puede solicitar, recibir, sistematizar y examinar la información referida a la ejecución de la ley de presupuestos y que sea proporcionada por el Poder Ejecutivo de acuerdo con la ley²¹³. Esta información puede ser traspasada a las Cámaras o proporcionarse a la nueva comisión especial mixta de presupuestos. Para esta labor, la comisión cuenta con una unidad de asesoría presupuestaria²¹⁴.

²¹¹ El artículo 182 del RCD establece que los diputados no pueden presentar indicaciones tendientes a alterar gastos o contribuciones creados en leyes generales o especiales. Se agrega como una restricción a la iniciativa parlamentaria el que ésta tampoco puede referirse a las contribuciones, cuya iniciativa exclusiva se radica en el Presidente de la República.

²¹² No olvidamos que es posible construir un concepto jurídico de fiscalización que excluya las facultades que el artículo 19 LOCCN entrega a la comisión especial mixta de presupuestos. Lo relevante, en nuestro parecer, es el sentido político de esta actividad parlamentaria.

²¹³ En la práctica, la comisión recibe informes de ejecución presupuestaria, estados financieros de las empresas del estado, balances de gestión integral, informes de la deuda pública, informes del Banco Central, glosas de información (secciones de programas y gastos) y evaluación de programas públicos, entre otros documentos. Según el “Protocolo de acuerdo para el despacho del proyecto de ley de presupuestos del sector público para el año 2011” de 8 de noviembre de 2010 (ver www.dipres.cl), durante el año 2011 la comisión especial mixta de presupuestos recibirá los siguientes informes: información sobre mayor recaudación del impuesto específico de la minería y su distribución en reconstrucción y regiones; trimestral del Ministerio de Trabajo y Previsión Social sobre cobertura de los programas de empleo con apoyo fiscal; hacia octubre de 2011 un catastro de la situación contractual de los funcionarios del sector público a honorarios, por servicio; el informe de una comisión de expertos sobre fortalezas y debilidades de la educación técnico-profesional y la incorporación de sus egresados al trabajo y ala educación superior técnica-profesional; un diagnóstico del sistema previsional de las Fuerzas Armadas y Carabineros; un estudio sobre los índices utilizados para el cálculo de recursos transferidos a los municipios para atención primaria sobre base *per capita*; información sobre inversión en infraestructura en atención primaria, secundaria y terciaria por regiones; trimestral sobre gasto de subsidios habitacionales. El protocolo compromete, asimismo, treinta y cuatro evaluaciones de programas.

²¹⁴ A fines de la década de los años noventa, el Presidente de la Cámara de Diputados, Gutemberg Martínez promovió la creación de una unidad de asesoría presupuestaria. Ella fue creada el año 2000, con tres profesionales en el Senado y tres en la Cámara, más un jefe. En el caso de la Cámara Alta, la unidad se creó como dependencia de la Oficina de Informaciones. El impulso político inicial se enfrentó con dificultades prácticas que impidieron el crecimiento de la Unidad. El año 2003, se generó un nuevo consenso político, esta vez, con el especial apoyo del senador Ominami, el acuerdo de la Dirección de Presupuestos y el financiamiento de un programa del Banco Interamericano de Desarrollo. Con el transcurso del tiempo, el apoyo inicial del Ministerio de Hacienda decayó, lo que ha restado fuerza al desarrollo de la unidad, aquejada de problemas serios como una dotación escasa de personal, falta de autonomía y limitado reconocimiento institucional. Con todo, la unidad aporta información

La existencia permanente de la comisión especial mixta de presupuestos, le permite recibir copia del decreto supremo del Presidente de la República, expedido por intermedio del Ministerio de Hacienda, en donde constan las bases de la política fiscal que el Ejecutivo aplicará durante los cuatro años de su mandato presidencial²¹⁵. Este decreto debe incluir un pronunciamiento explícito sobre las implicancias y efectos que tendrá la política gubernamental sobre el balance estructural en el período presidencial correspondiente ²¹⁶. Si el decreto es modificado debe remitirse copia del decreto pertinente a la comisión especial mixta de presupuestos.

3.3.8. Comisiones bicamerales

El RCD permite la constitución de comisiones bicamerales para el estudio de materias de interés común o cuya complejidad o importancia hagan necesario un régimen excepcional de discusión y aprobación²¹⁷. Estas tienen sus propias normas de procedimiento y la competencia y plazo que le asignen ambas cámaras.

Este tipo de comisiones forma parte del proceso de nombramiento de los integrantes de consejos o comités de control interno, como se explicará a continuación.

3.3.9. Comisiones de administración y control interno

La autonomía del Congreso Nacional justifica que las cámaras tengan la facultad de crear los organismos que estimen pertinentes para la adecuada gestión de los asuntos de administración que les conciernen. Así, la LOCCN crea tres servicios comunes y permite que las cámaras creen otros adicionales, sometidos a la forma de administración que fijen ambas en un acuerdo²¹⁸. Existe además una comisión de servicios comunes a la que nos hemos referido antes. Conviene observar que los servicios comunes están sometidos, además de las normas de la ley, a un reglamento propuesto por las comisiones de régimen interno y aprobado por cada una de las corporaciones siguiendo el trámite de un proyecto de ley.

Estas entidades cuentan con una comisión, consejo o comité en su

a la comisión especial mixta de presupuestos, almacena la información recibida, verifica el cumplimiento de compromisos, sigue la evaluación de programas y elabora informes a solicitud de los parlamentarios. También, según el "Protocolo de acuerdo para el despacho del proyecto de ley de presupuestos del sector público para el año 2011" debe colaborar en la recopilación de las solicitudes de información realizadas por las subcomisiones y no respondidas por el Poder Ejecutivo, y en el registro de los compromisos asumidos por los representantes del mismo Poder durante la discusión parlamentaria.

²¹⁵ Esta obligación consta en el artículo 1º de la Ley 20.128, sobre responsabilidad fiscal, de 30 de septiembre de 2006. También reciben copia de este decreto las comisiones de hacienda de la Cámara de Diputados y del Senado.

²¹⁶ Según explica la Dirección de Presupuestos, la política de balance estructural del gobierno central existe desde el año 2001. Esta política observa la situación del Fisco en el mediano plazo y no en la situación coyuntura, que queda reflejada en su balance efectivo. El balance estructural significa estimar los ingresos fiscales que se obtendrían de manera aislada del ciclo económico y, en consecuencia, autorizar sólo el gasto público consistente con dichos ingresos. En la práctica, esta política fiscal conduce al ahorro en tiempos de bonanza (en que parte de los ingresos tienen un claro carácter transitorio) para poder gastar los recursos ahorrados cuando se enfrentan coyunturas que hacen caer los ingresos o aumentan las necesidades de gasto público. Cfr. www.dipres.cl.

²¹⁷ El artículo 229 RCD distingue entre comisiones mixtas (asociadas a los preceptos constitucionales citados) y las comisiones bicamerales.

²¹⁸ Artículos 2 y 3 LOCCN.

estructura. Si se trata de comisión, es un órgano integrado por parlamentarios (como la Comisión de Biblioteca); si se trata de un consejo o comité, su integración no es parlamentaria (como el Consejo Resolutivo de Asignaciones Parlamentarias y el Comité de Auditoría Parlamentaria).

Como ya se indicó arriba, la Comisión de Biblioteca esta integrada por los presidentes de ambas cámaras. Su secretario es el Director de la Biblioteca, que tiene la calidad de Jefe de Servicio²¹⁹.

La reforma de la LOCCN de julio de 2010 creó dos nuevas entidades bicamerales: el Consejo Resolutivo de Asignaciones Parlamentarias y el Comité de Auditoría Parlamentaria²²⁰.

El Consejo está compuesto por cinco miembros, ninguno parlamentario en ejercicio: un ex consejero del Banco Central, un ex decano de una Facultad de Administración, Economía o Derecho de cualquier universidad reconocida por el estado; un ex senador que se haya desempeñado como tal por al menos ocho años; un ex diputado, que se haya desempeñado como tal por al menos ocho años; y un ex ministro de hacienda, o economía, fomento y reconstrucción o ex director de la Dipres²²¹. Para su nombramiento, los candidatos a consejeros deben ser propuestos a ambas corporaciones por una comisión bicameral, compuesta por igual número de senadores y diputados, que reúne a los integrantes de las comisiones de régimen interno de ambas cámaras²²². Los consejeros son elegidos con el voto conforme de los tres quintos de los diputados y senadores en ejercicio, lo que propicia el respeto de los equilibrios partidistas. El Consejo así elegido ejerce sus funciones en el período legislativo siguiente a aquel en que fue elegido. Los consejeros duran cuatro años en sus cargos, son reelegibles y gozan de inmovilidad²²³.

El Consejo Resolutivo de Asignaciones Parlamentarias determina el monto, destino, reajustabilidad y criterios de uso de los recursos destinados por cada cámara a financiar el ejercicio de la función parlamentaria²²⁴. El artículo 14 del Reglamento del Consejo Resolutivo de Asignaciones Parlamentarias, detalla las funciones que corresponden al órgano:

²¹⁹ Cargo que no se encuentra subordinado a los Secretarios de la Cámara de Diputados y del Senado, jefes superiores del personal de cada cámara.

²²⁰ Regulados por el título VII de la LOCCN.

²²¹ Según el artículo 7º del reglamento, la función de consejero es incompatible con los cargos de ministro de estado, subsecretario, intendente, gobernador, consejero regional, alcalde, concejal, jefe de servicio, miembro del Poder Judicial, o del Tribunal Constitucional, o del Tribunal Calificador de Elecciones, consejero del Banco Central, parlamentario o empleado del Congreso Nacional. Tampoco pueden integrar el Consejo los cónyuges ni personas que tengan una relación de parentesco hasta el tercer grado de consanguinidad o segundo de afinidad con diputado o senador alguno.

²²² Esta comisión es convocada por ambos presidentes con ciento veinte días de anticipación al término del período legislativo pertinente.

²²³ Con todo, pueden ser destituidos por incapacidad o negligencia manifiesta, a petición de cualquiera de los presidentes de las cámaras o por solicitud de cinco senadores o diez diputados. La destitución debe ser acordada por los tres quintos de los diputados y senadores en ejercicio. La decisión de la Sala de cada cámara es ilustrada por un informe de la misma comisión bicameral que interviene en el nombramiento de los consejeros.

²²⁴ La función parlamentaria incluye todas las actividades que realizan los diputados y senadores para el cumplimiento de sus funciones constitucionales y legales. Comprende la función representativa y las labores políticas propias y de los comités parlamentarios. Según el artículo 3 del Reglamento del Consejo Resolutivo de Asignaciones Parlamentarias, el Consejo debe garantizar que todos los parlamentarios cuenten con una base mínima común de asignaciones (y que éstas incluyan un monto mínimo común) y que no se establezca ninguna forma de discriminación arbitraria en la distribución de los recursos asignados.

- 1° Fijar el monto, destino y reajustabilidad y criterios de uso de las asignaciones que, con cargo a los fondos públicos contenidos en la Ley de Presupuestos para el Congreso Nacional, cada Cámara destine a financiar el ejercicio de la función parlamentaria;
- 2° Examinar la operación del sistema de asignaciones sobre la base del informe semestral del Comité de Auditoría Parlamentaria;
- 3° Informar cada tres meses a las Mesas de ambas cámaras sobre el funcionamiento del régimen de asignaciones adoptado;
- 4° Definir de oficio o a petición del Comité de Auditoría, de un diputado, senador, comité, o del secretario general de cada corporación, el correcto criterio de uso de los fondos públicos destinados por la respectiva cámara. Esta solicitud ha de formularse por escrito y debe realizarse antes de cualquier actuación que contravenga indicaciones ya formuladas por el Consejo. Al resolver sobre la cuestión planteada, el Consejo debe fijar el alcance general o particular de su respuesta. Del mismo modo, cualquier diputado o senador puede solicitar al Consejo que aclare, rectifique o reconsidere los acuerdos recaídos en criterios de uso de fondos públicos; y
- 5° Determinar la reajustabilidad de cada una de las asignaciones de parlamentarios y comités, a más tardar la última semana de diciembre de cada año. Cualquier diputado o senador puede solicitar al Consejo que aclare, rectifique o reconsidere los acuerdos recaídos en reajustabilidad de los fondos públicos asignados.

Para el desarrollo de sus funciones el Consejo puede convocar a quien estime en condiciones de ilustrar sus deliberaciones. También puede citar a los funcionarios del Congreso Nacional, los que están obligados a entregar los informes y antecedentes que les sean solicitados.

El Consejo debe poner sus resoluciones en conocimiento de las comisiones de régimen interior de ambas cámaras. Estas tienen un plazo de treinta días para pronunciarse sobre dichas resoluciones. La Mesa de cada cámara es la encargada de ejecutar los acuerdos del Consejo y dar cuenta de ello en la sesión más próxima que se celebre. La Mesa, además, debe ordenar la publicación de dichas resoluciones en la página electrónica de la respectiva cámara.

Por su parte, el Comité de Auditoría Parlamentaria es un servicio común del Congreso Nacional cuyas dos principales funciones son:

- 1° El control del uso de los fondos públicos destinados a financiar el ejercicio de la función parlamentaria
- 2° El examen de las auditorías del Senado, Cámara de Diputados y Biblioteca del Congreso Nacional.

Este Comité está integrado por tres profesionales, uno de los cuales debe tener el título de abogado, otro de contador auditor y, el tercero, ser especialista en materias de auditoría²²⁵. Los dos primeros deben acreditar a lo menos diez años de

²²⁵ Respecto de esta última plaza, el artículo 66 A indica que se preferirá a quienes se hayan desempeñado por más de cinco años en

ejercicio profesional.

El nombramiento de los miembros del Comité es propuesto por una comisión bicameral integrada por cuatro diputados y cuatro senadores, elegidos por su respectiva cámara. Dicha Comisión selecciona a quien propondrá a las cámaras dentro de una nómina de tres candidatos elaborada por el Consejo de Alta Dirección Pública mediante concurso²²⁶. La propuesta de la comisión bicameral debe ser aprobada por los tres quintos de los diputados y senadores en ejercicio.

Los miembros del Comité de Auditoría Parlamentaria así elegidos duran seis años en sus cargos, no son reelegibles y son inamovibles²²⁷. Se trata de un cargo de dedicación exclusiva e incompatible con todo empleo o comisión retribuido con fondos públicos o privados²²⁸. Según el artículo 4º del Reglamento del Comité de Auditoría Parlamentaria, los integrantes del Comité deben jurar o prometer antes de asumir el cargo y “guardar sigilo” sobre hechos y antecedentes que conozcan en ejercicio de sus funciones. El Comité tiene un coordinador nombrado por la Comisión Bicameral.

El artículo 3º del Reglamento del Comité de Auditoría Parlamentaria detalla las funciones del Comité, que incluyen:

- 1º Aplicar procedimientos generales de auditoría a los recursos públicos destinados a financiar el ejercicio de la función parlamentaria;
- 2º Proponer al Consejo Resolutivo de Asignaciones Parlamentarias medidas y acciones dirigidas a perfeccionar las normas sobre asignaciones parlamentarias. El propio Comité debe solicitar al Consejo Resolutivo de Asignaciones Parlamentarias la dictación de normas aclaratorias para facilitar la corrección de deficiencias cuando existan dudas generalizadas o más de una interpretación sobre el correcto uso de una asignación²²⁹;
- 3º Coordinar el plan anual de auditoría de las asignaciones parlamentarias. El Comité debe realizar una auditoría anual del período de doce meses que se inicia el primer día de abril²³⁰. Este informe debe ser evacuado antes del 30 de junio de cada año;
- 4º Desarrollar auditorías conforme con el plan anual o requerimientos de las comisiones de Ética y Transparencia o de régimen interno de ambas cámaras. Según el artículo 66 B LOCCN, el Comité debe realizar controles periódicos de los fondos y recursos asignados a parlamentarios y efectuar visitas a terreno para fiscalizar su uso. En cumplimiento de esta función, el

la Contraloría General de la República o hayan estado registrados, por el mismo período, en la nómina de auditores de la Superintendencia de Valores y Seguros.

²²⁶ La misma norma autoriza al Consejo de Alta Dirección Pública a apoyar su labor de selección en el trabajo de una empresa especializada en selección de personal.

²²⁷ Pueden ser removidos con un procedimiento equivalente al aplicable a los consejeros de asignaciones parlamentarias.

²²⁸ Tampoco pueden ser cónyuges o tener relación de parentesco hasta el tercer grado de consanguinidad y segundo de afinidad con diputados, senadores o funcionarios del Congreso Nacional.

²²⁹ Artículo 11 del Reglamento del Comité de Auditoría Parlamentaria.

²³⁰ Este informe se elabora siguiendo un plan anual de trabajo elaborado en conjunto con las secretarías generales de ambas cámaras y aprobado por el Consejo Resolutivo de Asignaciones Parlamentarias. Este plan contiene el sistema aleatorio que servirá para determinar los parlamentarios y comités auditados; un calendario de auditorías; y un procedimiento de análisis de las auditorías referidas a gastos institucionales de la Cámara de Diputados, Senado y Biblioteca del Congreso Nacional.

Comité puede citar a un parlamentario o jefe o representante de comité para formularle sugerencias o peticiones destinadas a corregir las deficiencias que detecte²³¹. También puede notificar al parlamentario o comité de observaciones resultantes de la auditoría. Las observaciones formuladas por el Comité de Auditoría Parlamentaria deben ser notificadas al parlamentario o comité concernido, el que cuenta con treinta días para aclarar dichos reparos. La ley, además, impone a los comités parlamentarios que dejan de existir, el deber de rendir cuenta ante el Comité;

- 5° Elevar a la competente comisión de Ética y Transparencia las observaciones que no hayan sido resueltas por el sujeto auditado en el plazo de treinta días. A su vez, estas comisiones tienen la facultad de solicitar al Comité el examen pormenorizado de la forma como un parlamentario o comité ha empleado los recursos y fondos recibidos de su corporación. La correspondiente Comisión de Ética y Transparencia debe resolver todos los asuntos que le han sido sometidos en esta materia antes del 31 de agosto de cada año;
- 6° Revisar las auditorías sobre gastos institucionales de la Cámara de Diputados y el Senado y remitir informe a la correspondiente comisión revisora de cuentas;
- 7° Revisar las auditorías de la Biblioteca del Congreso Nacional y remitir el informe pertinente a la Comisión de Biblioteca;
- 8° Absolver consultas particulares realizadas por congresistas, comités o secretarios generales sobre el cumplimiento de normas de control en el uso de fondos públicos destinados al ejercicio de la función parlamentaria.

El Comité de Auditoría puede requerir información administrativa del Senado y de la Cámara de Diputados en el ámbito de su fiscalización, a través de los secretarios generales de ambas cámaras. En el caso de no entregarse la información requerida, el Comité puede insistir ante la comisión de régimen interno competente. El Comité de Auditoría Parlamentaria también puede solicitar información a parlamentarios y comités, en el caso de estos últimos, por medio del representante o jefe de comité.

Dentro de los cinco primeros días de septiembre de cada año se publican en el sitio electrónico de cada Cámara todas las auditorías realizadas por el Comité²³².

3.4. Funcionamiento interno de las comisiones legislativas

El procedimiento interno de todas las comisiones se encuentra reglado. Dependiendo del tipo de comisión y el asunto en estudio se aplican normas de procedimiento establecidas en los reglamentos, normas que provienen de reglas de procedimiento general (también reglamentario), normas particulares que la propia

²³¹ Las peticiones o sugerencias se realizan por intermedio del respectivo secretario general.

²³² Artículo 66 B, inciso 5°, LOCCN.

comisión se ha dado, tradiciones y convenciones parlamentarias. En términos generales, en el RCD, las comisiones permanentes y las de investigación cuentan con procedimientos más regulados que las restantes comisiones.

Es pertinente observar que la flexibilidad procedimental de las comisiones, la reserva de sus sesiones y su apoyo técnico profesional, son los pilares de su labor. La flexibilidad, cimentada en el reducido número de parlamentarios que la integran, permite que el estudio de los proyectos en comisión no se encuentre entrabado por exigencias de procedimiento forzosas en organismos más numerosos. Sus sesiones no son de acceso público, pese a lo indicado por algunas normas reglamentarias, y esto contribuye a crear un clima de debate y negociación política abierto al consenso, inviable en una instancia sometida al intenso escrutinio de la sociedad y sus medios de comunicación²³³. Por otra parte, la comisión dispone de un secretario, que es un profesional que ha acumulado experiencia en los procedimientos parlamentarios y, con frecuencia, en la materia de competencia de la comisión. Según el artículo 43 RS, es función del secretario ilustrar a la comisión acerca de los proyectos, haciendo una relación de las materias que tratan, de las normas legales en que inciden y, si corresponde, del resultado de su tramitación en la Cámara de Diputados, proporcionando los antecedentes respectivos²³⁴. En la Cámara de Diputados el secretario puede coordinar al trabajo de los profesionales que sean asignados a la comisión (artículo 218 RCD)²³⁵.

3.4.1. Sesiones de comisión

Las comisiones permanentes desarrollan su actividad en sesiones que pueden ser ordinarias o especiales, públicas o secretas en la Cámara de Diputados (artículo 240 RCD) o bien ordinarias, extraordinarias o especiales en el Senado (artículo 64 RS)²³⁶.

Toda sesión de comisión debe cumplir con los requisitos de asistencia para entrar en sesión y adoptar acuerdos. Según el artículo 215 RCD, las comisiones permanentes pueden sesionar con cuatro de sus miembros, menos de la tercera parte de sus integrantes. El mismo quórum permite adoptar acuerdos. En el Senado se requiere la mayoría de los miembros de la comisión para entrar en

²³³ No nos referimos a las sesiones reservadas, reguladas en los reglamentos, sino al hecho que no es posible acceder a una sesión de comisión al modo que se puede acceder a una sesión de sala. El inciso séptimo del artículo 5ºA LOCCN señala que “las sesiones de comisión se realizarán sin la asistencia de público, salvo acuerdo en contrario adoptado por la mayoría absoluta de sus miembros”. Tampoco son públicos los materiales de registro de sus sesiones. El artículo 211 RCD dispone que el público no tendrá acceso a las salas donde se efectúen sus sesiones las comisiones, salvo invitados conforme con los artículos 201 y 286. Por otro lado el RCD establece el carácter público de las sesiones de las comisiones y sus actas, sin perjuicio de las excepciones previstas por la misma norma (artículos 250 y 284). El artículo 249 RCD indica que el desarrollo del debate en la comisión queda archivado en un registro de audio análogo o digital, pero dicho material no se encuentra en el listado de acceso público del artículo 250. El artículo 40 RS señala que las sesiones de las comisiones deben ser grabadas en cintas magnetofónicas y dichas grabaciones se mantienen en custodia por su secretaría, con carácter reservado, por dos años.

²³⁴ Además el secretario es el ministro de fe de la comisión (artículos 43 RS y 291 RCD).

²³⁵ Profesionales de planta o a contrata, de la Biblioteca del Congreso Nacional o de instituciones públicas o privadas que tengan convenios de colaboración técnica con la Cámara.

²³⁶ En el Senado también pueden ser secretas al tenor de lo dispuesto en los artículos 68 y 69 RS.

sesión, esto es, el sesenta por ciento de sus integrantes en el caso de las comisiones permanentes (artículo 33 RS). El mismo quórum se requiere para adoptar acuerdos.

Las sesiones de las comisiones de la Cámara Baja deben realizarse en la salas destinadas a ellas en el edificio que ocupe la Cámara de Diputados, sin perjuicio de la posibilidad de reallizar visitas inspectivas²³⁷. El artículo 38 del RS dispone que por decisión de la mayoría de sus miembros, las comisiones pueden constituirse, sesionar y adoptar acuerdos en cualquier parte del territorio nacional²³⁸.

Como ya se indicó, en cuanto a la oportunidad para sesionar, las comisiones permanentes de la Cámara de Diputados pueden celebrar sus reuniones en cualquier día, pero en horas distintas a las que tenga acordada la Sala para sesionar (artículo 225 RCD). No obstante, pueden sesionar de manera simultánea con la Sala cuando conocen de una acusación constitucional, consideran proyectos con suma urgencia o discusión inmediata, o bien cuando la sesión de la Sala se encuentra sometida a las normas de los incidentes. Las comisiones de la Cámara de Diputados no pueden acordar sesiones entre las cero y diez horas, a menos que se trate de sesiones especiales o solicitadas por el Presidente de la República (artículo 244 RCD). En el Senado las comisiones no pueden sesionar mientras se celebra sesión en Sala, a menos que exista acuerdo previo de la Sala o unanimidad de los comités (artículo 35 RS).

El RCD señala que las sesiones de comisión pueden ser públicas o secretas, en simetría con las reglas aplicables a las sesiones de Sala (artículo 240 RCD). En concordancia con dicha norma el artículo 284 señala que las sesiones de comisiones, sus documentos y antecedentes, las actas de sus debates y sus votaciones son públicas. El artículo 5° A LOCCN explicita que son públicos los acuerdos de la comisión, los antecedentes considerados en sus sesiones, la asistencia de los parlamentarios y los informes de la comisión desde que quedan a disposición de la Sala²³⁹. La excepción son las sesiones secretas que se comentarán más abajo.

Sin embargo, el carácter público de las sesiones indicado por el artículo 284 RCD es más bien una declaración formal en tanto los artículos 5° A LOCCN y 211 RCD disponen que el público no tendrá acceso a las salas donde efectúen sus sesiones las comisiones. La norma legal, con todo, permite acuerdo en contrario

²³⁷ Artículos 203 y 230 RCD. En julio de 2008, se presentó un proyecto de reforma del RCD para modificar los artículos 66 y 203, en orden a permitir la celebración de sesiones de comisión en las salas habilitadas de la sede del Cámara de Diputados ubicada en Santiago. La propuesta ha sido muy debatida (incluso calificada por algunos de contraria a la Constitución). A la fecha de estas líneas, varias comisiones de la Cámara de Diputados están celebrando sesiones en Santiago. Lo mismo sucede en el Senado. La refacción y reapertura de la sede del Congreso Nacional en la comuna de Santiago ha contribuido a disminuir el cuestionamiento jurídico sobre estas sesiones.

²³⁸ La celebración de una sesión en una ciudad distinta a aquella en que la sala celebre sus sesiones sólo es posible los días en que ésta no se reúna.

²³⁹ La LOCCN dispone que al término de cada sesión de comisión, se informe resumidamente sobre esta información pública: acuerdos, antecedentes y asistentes. El contenido del informe público también es listado por el artículo 5° A en comento: asistentes a sus sesiones, cuenta de los debates, antecedentes y documentos considerados, acuerdos alcanzados y sus fundamentos esenciales y resultado de votaciones con registro individual. Según el artículo sexto transitorio de la ley de transparencia de la función pública y de acceso a la información de la Administración del Estado, las cámaras deben publicar especialmente, entre otra información, la asistencia y las votaciones de los parlamentarios en comisiones.

por la mayoría absoluta de los miembros de la comisión. La norma reglamentaria exige acuerdo unánime de los diputados para levantar la restricción anterior. Lo anterior no impide el acceso de citados e invitados y de los inscritos en el procedimiento de audiencia pública²⁴⁰.

Por simple mayoría asimismo, los miembros de la comisión pueden autorizar la transmisión televisiva, radial o por medio de internet en determinados trámites (audiencias públicas, presentación de un proyecto de ley por un ministro, presentación de moción por su autor, opiniones de expertos o invitados). En el resto de los casos, se exige el voto conforme de las dos terceras partes de sus miembros presentes para autorizar tal transmisión.

Cabe notar que el registro de audio de la sesión previsto en el artículo 249 RCD, no forma parte de los documentos de carácter público señalados en el artículo 250. En este sentido, el mismo artículo 5º A LOCCN citado señala que no son públicos los materiales de registro de las sesiones (grabaciones, apuntes u otros).

En el Senado, las sesiones de comisión se someten a las reglas generales, por lo que pueden ser públicas o secretas. Las disposiciones sobre sesiones secretas se encuentran en los artículos 68 y 69 RS. El artículo 40 RS establece en su inciso final que las grabaciones de las sesiones de comisión del Senado se mantendrán en custodia en la respectiva secretaría, con carácter reservado y por dos años²⁴¹.

En definitiva, el régimen de acceso a las sesiones de comisión en el RCD y en el RS, es restrictivo, aun cuando algunas disposiciones sugieran otra cosa. Las barreras impuestas al ingreso del público a sesiones de comisión responden a su funcionalidad y son comunes en el derecho comparado. En este sentido, las normas de nuestras cámaras no son reprochables. Sin embargo, se requiere una clara distinción en el acceso a la labor de negociación política, que exige un cierto grado de protección ante la mirada pública, y las tareas en que la función representativa de los diputados y senadores integrantes de la comisión debiera desarrollarse de modo abierto a los ciudadanos. Numerosas audiencias y comparencias realizadas en comisión para el ejercicio de competencias legislativas y de control merecen procedimientos sometidos al examen de la comunidad política.

3.4.2. Las sesiones secretas de comisión

La LOCCN señala que cuando la publicidad de las sesiones y de los antecedentes

²⁴⁰ Artículos 286 y 211 RCD. Las audiencias públicas son convocadas por comisiones permanentes de la Cámara de Diputados y están destinadas a escuchar la opinión de personas concernidas por un determinado proyecto de ley. Puede participar en ella cualquier ciudadano solicitando invitación a la comisión respectiva. Las comisiones permanentes también organizan jornadas temáticas en las que conocen la opinión de los ciudadanos y especialistas sobre la materia de la convocatoria. Los comités parlamentarios, asimismo, pueden recibir a grupos y personas.

²⁴¹ Pasados los dos años se aplica el inciso octavo del artículo 5º A LOCCN comentado arriba, por lo que se mantiene el carácter no público.

considerados por las comisiones afecta el debido cumplimiento de sus funciones, los derechos de las personas, la seguridad de la nación o el interés nacional, el presidente de la respectiva comisión con el voto conforme de los dos tercios de los integrantes de la comisión, puede declarar el secreto de una sesión (artículo 5ºA LOCCN). El presidente debe dejar constancia de los fundamentos de tal decisión²⁴².

En el ordenamiento reglamentario, las sesiones secretas reciben un tratamiento especial en las comisiones de la Cámara de Diputados. En el Senado, en cambio, se someten a las reglas generales.

En la Cámara Baja, el artículo 243 RCD señala que proceden por acuerdo de la comisión, por orden de su Presidente o a solicitud del Ejecutivo. Sólo la sesión entera puede revestir tal calidad.

En el Senado, deben tener lugar cuando lo solicita el Presidente de la República para tratar un tópico relativo a la conducción de las relaciones internacionales, cuando lo determina el presidente de la comisión en atención a naturaleza de los documentos de que se deba dar cuenta, al giro del debate o de las observaciones que se formulen, o bien, cuando así lo acuerde la comisión (artículos 23, 31, 68 y 159 RS). En el Senado es posible otorgar a una parte de la sesión el carácter de secreta²⁴³.

Cuando se declara una sesión secreta se restringe el ingreso. Según el artículo 243 debe asistir a la sesión el Secretario de la Comisión y puede concurrir, también el Secretario de la Cámara, el Prosecretario, el Secretario Jefe de las Comisiones y el personal de la redacción que deba hacer la versión tipográfica de la sesión. En el Senado, asimismo, pueden asistir el Edecán, el Jefe de la Redacción, el Oficial Mayor y el Oficial de Actas²⁴⁴. Puede entrar transitoriamente al recinto donde se desarrolla la sesión el personal que sea convocado para realizar una labor particular.

Respecto de la asistencia de autoridades a este tipo de sesiones, ambas Cámaras permiten el acceso de los Ministros de Estado²⁴⁵. Los diputados y senadores que no formen parte de una comisión pueden ingresar a una sesión secreta de la misma conforme con las reglas generales, salvo disposición expresa en el sentido contrario²⁴⁶.

²⁴² La misma norma explicita que no son públicas las sesiones y votaciones de sala y comisión que resuelvan la solicitud de rehabilitación de ciudadanía. Los fundamentos que justifican el secreto son relevantes en el examen que, de oficio o a petición de un parlamentario, puede realizar la competente comisión de Ética y Transparencia Parlamentaria. Esta comisión debe velar "por el respeto de los principios de probidad, transparencia y acceso a la información pública" (inciso 11, artículo 5ºA LOCCN).

²⁴³ Según el artículo 68 RS son sesiones secretas aquellas que el Presidente de la República ha solicitado que lo sean de acuerdo al artículo 32 N° 15 de la Constitución; las que deban serlo en conformidad con el número 5 del artículo 23 RS y aquéllas en que se traten asuntos que sean objeto de votación secreta, de acuerdo a lo dispuesto en el artículo 159; y las que los dos tercios de sus miembros presentes acuerden como tal.

²⁴⁴ Este listado de funcionarios autorizados se explica por la remisión a las reglas generales que realiza el artículo 31 RS y que fuerza la aplicación del artículo 69, concebido para la Sala.

²⁴⁵ Artículos 70 y 71 RS y 243 RCD. En el RS se establece que también pueden concurrir a las sesiones del Senado, los Subsecretarios de Gobierno y otros altos funcionarios, pero siempre que estén acompañados de un Ministro de Estado. Esta autorización debe adoptarse por acuerdo unánime de la Sala o comisión en su caso (artículo 71). Las normas no distinguen entre sesiones públicas y secretas.

²⁴⁶ Las comisiones parlamentarias, en general, no son entidades autónomas, en tanto sus competencias se encuentran al servicio de la Sala. La Sala, o sea, todos los parlamentarios, son mandantes y por lo mismo, pueden conocer el avance de su encargo en la comisión. Con todo, de manera excepcional, puede sostenerse que algunas comisiones exigen un estatuto diferenciado en el punto en comento (la que informa una acusación constitucional o la de control sobre servicios de inteligencia del estado).

La versión taquigráfica de una sesión secreta debe ser inmediatamente destruida frente al secretario de comisión, después de incorporada al acta respectiva (artículos 31 y 69 RS y 243 RCD).

Los reglamentos disponen que las actas de sesiones secretas, los informes y otros documentos de que en ellas se de cuenta o se agreguen a los antecedentes de un negocio secreto, han de conservarse reservados en ejemplar único, y su consulta por parlamentarios se realiza en el despacho del secretario de la respectiva corporación y en su presencia, o en la del funcionario que éste determine (artículos 31 y 77 RS y 16 RCD).

El Senado y la Cámara de Diputados pueden hacer públicos los documentos reservados después de diez años. Para ello se requiere el acuerdo de los tres cuartos de los senadores en ejercicio o los tres cuartos de los diputados en ejercicio. Si se trata de una sesión secreta a petición del Presidente de la República para tratar asuntos de política exterior, se necesita también de su asentimiento.

3.4.3 Sesiones ordinarias, extraordinarias y especiales de comisión

Las reuniones de comisión en la Cámara baja pueden tener el carácter de ordinarias o especiales (artículo 240 RCD). Son sesiones ordinarias las que se realizan sin previa citación de sus miembros y en los días y horas acordados al inicio de la legislatura correspondiente, y especiales, las que se realizan cuando lo acuerda la comisión, lo ordena su presidente o el de la Corporación a petición del Presidente de la República.

Según el RCD las sesiones ordinarias de comisión se dividen en las siguientes partes:

- 1° Apertura;
- 2° Acta (etapa de la sesión destinada a la aprobación el contenido del acta o actas ya editadas y comunicadas a los miembros de la comisión)²⁴⁷;
- 3° Cuenta (acto por el cual se pone en conocimiento de la comisión las comunicaciones recibidas);
- 4° Tabla de fácil despacho (que incluye los proyectos de fácil tramitación, que se discuten en general y particular a la vez);
- 5° Orden del día (asuntos y proyectos sujetos a la tramitación ordinaria y que se configura al inicio de cada legislatura por acuerdo de la comisión, según un orden de precedencia establecido en el Reglamento).

En las sesiones especiales, en cambio, además de la apertura, acta y cuenta, sólo es posible tratar los asuntos que figuran en la orden del día.

En el Senado las comisiones se rigen por las normas de las sesiones en Sala. Sus sesiones pueden ser ordinarias, extraordinarias o especiales (artículo 64 RS).

²⁴⁷ El acta es el documento escrito en que se deja constancia de: las personas que han presidido la sesión, los diputados asistentes, los ministros de estado que concurrieron, el funcionario que actuó como secretario, los documentos de los que se dio cuenta y el trámite o resolución que recayó en cada uno de ellos, la enunciación de los asuntos discutidos y los acuerdos adoptados, el texto completo del proyecto de ley y acuerdo aprobado, y toda otra materia que se estime adecuado dejar constancia.

Las sesiones ordinarias son las que se celebran el día y la hora fijadas al comienzo de la legislatura y que están destinadas a tratar la tabla ordinaria²⁴⁸.

Las sesiones extraordinarias son las que se celebran en días y horas distintas de las reservadas para las sesiones ordinarias, y se dedican a revisar la tabla ordinaria. Tienen lugar por petición escrita de un tercio de los senadores en ejercicio o por comités que representen dicho número. Su citación debe efectuarse con un mínimo de veinticuatro horas de antelación, a menos que coincida con el día en que habrá sesión ordinaria, caso en el cual bastan cuatro horas de antelación²⁴⁹.

Las sesiones especiales versan sobre materias determinadas propias de la orden del día o incidentes. Se efectúan a petición del Presidente de la República en el día y hora que señale el Presidente del Senado, a la brevedad posible; cuando lo estime conveniente el Presidente del Senado; cuando lo solicite por escrito un tercio de los senadores en ejercicio o comités que representen dicho número; y en los casos determinados por el reglamento. Se utilizan las reglas de citación aplicables a las sesiones extraordinarias.

En el Senado, las sesiones ordinarias celebradas en la Sala se dividen en dos partes: primera y segunda hora (artículo 72 RS). La primera hora consta de acta, cuenta, tabla de fácil despacho, orden del día y tiempo de votaciones. La segunda hora se destina a incidentes. Estas normas son aplicables a las sesiones de comisión, con la salvedad que éstas carecen de tiempo de incidentes.

Las sesiones extraordinarias cuentan con acta, cuenta, tabla de fácil despacho y orden del día (artículo 73 RS). Las sesiones especiales tienen acta, cuenta y orden del día (artículo 74 RS).

3.4.4. Discusión en comisión

En el debate de la comisión sólo intervienen los diputados o senadores que la integran, otros parlamentarios de la Cámara respectiva y los ministros de estado²⁵⁰. En el caso de los diputados y senadores que no integran una comisión, los reglamentos camarales les otorgan la facultad de intervenir en sus debates y presentar todo tipo de indicaciones, pero carecen de derecho a voto (artículos 33 RS y 224 RCD)²⁵¹. Las personas citadas o invitadas participan en sus sesiones, pero propiamente no pueden intervenir en el debate.

La discusión en comisión puede ser general o particular. Es general si se

²⁴⁸ El artículo 65 RS señala que se hará saber por escrito a los senadores la fijación de días y horas para las sesiones ordinarias, y ellas se realizarán sin necesidad de citación, a menos que el Presidente la juzgue necesaria. Cuando se acuerda cambiar los días u horas para las sesiones ordinarias, se cita a los senadores con veinticuatro horas de antelación a lo menos, plazo que se cuenta desde el envío de la correspondiente circular. Para efectos de las citaciones, cada senador debe indicar por escrito al Secretario del Senado el o los lugares al que éstas deben ser enviadas, pudiendo indicar cada uno hasta tres lugares.

²⁴⁹ La unanimidad de los comités pueden acordar menor anticipación.

²⁵⁰ El artículo 37 CPR, que entrega a los ministros la facultad de asistir a la Cámara de Diputados o Senado y tomar parte en sus debates, no distingue entre sesiones de sala y comisión.

²⁵¹ Por consiguiente pueden presentar indicaciones supresivas, sustitutivas o aditivas en los mismos términos que los parlamentarios titulares de la comisión.

circunscribe al examen de las ideas fundamentales del proyecto²⁵². Es particular, en cambio, si tiene por objeto examinar el proyecto en cada una de sus disposiciones. Se realiza por artículos sucesivos, sin perjuicio de la posibilidad de efectuarse por títulos si sus integrantes lo acuerdan en consideración de la extensión del proyecto. En términos generales, el primer informe de la comisión contiene la discusión y análisis en general de la iniciativa en trámite y el segundo, el debate y votación particular de los artículos del proyecto y sus modificaciones.

Según el artículo 118 RS, la fase de discusión general tiene por objeto no sólo admitir o desechar el proyecto, sino que también recibir las indicaciones que por escrito se formulen, durante su desarrollo o dentro del plazo que la sala acuerde²⁵³. Las indicaciones pueden ser formuladas por el Presidente de la República o por un máximo de cinco senadores. Según la regla de atingencia, son admisibles si dicen relación directa con las ideas matrices o fundamentales contenidas en el mensaje o moción con que se haya iniciado el proyecto, en tanto no creen nuevos gastos con cargo a los fondos de la nación (o de sus organismos, o de empresas de que sea dueño o en que tenga participación) sin crear o indicar, al mismo tiempo, las fuentes de recursos necesarios para atenderlos. Tampoco son admisibles otras indicaciones contrarias a la Constitución, como por ejemplo, las que invaden la iniciativa exclusiva del Presidente de la República o el origen reservado de la otra cámara²⁵⁴.

El Presidente del Senado y el de la Cámara de Diputados y los presidentes de comisiones tienen la facultad de declarar la inadmisibilidad de las indicaciones, por propia iniciativa o por petición de un diputado o senador, en cualquier momento de la discusión del proyecto²⁵⁵. Si tienen dudas o a petición de un parlamentario, pueden consultar a la Sala o a su comisión²⁵⁶.

El hecho de no haberse cuestionado la admisibilidad o inadmisibilidad de una indicación durante la discusión en general en la Sala, no impide al presidente de una comisión declararla, como a la comisión revisar dicha declaración²⁵⁷. En cambio, si la Sala o su Presidente ha resuelto sobre la

²⁵² El RCD señala que la discusión general es la que tiene por objeto admitir o desechar en su totalidad el proyecto, considerando sus ideas fundamentales o matrices contenidas en el mensaje o moción y admitir a tramitación las indicaciones que presenten el Presidente de la República y los diputados.

²⁵³ Basta que un comité solicite plazo para formular indicaciones, para que proceda dicho acuerdo, no pudiendo la Sala fijar un plazo inferior a un día.

²⁵⁴ Cuando las indicaciones presentadas por los senadores afectan materias cuya iniciativa corresponde de manera exclusiva al Presidente de la República o invaden el origen reservado a la Cámara de Diputados o el Senado, no se admiten a tramitación. Tampoco se admiten los proyectos que contienen normas de ley y de reforma constitucional (artículos 80 RS y 14 RCD). El RS agrega, en su artículo 118, que las indicaciones presentadas por senadores que recaigan sobre materias de iniciativa exclusiva del Presidente de la República, “no serán tomadas en cuenta ni siquiera para el solo efecto de ponerlas en su conocimiento”. Un criterio similar encontramos en el artículo 24 LOCCN. En la práctica, la intromisión de los parlamentarios en materias propias de la iniciativa exclusiva ha sido tolerada por los presidentes de la Cámara y, en fecha más reciente, por los presidentes del Senado. Aunque no es posible tramitar este tipo de iniciativas, sí es posible requerir el *patrocinio* del Presidente para iniciar el proceso legislativo.

²⁵⁵ Artículo 25 LOCCN. La declaración de inadmisibilidad puede ser hecha por el Presidente del Senado en cualquier momento de la discusión del proyecto, sea durante su discusión general o cuando se considere el segundo informe de la comisión. Con todo, la competencia para declarar la inadmisibilidad de un proyecto recae en el Presidente de la cámara de origen cuando se trate de un proyecto de ley o reforma constitucional que vulnere lo dispuesto por el inciso primero del artículo 65 CPR o bien de la solicitud del Presidente para que el proyecto rechazado en general sea conocido por la otra cámara (artículo 15 LOCCN).

²⁵⁶ Artículos 25 LOCCN, 14 RCD y 118 RS.

²⁵⁷ Artículo 25 LOCCN.

admisibilidad o inadmisibilidad de una indicación, no puede revisarse tal decisión en comisiones ²⁵⁸. A la inversa, la cuestión de admisibilidad o inadmisibilidad de una indicación resuelta en comisión, no impide el pronunciamiento ulterior la Sala ²⁵⁹.

En la Cámara de Diputados, el plazo para presentar indicaciones durante el trámite del proyecto en comisión varía según el tipo de iniciativa. Si se trata de un proyecto incluido en la tabla de fácil despacho, corresponde discutirlos en general y particular a la vez. Cerrado el debate, y aprobado en general el proyecto, se vota cada artículo, aún cuando no haya sido objeto de indicaciones, las que pueden presentarse hasta el momento de su votación. Si la indicación propone agregar artículos nuevos a la iniciativa incluida en la tabla de fácil despacho, las indicaciones pueden formularse hasta el momento de iniciarse la votación del último artículo del proyecto ²⁶⁰.

Cuando se trata de un proyecto incluido en la orden del día, las disposiciones del RCD regulan dos tipos de indicaciones: procedimentales y sustantivas. Ejemplos de indicaciones procedimentales se encuentran en el artículo 259 RCD. Según esta norma sólo pueden admitirse en la fase de discusión general indicaciones para aplazar la discusión y en la discusión particular, para aplazar hasta la próxima sesión ordinaria el conocimiento de uno o más artículos del proyecto o para reabrir el debate que ya se cerró sobre una norma (y siempre que del estudio de otra disposición o idea del proyecto, aparezca la reapertura como necesaria).

Las indicaciones sustantivas están reguladas en el artículo 267 RCD. Allí se señala que una vez aprobado en general el proyecto se inicia la discusión artículo por artículo, que agrega las indicaciones presentadas por el Presidente de la República y los diputados.

El RCD, siguiendo el criterio de admisibilidad de la CPR, señala que sólo es posible admitir las indicaciones que digan relación directa con las ideas matrices o fundamentales del proyecto. Deben ser presentadas por escrito y respetar los incisos segundo y tercero del artículo 24 LOCCN. En el caso de la indicación aditiva, la indicación ha de especificar su lugar en el texto del proyecto y en el caso de indicación supresiva o modificativa debe especificar la modificación que se pretende introducir.

²⁵⁸ El tenor del artículo 121 RS sobre este punto no es del todo coincidente con la norma legal: “La circunstancia de que el Presidente de la Corporación no haya declarado la inadmisibilidad de alguna indicación durante la discusión general, no obsta a la facultad del Presidente de la Comisión para hacerlo por su parte o para consultar a la Comisión en caso de duda”. Si el Presidente del Senado no ha declarado inadmisibile una indicación ante una petición concreta de un parlamentario, la declaró admisible, lo que según la ley impide la formulación de una declaración de inadmisibilidad en la comisión.

²⁵⁹ El artículo 118 del RS indica que la cuestión de inadmisibilidad rechazada en comisión no obsta a la facultad del Presidente del Senado para hacer su declaración de inadmisibilidad o para consultar a la sala sobre el tópico. El artículo 124 RS admite la posibilidad de renovar indicaciones rechazadas en el segundo informe de la comisión, la que no incluye indicaciones declaradas inadmisibles.

²⁶⁰ Hay discusión particular respecto de aquellos artículos que son objeto de indicaciones y de los artículos nuevos que se proponen. El RCD añade que un integrante de la comisión puede formular la indicación procedimental de retirar el proyecto de la tabla de fácil despacho, una vez durante todo su trámite.

Según el artículo 267 RCD, las indicaciones sustantivas para proyectos tratados en la orden del día, pueden presentarse durante la discusión general y hasta el momento de cerrarse el debate de cada artículo. En la etapa de discusión particular, la propia comisión puede fijar un plazo especial para la presentación de indicaciones. Las indicaciones aditivas pueden plantearse hasta la clausura del debate del último artículo del proyecto. Es en el segundo informe en que la comisión se pronuncia sobre todas las indicaciones presentadas.

En ambas cámaras es posible que el autor de una indicación la retire en cualquier momento antes de ser sometida a votación. Los reglamentos permiten a otro parlamentario hacerla suya en uso de su poder de iniciativa²⁶¹.

Cada diputado puede hacer uso de la palabra dos veces en la discusión general y dos veces en la discusión particular (artículo 272 RCD). El presidente de la comisión debe declarar terminada la discusión si ofrecida la palabra dos veces no es solicitada por ningún diputado, si se ha clausurado el debate, si ha llegado la hora de término fijada por el reglamento o por acuerdo unánime de la comisión²⁶².

Producida la discusión general o particular y cerrado el debate, procede votar el proyecto. Su votación puede ser pública o secreta. La pública, a su vez, puede ser individual o nominal en el Senado, o bien nominal o económica en la Cámara de Diputados²⁶³.

En la Cámara Alta, las comisiones permanentes y especiales adoptan acuerdos con la mayoría de sus miembros. Si se trata de una comisión unida, se requiere la mayoría absoluta de los presentes (artículo 33 RS). En la Cámara de Diputados, los acuerdos exigen el voto conforme de la mayoría de los presentes (artículo 198 RCD).

Como ya se indicó, el trabajo de las comisiones consta en sus actas de sesiones y culmina con un informe que se remite a la sala. El acta es un registro de las personas que intervienen en la sesión de comisión, los documentos que se presentan en ella y asuntos tratados en su seno²⁶⁴. En ambos reglamentos se dispone la grabación de las sesiones de comisión, pero dichos registros, como se explicó arriba, no son de acceso público. Existe entonces una importante diferencia en cuanto a la publicidad de las sesiones de Sala y de comisión.

3.4.5. La labor de las comisiones y el informe de comisión

La principal función de las comisiones de la Cámara de Diputados y del Senado es apoyar el ejercicio de las competencias constitucionales asignadas a cada una de las ramas del Congreso Nacional. Para el desarrollo de esta labor, las comisiones

²⁶¹ Artículos 132 RS y 270 RCD.

²⁶² Artículo 269 RCD. La clausura del debate se encuentra reglada en los artículos 277 y siguientes RCD. En el RS es el artículo 140 el que la establece. Opera por simple mayoría y no procede en asuntos de la tabla de fácil despacho.

²⁶³ Artículos 154 RS y 281 RCD.

²⁶⁴ En el RCD, el artículo 249 y las disposiciones siguientes regulan el acta de las sesiones de comisión. En el RS se aplican las normas generales de la sala, en lo pertinente.

estudian los asuntos que le son remitidos por la respectiva cámara y elaboran un informe que estructura el debate y votación de la propuesta correspondiente en la Sala. En el caso de las comisiones permanentes legislativas, su tarea más importante es informar los proyectos de ley que le son remitidos por la cámara.

El trabajo de comisiones de debate y votación particular de cada uno de los artículos del proyecto tiene dos caras. Una, que puede denominarse propiamente política, que consiste en recibir las indicaciones formuladas al proyecto y resolver sobre ellas. Otra, menos teñida por el interés partidista, en la cual la comisión reúne antecedentes e información sobre la iniciativa, para ilustrar la decisión que se adopte sobre ella. En esta segunda faceta, la comisión cuenta con competencias legales y reglamentarias. Así, el artículo 22 LOCCN encarga a las comisiones reunir los antecedentes que estimen necesarios para informar a la Corporación. La misma disposición señala que 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 antecedentes u oír a las instituciones y personas que estimen conveniente. Los artículos 9 y 9°A de la misma ley permiten a las comisiones requerir informes y antecedentes específicos a los organismos de la administración del estado²⁶⁵. En armonía con las disposiciones legales, los artículos 218 RCD, 38 y 39 RS, otorgan a las comisiones facultades similares.

Cabe agregar que las comisiones pueden recibir, además, asesoría de la Biblioteca del Congreso Nacional, sin perjuicio de los informes técnicos que pueden ilustrar a los diputados y senadores que las integran y que provienen de mecanismos de asesoría organizados en cada cámara²⁶⁶.

La comisión se comunica con el pleno por medio de un informe. Según el artículo 5°A LOCCN este debe, a lo menos, dar cuenta de los asistentes a las sesiones, sus debates, antecedentes y documentos considerados, acuerdos alcanzados y sus fundamentos esenciales y resultado de las votaciones, individualizadas por parlamentario.

El RS dispone que los informes de comisión se mantendrán en reserva mientras no se dé cuenta de ellos a la Sala, salvo acuerdo de la comisión o autorización de su presidente²⁶⁷. No obstante, en la práctica, los comités han permitido la entrega de los informes a los senadores desde su suscripción por todos los que concurrieron a adoptar el acuerdo pertinente.

El RCD regula en sus artículos 287, 288, 289 y 290 el primer y segundo

²⁶⁵ Bajo el régimen de sanción del artículo 10 LOCCN.

²⁶⁶ En la Cámara de Diputados existe un Reglamento de Asesoría Externa, que asigna a la Mesa, comités y diputados determinados recursos para la contratación de especialistas externos. Cada diputado puede presentar a la Oficina de Informaciones una "solicitud de asesoría externa" dentro del marco presupuestario aprobado y por esta vía obtener la asesoría demandada. En el Senado también existen recursos disponibles para este tipo de asesorías. Los partidos políticos no gubernamentales han organizado centros de estudio estables que prestan importante asesoría parlamentaria por medio de los mecanismos indicados. La BCN, por su parte, dispone de un Departamento de Servicios Legislativos y Documentales que presta asesoría a parlamentarios individuales y a comisiones. Cuenta con áreas de análisis legal; gobierno y economía; recursos naturales, ciencia y tecnología e industria; relaciones internacionales y defensa; políticas sociales; sistema de información territorial y estadísticas; y gestión de conocimiento.

²⁶⁷ Artículo 40 RS. La norma coincide con lo dispuesto, posteriormente, en el inciso sexto del artículo 5°A LOCCN.

informe de la comisión en primer y segundo trámite constitucional. Cada norma indica los contenidos precisos del informe dependiendo del trámite en que incidan. En la Cámara, no hay una norma equivalente al artículo 40 RS, pero es evidente que el informe no puede ser divulgado antes de su debida suscripción. Al tenor de lo dispuesto por los artículos 5ºA LOCCN y 284 RCD, es claro que dicho informe es de carácter público en tanto quede a disposición de la Sala.

3.4.6. Visitas inspectivas

Ambas cámaras establecen en sus reglamentos la posibilidad que una comisión visite o sesione en un determinado lugar, fuera del recinto del Congreso, para reunir información útil para el desempeño de sus funciones. En el RCD esta facultad se otorga especialmente a las comisiones permanentes y especiales para el acopio de los antecedentes que requieran (artículo 230). En virtud del artículo 303 RCD, esta posibilidad también beneficia a las comisiones de investigación. En la Cámara de Diputados, estas inspecciones en caso alguno pueden revestir el carácter de sesiones reglamentarias.

En el Senado toda comisión puede constituirse, sesionar y adoptar acuerdos en cualquier parte del territorio nacional²⁶⁸. Se exige a la comisión respectiva, en todo caso, adoptar un acuerdo en este sentido, por la mayoría de sus miembros. Además, debe dar cuenta trimestral de estas sesiones a la Comisión de Régimen Interior. Sin embargo, estas sesiones no pueden celebrarse en ciudad distinta de aquella donde se reúna la Sala, cuando ésta se encuentra reunida.

El ámbito de atribuciones de la comisión de la Cámara de Diputados que realiza una visita inspectiva está acotado a la adopción de todas las resoluciones inherentes al cumplimiento de las finalidades que le dieron origen. En el Senado, en cambio, se trata de una sesión, por lo que la comisión puede ejercer todas sus competencias ordinarias.

En la Cámara Baja, conforme con lo dispuesto en el artículo 230 RCD, el secretario de la comisión en visita inspectiva debe hacer una relación escrita de ésta y ponerla a disposición de sus miembros. Si no es objetada en la sesión próxima, se entiende aprobada y se suma al acta de dicha sesión.

Capítulo II

EL PROCESO DE FORMACIÓN DE LA LEY

I. Antecedentes de la regulación constitucional de la función legislativa

²⁶⁸ Artículo 38 RS. Podría cuestionarse que el hecho de sesionar en un lugar distinto que el edificio del Congreso Nacional constituya una vía para reunir información, al modo de las visitas inspectivas de las comisiones de la Cámara de Diputados. No obstante, el propio RS ubica esta norma en el inciso segundo del artículo 38, cuyo inciso primero establece la facultad de las comisiones para reunir los antecedentes y estudiar los hechos que estimen necesarios para informar al Senado.

La regulación constitucional vigente del proceso de formación de la ley tiene su origen en los anteproyectos de la Comisión de Estudios para la Nueva Constitución y Consejo de Estado, el proyecto de la Junta de Gobierno y la reforma constitucional de 1989. Se trata de una materia que se ubica en el núcleo de la relación entre Presidente de la República y Congreso Nacional y que, por lo mismo, fue objeto de sucesivas modificaciones. En los epígrafes que siguen analizaremos los principales contenidos de la regulación aprobada en cada fase de la génesis de la Carta Fundamental vigente.

I.I. El anteproyecto de la Comisión de Estudios para la Nueva Constitución

El anteproyecto constitucional de la Comisión de Estudios contiene una regulación del proceso de formación de la ley que introduce cambios importantes al régimen de aprobación de la ley creado en 1925. Varias de las innovaciones incorporadas por la Comisión Ortúzar serán posteriormente eliminadas por el Consejo de Estado o la Junta de Gobierno. A continuación las presentamos de modo resumido.

En primer lugar, siguiendo un criterio que se plasma en todo el anteproyecto, la Comisión de Estudios estimó adecuado reforzar las atribuciones del Presidente de la República en materia de iniciativa legislativa e insistencias. Con similar propósito, la Comisión incorporó la facultad presidencial de disolver la Cámara de Diputados una vez durante su período²⁶⁹.

La Comisión Ortúzar, asimismo, buscó terminar con el particularismo de la obra legislativa del Congreso, creando un dominio máximo legal que fija como materia de ley sólo la incluida en una lista taxativa o cerrada. Los comisionados conocían este particularismo: entre 1926 y 1973 el cincuenta y dos por ciento de las leyes aprobadas por los poderes colegisladores tuvo un claro carácter individual (meras autorizaciones o liberaciones, concesión de pensiones de gracia, otorgamiento de subvenciones, nombres de calles, paseos o escuelas), un cuarenta por ciento tuvo carácter sectorial y sólo un ocho por ciento reguló asuntos nacionales. En la discusión en el seno de la Comisión se observó que si bien las leyes de carácter individual son formalmente leyes, en su sustancia son actos de administración. La Comisión estimó esta situación como inconveniente, ya que las materias de reglamento son asuntos técnicos de Gobierno cuya limitada importancia no justifica una solución de consuno entre Presidente y Congreso. Los

²⁶⁹ La facultad del disolver la Cámara de Diputados en dos oportunidades en cada mandato presidencial fue propuesta ya en los programas de los partidos en 1906 y reiterada en el mensaje presidencial de Alessandri de 1923. La reforma constitucional de la Ley 4.004, de 26 de febrero de 1924, agregó esta facultad al listado de potestades presidenciales del artículo 73 con el numeral 22. Por su parte, el proyecto de reforma constitucional de Jorge Alessandri (de julio de 1964) incluyó la atribución presidencial de disolver el Congreso en los siguientes términos: "Disolver el Congreso Nacional por una sola vez dentro del período presidencial respectivo; prorrogar las sesiones ordinarias del Congreso y convocarlo a extraordinarias. En caso de disolución del Congreso Nacional el Presidente de la República deberá llamar a nuevas elecciones dentro del plazo de 90 días, y el Congreso disuelto continuará en funciones hasta la incorporación de los diputados y senadores que la elijan. En tal caso los quince senadores que hayan obtenido mayor número de votos durarán 8 años y los restantes 4. En caso de empate, éste se resolverá por sorteo efectuado por el Tribunal Calificador de Elecciones". Significativamente, esta herramienta propia del parlamentarismo, establecida en beneficio de un Presidente que puede emplearla de manera discrecional, reaparece en los proyectos de reforma constitucional de los presidentes Eduardo Frei Montalva y Salvador Allende.

integrantes de la Comisión Ortúzar preferían que los legisladores se dedicasen a problemas nacionales mediante leyes referidas a las bases esenciales del ordenamiento jurídico, sin entrar en aspectos reglamentarios. Los comisionados advirtieron que la fijación de un dominio máximo legal al modo de la regulación francesa, otorgaría al Gobierno mayor libertad en asuntos técnicos como la planificación financiera y económica, y proveería de mayor tiempo a los parlamentarios para el estudio de asuntos de relevancia nacional y para el perfeccionamiento de las leyes ya dictadas²⁷⁰. Fuera del dominio máximo legal se constituyó una potestad reglamentaria autónoma.

Además, la Comisión pretendió asentar el funcionamiento del Senado como Cámara Revisora, retomando así la intención del constituyente de 1925. Esta antigua idea puede asociarse a la voluntad de configurar a la Segunda Cámara como una rama de apoyo presidencial. Con el objeto de cumplir este fin se aprobaron en la Comisión dos reglas. Una que privó al Senado de iniciativa legislativa y otra que le dio, de manera expresa, el carácter de Cámara Revisora en ciertos supuestos de tramitación. En la misma línea y sobre la base de la probable inclinación presidencial de la mayoría Senado, la Comisión le otorgó una función central en el caso que un proyecto de iniciativa presidencial fuese desechado en general por la Cámara de Diputados²⁷¹. La instauración del Senado como Cámara fuerte dentro del proceso legislativo fue defendida por un comisionado en el momento de definir las reglas de insistencia²⁷².

La Comisión de Estudios también buscó asegurar la estabilidad de ciertos cuerpos normativos que se estimaban especialmente relevantes para el orden jurídico y complementarios al mandato constitucional pero vedados a él por su necesario detalle. Al efecto se crearon tres tipos de leyes especiales (orgánica constitucional, de quórum calificado e interpretativa de la Constitución), todas las que recibieron el mismo quórum calificado de aprobación, modificación y derogación, que alcanzaba la mayoría absoluta de los diputados y senadores en ejercicio²⁷³. Dicho quórum uniforme para LOC, LQC y LIC respetaba las reglas de los modelos europeos que las inspiraron y se mantuvo en el anteproyecto del Consejo de Estado.

Cada una de los nuevos tipos de leyes respondió a una necesidad específica

²⁷⁰ Cfr. opiniones de Ortúzar y Bertelsen (*Actas CENC*, sesión 355, 2278; sesión 358, 2331; y sesión 344, 2077 y ss.). Esta idea también gozó de simpatías entre quienes prepararon la reforma de 1970 (CUMPLIDO, 1970: 179 y ss.). Corroborando las cifras anteriores, Jorge Tapia indica que entre 1939 y 1958 se aprobaron seis mil novecientas veintiún leyes, de las cuales cinco mil ciento treinta y seis son meras autorizaciones o liberaciones, conceden pensiones de gracia, otorgan subvenciones o dan nombres a calles, paseos o escuelas (TAPIA VALDÉS, 1960: 48). Silva Bascuñán señala que en el período 1957-1961, se promulgaron 2109 leyes, de las cuales 1421 contienen asuntos particulares de gracia (el 68%), 94 cambian el nombre de calles, paseos y escuelas y 16 autorizan monumentos o rinden homenaje (SILVA BASCUÑÁN, t. 3, 1963: 148, 149).

²⁷¹ Esta disposición fue objeto de reparos por parte de la comisionada Bulnes, precisamente porque ella importa renunciar, al menos parcialmente, al concepto de Senado como Cámara Revisora permanente (*Actas CENC*, sesión 349, 2150 y 2151).

²⁷² La defensa del Senado como Cámara fuerte surge cuando se discute la eficiencia de los mecanismos de la Comisión Mixta y de las insistencias frente al problema de la paralización legislativa (*Actas CENC*, sesión 351, 2182, 2183 y 2184). En otra etapa de la discusión, el comisionado Guzmán plantea, dentro de las combinaciones de quórum que permiten la aprobación de la ley, la suma de la mayoría simple del Senado y un tercio más uno de la Cámara de Diputados, solución adoptada por el que sería posteriormente el artículo 65 (*Actas CENC*, sesión 349, 2155).

²⁷³ Cabe destacar que hay investigación doctrinal sobre leyes no comunes en un trabajo del profesor Jorge Guzmán Dinator, presentado con ocasión de la reforma constitucional de 1970.

identificada por la Comisión de Estudios. Así, las nuevas leyes interpretativas de la Constitución vinieron a reglar un terreno en donde el silencio del constituyente de 1925 dio pie a múltiples abusos. En efecto, la interpretación auténtica de la Constitución de 1833 se realizó mediante leyes ordinarias en virtud de la aplicación del artículo 164. La Carta de 1925 eliminó dicha disposición, cambio que los parlamentarios no consideraron óbice para seguir aprobando modificaciones encubiertas a la Constitución a través de leyes ordinarias interpretativas (Cea Egaña, 1979: 284 y ss.). Por su parte, las leyes orgánicas constitucionales surgen de consideraciones prácticas, especialmente la necesidad de establecer parcelas normativas estables de normas de especial importancia política y jurídica que no pareció razonable sumar al texto constitucional. Este tipo de leyes deben algo de su forma a la Constitución francesa de 1958 y, en menor medida, a la prácticamente coetánea Carta española de 1978. Las leyes de quórum calificado se crearon por razones similares a las que inspiraron a las leyes orgánicas constitucionales²⁷⁴.

En otro ámbito, con el objeto de mejorar la calidad técnica de la legislación, la Comisión incorporó al Senado a personas con especial cualificación jurídica y experiencia en el manejo de asuntos públicos. Del mismo modo, consideró la posibilidad de agregar a las Comisiones Permanentes de la Cámara Baja a un cierto número de especialistas y representantes de distintos estamentos laborales y sociales. También para mejorar la calidad de la ley, aunque en definitiva no se incluyó en el anteproyecto, se propuso otorgar una iniciativa legislativa limitada a la Corte Suprema y al Consejo de Seguridad Nacional²⁷⁵.

Por último, la Comisión de Estudios intentó subsanar algunas deficiencias prácticas y silencios de la Carta anterior. En este terreno, estableció la procedencia obligatoria de las Comisiones Mixtas, detalló reglas y plazos de promulgación y publicación, y extendió las competencias de control del Tribunal Constitucional. Este órgano se concibió en el anteproyecto como garante del respeto a la Constitución por parte de las autoridades políticas, especialmente en materia legislativa. La Comisión Ortúzar derogó el sistema de aprobación de ley por comisión que omite la participación de la Sala y mantuvo el rango constitucional de la regla que limita las indicaciones a las materias matrices o ideas fundamentales del proyecto²⁷⁶.

En términos generales, puede observarse que el proyecto de la Comisión de Estudios consideró varios mecanismos (v. gr. el de insistencia) que otorgan clara preeminencia a la voluntad legislativa del Senado. Esta situación se asocia a la composición del cuerpo senatorial y a su fisonomía funcional.

1.2. El anteproyecto del Consejo de Estado

²⁷⁴ Al tener el mismo quórum de aprobación que la LOC, la distinción obedece a una razón técnico-jurídica y no política.

²⁷⁵ Proposición del Sr. Carmona (*Actas CENC*, sesión 344, 2074 y sesión 349, 2143, 2144 y 2149).

²⁷⁶ La aprobación en sala fue incorporada a la Carta de 1925 por la reforma constitucional de 1970. Uno de sus creadores la presenta como una institución extraída de la Constitución italiana. La misma reforma es la que constitucionaliza la disposición reglamentaria de atinencia de las indicaciones.

El anteproyecto constitucional del Consejo de Estado impuso la cautela y el peso de la tradición a los novedosos cambios introducidos por la Comisión de Estudios en la regulación del proceso de formación de la ley. Sobre la base de la experiencia acumulada en el funcionamiento del proceso legislativo entre 1925 y 1973 y haciendo uso de una dosis de realismo político, el Consejo de Estado optó por reestructurar la regulación constitucional de la formación de la ley aprobada por la Comisión de Estudios.

En primer lugar, el Consejo de Estado eliminó las reglas que aseguran la participación del Senado como Cámara Revisora. Para estos efectos se le otorgó iniciativa y no se le asignó una función fija dentro de las distintas hipótesis de tramitación. En este sentido, el Consejo de Estado, a diferencia de la Comisión de Estudios, utilizó, por regla general, las expresiones cámara de origen y cámara revisora sin vincularlas a una u otra cámara.

Asimismo, ante las leyes misceláneas, la solución del Consejo fue más drástica ya que no sólo prohibió la formulación de indicaciones que no digan relación directa con las ideas matrices o fundamentales del proyecto, sino que sancionaba al congresal que las proponga con la cesación en el cargo.

Una tercera modificación importante es el retorno al régimen de dominio mínimo legal contenido en el Código Fundamental de 1925. Según el Consejo, el dominio máximo legal es inconveniente por prestarse para equívocos y peligroso por ser una numeración -pese a su amplitud- inevitablemente restringida y restrictiva que genera el riesgo de que materias muy importantes puedan resolverse u ordenarse por simple decreto u otro tipo de resoluciones aún de inferior nivel. Notemos que con posterioridad, la Junta de Gobierno retomó la idea de un dominio máximo legal aunque lo modificó de manera sustancial al ampliar el campo de materias de ley²⁷⁷. El listado de la Junta de Gobierno, a juicio de algunos autores, deja a todo el ordenamiento jurídico bajo el imperio de la ley²⁷⁸.

Con todo, el anteproyecto del Consejo de Estado mantuvo la fuerza del Presidente de la República en materia de iniciativa y reglas de insistencia. El Consejo permitió su intervención en los mecanismos de insistencia entre Cámaras y agregó la facultad presidencial de calificar la urgencia.

El anteproyecto conservó la idea de leyes complementarias a la Constitución, las que requieren un quórum de aprobación más alto que la ley ordinaria. Tanto ley

²⁷⁷ Según la profesora Bulnes, el N°20 del nuevo listado da forma a las leyes base o normativas (una de las batallas perdidas por el reformador de 1970). Estas leyes tienen por objeto establecer las bases y principios directrices sobre una materia, a las cuales debe sujetarse el Poder Ejecutivo al crear la regulación de ejecución necesaria mediante el ejercicio de su potestad reglamentaria. Estas leyes no constituyen delegación legislativa (BULNES ALDUNATE, 1982: 136). Las leyes de base, como la del artículo 38 CPR, pueden ser vinculantes para el legislador ordinario y generar jerarquías entre distintos tipos de leyes.

²⁷⁸ Las manifestaciones más claras de la amplitud del campo legal se encuentran en los numerales 20 y 3 del artículo 63. El número 3 incluye todas las materias susceptibles de codificación; el número 20, toda norma de "carácter general y obligatoria que estatuya las bases esenciales de un ordenamiento jurídico". La norma más próxima del proyecto de la Comisión de Estudios, la letra d) del artículo 66, era bastante más restrictiva: "Las que determinen las bases esenciales del ordenamiento jurídico laboral, sindical, previsional y de seguridad social". Observemos que la remisión del número 14 del artículo 63 a la iniciativa exclusiva del Presidente de la República, deja dentro del ámbito legal toda norma que incida sobre la seguridad social, puerta abierta a numerosos aspectos de la regulación económica.

orgánica constitucional como ley de quórum calificado necesitan para su aprobación, modificación o derogación de la mayoría absoluta de los diputados y senadores en ejercicio. El proyecto definitivo de la Junta de Gobierno determinó los contenidos de cada ley complementaria y subió sus quórum de aprobación, con excepción del correspondiente a las leyes de quórum calificado.

En el resto de las materias, el Consejo de Estado respetó los criterios del anteproyecto de la Comisión de Estudios.

II. EL PROCESO DE FORMACIÓN DE LA LEY EN LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA

2.1. Antecedentes generales

El proceso de formación de la ley se encuentra reglamentado en varios cuerpos normativos. El marco fundamental se encuentra en los artículos 63 a 75 de la Constitución Política y las normas complementarias en la LOCCN y los reglamentos camerales²⁷⁹. El conjunto normativo referido contiene una serie de innovaciones en relación con lo preceptuado por la Carta de 1925. Entre éstas pueden mencionarse el establecimiento de un dominio reservado y máximo asignado a la ley, supervisado por un tribunal contralor de constitucionalidad; el incremento de las atribuciones legislativas del Presidente de la República y la creación de diversos tipos de normas legales.

En los párrafos que siguen se centrará la atención en la normativa constitucional, extendiéndose el análisis sobre otras fuentes sólo en aquellos casos en que parece necesario para la comprensión de alguna disposición fundamental. Los aspectos de la regulación nomogenética que se revisarán en los próximos epígrafes son los siguientes: tipos de leyes, materias de ley, iniciativa y origen de los proyectos, procedimientos de aprobación e insistencia y control de constitucionalidad.

2.2. Tipos de normas legales

Uno de los cambios introducidos por la Constitución al concepto de ley tradicional, es el que nace del establecimiento en el artículo 66 de distintos tipos de normas legales, cada una de las cuales tiene un quórum de aprobación, modificación y derogación particular. Dicho precepto dispone las siguientes razones de sanción:

- 1º Para normas legales interpretativas de la Constitución, tres quintos de los diputados y senadores en ejercicio;
- 2º Para normas legales orgánicas constitucionales, cuatro séptimos de diputados y senadores en ejercicio²⁸⁰;

²⁷⁹ Ley 18.918, títulos segundo y tercero. Los reglamentos se refieren en detalle a los procedimientos de estudio y discusión de proyectos.

²⁸⁰ En su texto original, previo a la reforma de 1989, la Carta de 1980 indicaba que este quórum era de tres quintos de los diputados y senadores en ejercicio.

- 3° Para normas legales de quórum calificado, mayoría absoluta de los diputados y senadores en ejercicio²⁸¹;
- 4° Para normas legales ordinarias, mayoría de los miembros presentes en cada cámara.

Es menester agregar que las reformas constitucionales de abril de 1991 y de agosto de 2005 crean categorías especiales dentro de estos tipos de ley. En efecto, la reforma contenida en la Ley 19.055 de 1991 agregó al N° 16 del artículo 63, el siguiente párrafo:

"Las leyes que concedan indultos generales o amnistías requerirán siempre de quórum calificado. No obstante, este quórum será de las dos terceras partes de los diputados y senadores en ejercicio cuando se trate de delitos contemplados en el artículo 9°".

Esta nueva categoría fuerza el concepto de normas de quórum calificado, que son definidas por el constituyente como aquellas que "se establecerán, modificarán o derogarán por la mayoría absoluta de los diputados y senadores en ejercicio". Armonizando los dos preceptos citados, cabe dar primacía a la expresión usada en el número 16 y afirmar que existen en la Constitución dos tipos de normas de quórum calificado: la del artículo 66 (que sirve de base procedimental general para los contenidos de la especie dispersos en la Carta Suprema) y la del 63 N° 16 (que tiene una materia y quórum especial).

La misma situación plantea la Ley 20.050 de 2005 en la disposición decimotercera transitoria, que señala que las modificaciones a la Ley Orgánica Constitucional sobre votaciones populares y escrutinios que versen sobre el número de senadores, las circunscripciones existentes y el sistema electoral vigente, "requerirán del voto conforme de las tres quintas partes de los diputados y senadores en ejercicio". En este caso, al individualizarse la ley orgánica, estamos ante lo que podría considerarse una ley orgánica constitucional especial, que tiene el quórum de aprobación fijado en la disposición decimotercera transitoria.

La Ley de Presupuestos constituye, en esencia, una ley ordinaria²⁸². No obstante lo anterior, su contenido puede modificarse mediante ejercicio de la potestad reglamentaria y tiene una limitada vigencia anual, lo que sumado a su procedimiento de aprobación especial y el tratamiento que reciben sus distintos contenidos invita a excluirla de las categorías antedichas²⁸³.

²⁸¹ En las conversaciones que precedieron a la reforma de julio de 1989, la Comisión Técnica de Reforma Constitucional de Renovación Nacional y la Concertación propuso que tanto las leyes orgánicas constitucionales, como las leyes de quórum calificado y las leyes interpretativas de la Constitución se sometiesen a un quórum de aprobación, modificación y derogación de la mayoría absoluta de los diputados y senadores en ejercicio (ANDRADE GEYWITZ, 1991: 90). Esta propuesta retomaba los anteproyectos de la Comisión de Estudios para la Nueva Constitución y el Consejo de Estado.

²⁸² Peculiaridades que se suman a su tramitación distinta del resto de las leyes, fecha de presentación y despacho fijadas por la CPR, aprobación tácita y publicación resumida en el Diario Oficial.

²⁸³ La Ley de Presupuestos contiene normas de asignación de recursos públicos y disposiciones que fijan distintos mecanismos de control parlamentario. Sus contenidos se ejecutan con el apoyo de leyes permanentes procedimentales (como el DL 1263/75), sustantivas (como la que fija las plantas de un ministerio y su remuneración; o la ley que destina ingresos provenientes del cobre a gastos de defensa) y de conformidad con protocolos especiales aprobados junto con la ley cada año. El Tribunal Constitucional ha sostenido de una ley especial, que requiere de "una interpretación flexible, racional y lógica a fin que su operatividad no se vea congelada" (STC 1867/10). Según el mismo Tribunal, la legalidad presupuestaria ha de ser atenuada y flexible, permitiendo al Poder Ejecutivo usar todas las potestades indispensables para llevarla a cabo (STC 254/97).

Tres aspectos de las categorías de leyes creadas por el artículo 66 merecen ser comentados: base de cálculo; materias sobre las que recaen y procedimientos de revisión de constitucionalidad. Los analizaremos de manera breve.

2.3. Base de cálculo

El artículo 66 distingue entre diputados y senadores presentes y diputados y senadores en ejercicio. Según el artículo 7° de la LOCCN no se consideran como diputados y senadores en ejercicio los suspendidos en virtud de lo dispuesto por el inciso final del artículo 61 CPR y los ausentes del país con permiso constitucional. El artículo 5° de la LOCCN dispone que la investidura de senadores y diputados se realizará mediante juramento o promesa y “desde ese momento se considerarán en ejercicio”. Esta disposición se repite en los artículos 5° del RS y 40 del RCD. El artículo 5° del RS señala que son senadores en ejercicio aquellos que se han incorporado a la Corporación y que no se encuentran suspendidos de su cargo en virtud del procedimiento señalado por el artículo 61 CPR, ni ausentes con permiso de la sala o de su Presidente (artículo 60 CPR)²⁸⁴. Por su parte, el artículo 40 del RCD indica que no se consideran diputados en ejercicio: los electos que no se hayan incorporado aún a la Cámara y prestado el juramento o promesa de estilo, los que estén ausentes del país con permiso constitucional y los suspendidos de su cargo por efecto de lo dispuesto en el inciso final del artículo 61 de la Constitución Política. Cabe acotar que la CPR señala, en su artículo 56, que las Cámaras no pueden sesionar ni adoptar acuerdos sin la concurrencia de la tercera parte de sus miembros en ejercicio. Esta disposición concuerda con el artículo 7° del RS, el que indica que se podrá autorizar la salida del país de un senador siempre que permanezcan en el territorio nacional un número de senadores en ejercicio que corresponda, a lo menos, a los dos tercios de la Cámara Alta. La misma exigencia se encuentra en el artículo 35 RCD.

Por consiguiente, el diputado y senador se considera en ejercicio en tanto se ha incorporado a su cámara mediante su investidura, y mientras no se encuentra ausente con permiso de la sala o el presidente de su cámara conforme con el artículo 60 CPR o desaforado de acuerdo con el inciso final del artículo 61 CPR.

El senador y diputado presente es aquel que se encuentra en la sala en el momento de celebrarse la votación, a menos que se encuentre inhabilitado o pareado. Según el artículo 5° B de la LOCCN, en vigor desde diciembre de 1999, los parlamentarios no pueden promover ni votar “ningún asunto que interese directa o personalmente a ellos o a sus cónyuges, ascendientes, descendientes o colaterales hasta el tercer grado de consanguinidad y el segundo de afinidad, inclusive, o a la personas ligadas a ellos por adopción”. Este impedimento no

²⁸⁴ La norma del artículo 60 CPR debe interpretarse en sentido restringido, en el sentido que el permiso constitucional de la cámara o su presidente para ausentarse sólo es procedente cuando es necesario otorgarlo. Es necesario otorgarlo en el caso de ausencias del país por más de treinta días, ya que de no otorgarse el parlamentario cesa en su cargo. La normativa interna podría fijar otros supuestos para el otorgamiento de permisos, pero mientras las normas comentadas se refieren al permiso *constitucional*, dichas autorizaciones no afectarán la calidad de parlamentario en ejercicio.

afecta la posibilidad del diputado o senador de participar en el correspondiente debate (advirtiendo, eso sí, su interés), ni limita la posibilidad de defender a un gremio, profesión, industria o comercio al que pertenecen en elecciones o materias que conlleven el ejercicio de atribuciones exclusivas de cada cámara. Subrayemos que la identificación de intereses que pueden inhabilitar se ha hecho más sencilla desde 1999, por la obligación de los diputados y senadores de efectuar una declaración jurada de intereses y una declaración jurada de patrimonio dentro de los treinta días siguientes a la asunción del cargo²⁸⁵.

Disposiciones similares se encuentran en el RS y RCD. El RS señala como senadores presentes a aquellos que se encuentren presentes en la sala en el momento de producirse la votación, excluyendo a los congresales inhabilitados para votar y los pareados. En relación con los primeros, el artículo 8 del RS dispone que "no podrán los Senadores promover, debatir ni votar ningún asunto que interese directa o personalmente a ellos, sus ascendientes, sus descendientes, su cónyuge y sus colaterales hasta el cuarto grado de consanguinidad y el tercero de afinidad, ambos inclusive". Pueden participar en el debate advirtiendo su interés y votar en "negocios de índole general" que interesen al gremio, profesión, industria o comercio a que pertenezcan. El mismo criterio de la ley orgánica y del RS consta en el RCD. Según su artículo 145 los diputados no tienen derecho a voto en los asuntos que les interesen directa y personalmente, a sus ascendientes y descendientes, a sus cónyuges o a sus parientes colaterales hasta el cuarto grado de consanguinidad y segundo de afinidad, ambos inclusive. No obstante, podrán votar en asuntos de índole general que puedan beneficiar a una actividad, gremio o profesión en que tengan interés.

El pareo es un acuerdo formal entre dos parlamentarios pertenecientes a bancadas adversarias en la dicotomía gobierno y oposición, en virtud del cual el congresal presente en una votación se abstiene de participar en ella para no perjudicar los intereses del parlamentario ausente. Este acuerdo bilateral se entiende, en términos políticos, como una acción presente del parlamentario asistente que se compensa en futuro por parte del parlamentario ausente.

El pareo puede ser reglamentario (formalmente inscrito según procedimientos establecidos) o extra reglamentario y constituye una práctica parlamentaria de vital importancia para el funcionamiento de las cámaras. Puede

²⁸⁵ Estas declaraciones se encuentran reguladas en los artículos 5° C, 5° D y 5° E LOCCN. La declaración de intereses debe realizarse ante un notario de su domicilio o de la ciudad donde celebre sus sesiones el Congreso Nacional (Valparaíso o Santiago) y la de patrimonio ante el Secretario General de la correspondiente corporación. Ambas se encuentran disponibles en los sitios electrónicos de la Cámara de Diputados y Senado. Los intereses que deben declararse son los indicados por el artículo 60 de la Ley 18.575, conforme con las reglas del acuerdo de la Cámara de Diputados adoptado en la sesión de 3 de agosto de 2002 o con el artículo 6° bis RS en su caso. Los intereses que deben declararse incluyen información sobre actividades profesionales y económicas (participación en personas jurídicas con fin de lucro, industria o comercio desarrollado en forma independiente u otra). La información de la declaración debe actualizarse cada vez que se produzca un cambio en los intereses y en el caso de los senadores, en los treinta días que siguen al inicio de un nuevo período legislativo. La declaración jurada de patrimonio se cñe a los artículos 60 B, 60 C y 60 D de la Ley 18.575, empleándose para estos efectos el formulario contenido en el DS 45/06 del Ministerio Secretaría General de la Presidencia, de 22 de marzo de 2006. El patrimonio declarado incluye bienes inmuebles, vehículos, valores o instrumentos transables, derechos en comunidades o sociedades, pasivo, depósitos o cuentas bancarias, bienes muebles, e información sobre el patrimonio del cónyuge casado en régimen de sociedad conyugal. También debe actualizarse entre los sesenta y treinta días que anteceden una elección parlamentaria, regla que afecta tanto a los candidatos a la reelección como a quienes no continuarán en el cargo.

circunscribirse a una o más sesiones, extenderse por un período preestablecido o acordarse como permanente, sin perjuicio de excepciones pactadas de modo explícito (como pueden ser las votaciones asociadas a normas de quórum especial o de reforma constitucional).

En el artículo 9° del RS se permite el pareo, previo consentimiento de los respectivos comités, el que obliga “a no participar en ninguna votación o elección” durante el plazo convenido. El pareo reglamentario en el Senado siempre es por un plazo determinado y no puede cancelarse de manera anticipada sin acuerdo de los comités concernidos. El senador pareado podría votar si el comité del otro senador lo autoriza. Los pareos reglamentarios no rigen en comisión y deben ser registrados por el Secretario del Senado.

La regulación de los pareos en la Cámara de Diputados se encuentra en el artículo 166 RCD. En la Cámara se permite el pareo por votación y su cancelación por acuerdo entre diputados. Al comienzo de cada sesión el Secretario debe dar lectura a los pareos reglamentarios registrados.

2.4. Materia sobre la que recaen los distintos tipos de ley especial

Los distintos tipos de normas legales considerados por el artículo 66 recaen sobre materias determinadas y diferenciadas, sin perjuicio de la posibilidad de superposición material. En los epígrafes que siguen comentaremos los contenidos propios de cada categoría.

2.4.1. Leyes interpretativas de la Constitución

La ley interpretativa de la Constitución versa sobre preceptos constitucionales, los que aclara fijando su sentido y alcance. Las leyes interpretativas de la Constitución tienen un contenido delimitado, acotado por el texto de la propia norma interpretada. La tarea interpretativa no comprende el desarrollo de la norma hacia ámbitos no cubiertos o amparados por su contenido²⁸⁶. En este sentido, las reglas de interpretación aplicables al Derecho escrito fijan el campo normativo del legislador-intérprete. Por cierto que este límite se expande o contrae junto con la modificación de la Constitución, hecho relevante si consideramos el quórum exigido para el ejercicio del poder constituyente derivado.

Como ya se indicó, las leyes interpretativas de la Constitución solucionan un problema que se venía arrastrando desde el siglo XIX. Tanto la Constitución de 1828 como la de 1833 reconocieron la facultad del Legislador para interpretar la Carta Suprema²⁸⁷. El constituyente de 1925, consciente del problema formal y

²⁸⁶ Según la STC 158/92, de 22 de octubre, la ley interpretativa de la Constitución no puede "agregar nuevos elementos" a lo que la norma constitucional indica, como tampoco "introducir conceptos que no han sido siquiera insinuados por la Carta Fundamental". De otro modo, argumenta el Tribunal, se trataría de una modificación de la Constitución y no una interpretación.

²⁸⁷ Según el artículo 164 de la Constitución de 1833 sólo el Congreso puede resolver las dudas que ocurran sobre la inteligencia de algunos de sus artículos. Un ejemplo de este tipo de leyes es la que modificó la regla de culto público establecida por el art. 5 de la Carta de 1833 (la religión de la república de Chile es católica, apostólica y romana con exclusión del ejercicio público de

sustantivo derivado de mezclar dos potestades diferentes, eliminó el artículo 164, norma que amparó tal proceder, a objeto de acabar con la facultad de interpretar la Constitución mediante ley común. La Subcomisión estimó que dicho cambio evitaría incurrir en los riesgos que conlleva reconocer la existencia de tal facultad. Sin embargo, los legisladores no quisieron asumir las consecuencias de la supresión del artículo 164 y retuvieron la facultad de aprobar leyes ordinarias que interpretaban la Carta Suprema. Durante el período 1925-1973 el Congreso Nacional dictó varias leyes interpretativas que forzaron de manera considerable el texto de las normas de 1925²⁸⁸. De allí que, en 1979, la doctrina propusiese acabar con esta situación, reglando la interpretación auténtica de la Constitución con quórum y procedimientos especiales (Cea Egaña, 1979: 284 y ss.).

Las leyes interpretativas de la Constitución ya se encuentran en el anteproyecto de la Comisión de Estudios, sometidas al mandato expreso de no vulnerar el sentido de las disposiciones constitucionales y con un quórum calificado de la mayoría absoluta de los diputados y senadores en ejercicio. El Consejo de Estado mantiene la exigencia de quórum pero elimina la oración que requiere la sujeción al sentido de la norma fundamental. La Junta de Gobierno sube el quórum a los tres quintos de los diputados y senadores en ejercicio y este es el aprobado en definitiva. En 1989 la Comisión Técnica de Reforma Constitucional de Renovación Nacional y la Concertación propuso rebajar esta razón a la mayoría absoluta, idea que no fue aceptada por la Junta de Gobierno.

Según jurisprudencia del Tribunal Constitucional, no es materia propia de una ley interpretativa de la Constitución determinar las consecuencias que derivan de la ley interpretada²⁸⁹. Es decir, una ley interpretativa de la Constitución no podría considerar una norma que, interpretando los contenidos de la misma ley, determine que una disposición legal en particular se ajusta al mandato constitucional. Son los órganos de control de constitucionalidad los que, sobre la base de la norma constitucional y su ley interpretativa, determinarán el ajuste de la disposición legal al mandato supremo.

El Tribunal Constitucional también ha señalado los fines de este tipo de leyes: proporcionar claridad o precisión a la redacción de una norma constitucional, cuando ésta pueda originar confusión o desentendimiento, para asegurar su interpretación correcta, uniforme, armónica y de general aplicación (STC 158/92). El propósito de aclarar dudas interpretativas es sin duda válido, pero no puede considerarse una exigencia que obligue al legislador-intérprete. El legislador, de acuerdo con la facultad del artículo 66 CPR, podría emplear la ley interpretativa para otros fines. Por ejemplo: ante varias interpretaciones de una misma norma

cualquier otra). Una ley interpretativa aprobada en 1865 permitió el culto que se practique dentro del recinto de edificios de propiedad particular.

²⁸⁸ Son leyes interpretativas la Ley 14.631 de 1961 que puso término a las consejerías parlamentarias (creadas por Ley 8.707) interpretando la expresión del estatuto del parlamentario "funciones o comisiones de la misma naturaleza"; la Ley General de Elecciones que en su artículo 6 detalla el contenido de la calidad de "ciudadano con derecho a sufragio"; y la Ley 12.927 de Seguridad Interior del Estado, que señala la forma como debe pronunciarse el Congreso Nacional sobre el estado de sitio (SILVA BASCUÑÁN, t. 2, 1963: 65).

²⁸⁹ STC 12/82, de 16 de julio.

constitucional desarrolladas por la jurisprudencia, el legislador podría optar por una, impidiendo que los jueces sigan aplicando el precepto interpretado de manera distinta a la única autorizada por ley.

Por otro lado, el artículo 9º del Código Civil dispone que las leyes que se limiten a declarar el sentido de otras leyes se entenderán incorporadas a éstas. Aplicando este criterio legal podría concluirse que la ley interpretativa de la Constitución debe entenderse incorporada a la Constitución, idea que resulta apoyada por un quórum de aprobación equivalente al exigido para la reforma de la Constitución²⁹⁰. Esta conclusión, sin embargo, es errada, pues la aprobación de la ley interpretativa es consecuencia del ejercicio de la potestad legislativa y la norma constitucional, surge del ejercicio de una potestad distinta, como es la constituyente. La mayor o menor similitud en los procedimientos de aprobación no afecta la naturaleza diferenciada de ambas normas.

Cabe agregar que al tenor del texto del número 6º del artículo 93 no puede cuestionarse la compatibilidad del control preventivo con el control particular propio de la inaplicabilidad²⁹¹. En virtud de la jurisprudencia del Tribunal Constitucional, en cambio, es difícil sostener la procedencia de la declaración de inconstitucionalidad respecto de una norma que ha sido examinada en un procedimiento de control preventivo²⁹². La declaración de inconstitucionalidad sólo puede pronunciarse cuando no existe ninguna interpretación de la norma legal conforme a la Constitución y, en este caso, la norma de la ley interpretativa de la Constitución fue considerada previamente como acorde con la Constitución. Por cierto, que la valoración de constitucionalidad del Tribunal Constitucional contenida en la sentencia dictada en control preventivo, podría variar y en tal hipótesis, sí tendría sentido la aplicación del número 7º del artículo 93.

En la práctica, el quórum de aprobación de estas leyes y su control preventivo obligatorio no las convierten en una herramienta normativa atractiva para diputados y senadores. Con el mismo quórum y sin control preventivo y obligatorio, es posible aprobar una reforma constitucional, sin perjuicio del régimen especial de reforma de determinados capítulos de la Carta fundamental. La dificultad para generar el consenso político que las aprueba, asociada con una justificación más bien técnica, es una de las razones que pueden explicar su limitado uso a contar de 1980²⁹³.

²⁹⁰ Esta equiparidad general deja de lado el quórum especial exigido para los capítulos I, III, VIII, XI, XII y XV.

²⁹¹ El inciso segundo del artículo 51 LOCTC señala: "Resuelto por el Tribunal que un precepto legal es constitucional, no podrá declararse inaplicable por el mismo vicio materia del proceso y de la sentencia respectiva". El mismo criterio se aplica en el control de admisibilidad de la inaplicabilidad (artículo 84 número 2). *A contrario sensu*, es admisible la inaplicabilidad en aquellos casos en que se invoque un vicio de constitucionalidad distinto del desechado en control preventivo. Un problema práctico insoslayable es la ausencia de referencia a vicios en la sentencia que declara la constitucionalidad de los preceptos de un proyecto de ley interpretativa de la Constitución. Como no hay vicios, la inaplicabilidad será admisible como regla general.

²⁹² Cfr., por ejemplo, la STC 681/06, de 26 de marzo.

²⁹³ Hay al menos cuatro ejemplos de ley interpretativa sometidos al control preventivo y obligatorio del Tribunal Constitucional. La Ley 18.152/82, que interpreta el artículo 19 nº24 en lo referido a la reajustabilidad de las pensiones de jubilación; el artículo 34 de la Ley 17.977/81 (Ley orgánica constitucional del Tribunal Constitucional) que establece desde cuándo se cuenta plazo de cinco días mencionado inciso tercero del antiguo artículo 82 (actualmente artículo 93); el artículo 17 transitorio de la Ley 18.700/88 (Ley orgánica constitucional de votaciones populares y escrutinios) que dispone que requisito de residencia no es aplicable en la primera elección de parlamentarios (antiguos artículos 44 y 46 de la CPR), como tampoco el plazo de inhabilidad de dos años del anterior artículo 54; y el artículo único de la Ley 19.174/92 que interpreta la disposición transitoria trigésima

2.4.2. Las leyes orgánicas constitucionales

Las materias de ley orgánica constitucional y de ley de quórum calificado se encuentran dispersas en el texto constitucional. En total, en la Constitución encontramos diecinueve materias que deben ser reguladas mediante ley orgánica constitucional, a saber:

- 1° organización y funcionamiento sistema electoral (artículos 18, 47, 49, décimo tercera transitoria);
- 2° sistema de registro electoral (artículo 18);
- 3° estatuto de los partidos políticos (artículo 19 n° 15);
- 4° sistema educacional (artículo 19 n° 11);
- 5° concesiones mineras (artículo 19 n° 24);
- 6° organización básica de la Administración Pública (artículo 38);
- 7° regulación de estados de excepción (artículo 41);
- 8° Congreso Nacional (artículos 52 n° 1 c), 55, 74 y 128);
- 9° organización y atribuciones Tribunales de Justicia (artículo 77)²⁹⁴;
- 10° Ministerio Público (artículo 84);
- 11° organización y funcionamiento Tribunal Constitucional (artículo 92, inc. final);
- 12° organización y funcionamiento Tribunal Calificador de Elecciones (artículo 95, inc. final);
- 13° organización, funcionamiento y atribuciones Contraloría General de la República (artículos 98 y 99);
- 14° carrera profesional, previsión, mando y presupuesto de las Fuerzas Armadas y Carabineros (artículo 105);
- 15° composición, organización, funciones y atribuciones del Banco Central (artículo 108);
- 16° gobierno y administración regional (artículos 110, 112, 113, 114, 125);
- 17° municipalidades (artículos 118, 119, 120, 121, 122, 125);
- 18° de territorio especial Isla de Pascua (artículo 126 bis); y
- 19° de territorio especial Archipiélago Juan Fernández (artículo 126 bis).

Una cuestión central para la fijación del procedimiento legislativo aplicable y para los agentes políticos es la delimitación de las materias que son objeto de ley orgánica constitucional en relación con aquellas que corresponden a ley ordinaria. Dicha delimitación no es sencilla porque la Constitución enuncia las materias de

tercera de la Constitución.

²⁹⁴ Según el artículo 77 CPR, la ley orgánica constitucional relativa a organización y atribuciones de los tribunales sólo puede ser modificada oyendo previamente a la Corte Suprema. La oportunidad de la consulta es fijada por el artículo 16 de la Ley orgánica constitucional del Congreso Nacional: "El proyecto deberá remitirse a la Corte al momento de 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". La misma Constitución explicita el plazo para evacuar el informe correspondiente, gracias a un reforma introducida el año 1999 para evitar el retraso en la tramitación de proyectos debido a la no entrega de opinión por parte de la Corte Suprema.

ley orgánica constitucional de manera general, acotando la referencia a lo que es la esencia de cada contenido sometido a reserva orgánica constitucional. En términos políticos prácticos, la exclusión de una determinada materia del ámbito de reserva orgánica constitucional facilita la aprobación de las normas que la regulan, rebajando el quórum de aprobación al propio de la ley ordinaria.

El Tribunal Constitucional en varias sentencias ha señalado que corresponde al intérprete determinar en cada caso el contenido específico de la ley orgánica constitucional. Es el propio Tribunal, en el ejercicio del control obligatorio de constitucionalidad, el que decide cuál es el “contenido imprescindible” y cuáles son los “elementos complementarios indispensables” que justifican incluir determinada norma en el ámbito de reserva orgánica constitucional²⁹⁵. El Tribunal ha señalado, en todo caso, que esta delimitación de materias debe ser restrictiva, pues de otro modo se reduce el ámbito de la ley común y se hace más rígido el ordenamiento jurídico²⁹⁶. También ha sostenido que la definición de materias tiene que ser “prudente” pues el uso de la categoría ley orgánica constitucional quita flexibilidad a nuestro ordenamiento²⁹⁷.

El máximo órgano de justicia constitucional también entrega elementos para buscar la sustancia de los contenidos delimitados. Así, ha declarado que para determinar las materias propias de una ley orgánica constitucional debe tenerse presente el objetivo de esta clase de leyes y sus características esenciales. El Tribunal añade, como pauta general, que su objetivo es desarrollar en un texto armónico y sistemático los preceptos constitucionales en aquellas materias que el constituyente ha reservado a dichas leyes²⁹⁸.

La doctrina anota que las leyes orgánicas constitucionales pueden ser de dos tipos: rígidas (cerradas) o amplias (abiertas) (Bulnes Aldunate, 1984: 237). Las leyes orgánicas constitucionales rígidas son aquellas en que el legislador orgánico tiene su competencia señalada expresamente por el constituyente, no gozando de la facultad de regular otras materias, pues tal actividad invadiría el ámbito reservado a la ley o al reglamento autónomo. Por ejemplo, es una ley orgánica constitucional rígida la del Tribunal Constitucional, que es prevista por el artículo 92 en los siguientes términos:

"Una ley orgánica constitucional determinará su organización, funcionamiento, procedimientos y fijará la planta, régimen de remuneraciones y estatuto de su personal".

Las leyes orgánicas constitucionales amplias o abiertas se caracterizan por hecho que el legislador orgánico disfruta de una competencia lata para abordar la materia encomendada. El constituyente no ha fijado un marco restrictivo, permitiendo al legislador regular cualquier materia que estime apropiada para

²⁹⁵ Entre otras *vide* SSTC 4/81 de 26 de noviembre y 50/87 de 29 de febrero.

²⁹⁶ SSTC 50/87 de 19 de enero de 1988; 54/88 de 19 de abril; 255/97 de 20 de mayo; 277/88 de 4 de agosto; 309/00 de 4 de agosto; 418/04 de 13 de agosto; 442/05 de 11 de mayo; y la 663/06 de 6 de diciembre.

²⁹⁷ *Vide*, por ejemplo, SSTC 442/05 de 11 de mayo y 437/05 de 21 de abril.

²⁹⁸ STC 50/87 de 19 de enero.

satisfacer los propósitos del encargo constitucional²⁹⁹. Dentro de este marco, el ámbito orgánico constitucional es en principio fijado por el legislador, siendo legítimo su incremento a través de reformas aditivas. No obstante lo anterior, es claro que el Tribunal Constitucional en el ejercicio de su potestad de control obligatorio, puede ratificar o rechazar la calidad orgánica otorgada por ambas cámaras a las normas sometidas a control preventivo. La facultad del Tribunal Constitucional para declarar que una norma tiene el carácter de ley orgánica constitucional o de ley ordinaria diluye la clasificación entre materias orgánicas abiertas y cerradas, pues el texto de la Constitución (así como la opinión de la Cámara de Diputados y el Senado) queda sometido siempre a la interpretación de la magistratura constitucional.

Por otra parte, cabe notar que el inciso segundo del artículo 64 prohíbe la delegación de la potestad legislativa en favor del Ejecutivo en materias que sean objeto de ley orgánica constitucional o ley de quórum calificado. Una delegación en el legislador ordinario permitiría evadir el requisito de quórum fijado por el artículo 66, por lo que no parece razonable otorgar una facultad de esta índole³⁰⁰.

Una cuestión importante para la vigencia de este tipo de normas es la del nivel normativo que corresponde a las normas complementarias a la ley orgánica constitucional. En efecto, si las materias orgánicas constitucionales son definidas como contenidos imprescindibles y elementos complementarios indispensables cabe preguntarse en qué tipo de norma han de regularse las materias prescindibles y los elementos complementarios no indispensables que necesariamente las detallan. Una opción es acoger la idea de los compartimientos estancos y sostener que no sería admisible que la ley ordinaria detalle aspectos regulados de modo general por una ley orgánica constitucional³⁰¹. En esta línea, la utilización de un reglamento de ejecución podría ser cuestionada si la generalidad de la normas dictadas por el Presidente las aleja de la ejecución y las aproxima al concepto tradicional de ley. Esta posición, si bien plausible en términos hermenéuticos, crea un grave problema práctico, como lo es cerrar la posibilidad de normar aspectos que por su detalle no fueron abordados por el legislador orgánico. Como se afirmó párrafos arriba, la legislación especial fija límites y criterios inspiradores de carácter general, los que es menester respetar y desarrollar para provocar el impacto deseado en el ordenamiento jurídico. En este esquema, no parece adecuado cerrar la comunicación de las leyes especiales con el resto del ordenamiento, limitando su esfera de influencia al restringido campo regulado por ellas. Muy por el contrario, si las leyes especiales tienen esa importancia que el constituyente quiso darles, debe

²⁹⁹ Un ejemplo es la ley orgánica constitucional de concesiones mineras ("tendrán la duración, conferirán los derechos e impondrán obligaciones que *la ley exprese*, la que tendrá el carácter de orgánica constitucional", artículo 19 n° 24 CPR). Otro ejemplo es la ley orgánica sobre *bases generales* de la Administración del estado (artículo 38 CPR).

³⁰⁰ Una LOC tampoco puede remitir la regulación de un contenido orgánico constitucional a un reglamento (STC 204/94).

³⁰¹ Según el número 1 del artículo 63 sólo son materias de ley las que en virtud de la Constitución deben ser objeto de leyes orgánicas constitucionales. La habilitación legislativa, en este caso, proviene de cada norma de la Constitución que dispone una regulación orgánica constitucional y no de otro numeral del artículo 63. La tesis de los compartimientos estancos puede reconocer excepción en el caso de las dos leyes abiertas citadas arriba, las que pueden imponer al legislador ordinario contenidos normativos que priman por su carácter orgánico constitucional.

reconocerse la necesidad de permitir su reglamentación dentro del resto del ordenamiento, sea a través de leyes ordinarias o reglamentos de ejecución, según se siga del nivel normativo que se pretende utilizar³⁰².

La existencia de un contenido establecido para las leyes orgánicas constitucionales por la Carta Fundamental y delimitado por el Tribunal Constitucional, genera la posibilidad de configurar jurisprudencialmente ausencias u omisiones en la labor del legislador. El Tribunal Constitucional ha sostenido dos criterios sobre el tópico. El primero es que si la omisión afecta la indispensable determinación y precisión de la regulación en el ámbito de los derechos fundamentales, la norma orgánica es inconstitucional³⁰³. El segundo es que la omisión en un proyecto de ley orgánica constitucional de determinadas materias que le son propias es necesaria hacerla presente al órgano legislativo, con el objeto de prevenir acerca de la necesidad de legislar sobre dichas materias³⁰⁴. El mismo órgano, siguiendo este segundo criterio, ha indicado que no es razonable declarar la inconstitucionalidad de todo el proyecto por causa de una omisión.

Por último, es menester agregar que la disposición cuarta transitoria otorga la calidad de orgánicas constitucionales o de quórum calificado a leyes aprobadas antes de la entrada en vigor de la Constitución y que versan sobre las materias reservadas a éstas³⁰⁵. Esta conversión ordenada por la Constitución y que incide en la reforma o derogación de leyes ordinarias vigentes ha tenido como consecuencia postergar la revisión y actualización de cuerpos legales cuyo quórum de aprobación orgánico constitucional exige un alto consenso político en el Congreso Nacional.

2.4.3. Las leyes de quórum calificado

Las leyes de quórum calificado son aquellas que regulan materias que les son reservadas por distintas normas de la Constitución. Su quórum de aprobación y la ausencia de un trámite de control preventivo y obligatorio de constitucionalidad, las sitúan en términos políticos y prácticos, muy próximas a la ley ordinaria. Según la Constitución son materias de ley de quórum calificado las once que se indican a continuación:

- 1° publicidad y reserva de los actos y resoluciones de los órganos del Estado (artículo 8° inciso 2°);
- 2° conductas terroristas y su penalidad (artículo 9° inciso 2°);
- 3° establecimiento de la pena de muerte (artículo 19 n°1, inciso 3°);
- 4° abusos de publicidad (artículo 19 n°12, inciso II);
- 5° Consejo Nacional de Radio y Televisión (artículo 19 n°12, inciso penúltimo);

³⁰² Si se trata de leyes ordinarias, la habilitación legislativa debe buscarse en cualquiera de los numerales del artículo 63, con exclusión del 1.

³⁰³ STC 226/95 de 30 de octubre.

³⁰⁴ Ejemplos de sentencias exhortativas: SSTC 141/92 de 12 de febrero; 155/92 de 3 de noviembre; 232/96 de 3 de abril; 325/01 de 26 de junio.

³⁰⁵ La disposición cuarta transitoria señala "se entenderá que las leyes actualmente en vigor sobre materias que conforme a esta Constitución deben ser objeto de leyes orgánicas constitucionales o aprobadas con quórum calificado, cumplen estos requisitos y seguirán aplicándose en lo que no sean contrarias a la Constitución, mientras no se dicten los correspondientes cuerpos legales".

- 6° seguridad social (artículo 19 n°18, inciso 2);
- 7° actividades empresariales del Estado y situaciones de excepción de las mismas (artículo 19 n°21);
- 8° limitaciones y requisitos para la adquisición del dominio de ciertos bienes (artículo 19 n°23);
- 9° autorización para contratar empréstitos más allá del respectivo período presidencial (artículo 60 n°7);
- 10° indultos generales y amnistías (artículo 60 n° 16);
- 11° sobre control de armas (artículo 103).

Como en el caso de las leyes orgánicas constitucionales, la disposición cuarta transitoria permite que normas aprobadas como ley ordinaria antes de la entrada en vigor de la Constitución, sigan aplicándose pese a que el mandato constitucional las incluya en el ámbito de reserva de quórum calificado.

2.4.5. Las materias de ley ordinaria y el dominio máximo legal

La ley nace en el Estado moderno bajo la bandera de la generalidad y la igualdad. Ambas notas forman parte del concepto de ley y justifican la intervención de un órgano representativo como el Congreso Nacional en su aprobación. Para comprender los cambios introducidos por el constituyente de 1980 en el proceso legislativo y las materias de ley, es necesario conocer la tendencia a la particularización de la norma legal, dominante en Chile en buena parte del siglo XX. Esta tendencia ha sido revertida exitosamente por la Constitución Política vigente.

Los datos indican que la obra legislativa chilena entre 1925 y 1973 sufrió un serio desdibujamiento en términos de la generalidad de sus contenidos. Este hecho se comprueba con los siguientes datos:

LEYES DICTADAS EN EL PERÍODO 1925-1973		
Leyes de carácter particular ³⁰⁶	7.202	52 %
Leyes sectoriales ³⁰⁷	5.524	40 %
Leyes de aplicación general	1.162	8 %
Total	13.893	100 %

La profundidad del vicio anotado llevó a sostener durante la vigencia del régimen constitucional de 1925 que la ley administraba, en tanto los decretos con fuerza de ley y los reglamentos legislaban³⁰⁸. Como explicamos antes, el

³⁰⁶ Meras autorizaciones o liberaciones, conceden pensiones de gracia, otorgan subvenciones o dan nombres a calles, paseos o escuelas. En términos teóricos puede ser definida como una ley promovida por una persona o ente ajeno al parlamento que afectará nominalmente a una persona o grupo de personas en particular y que será, en el sentido estricto de la palabra, un privilegio, una ley de carácter privado modificadora de la ley general en favor o perjuicio de tal persona o grupo de personas.

³⁰⁷ Dictadas en beneficio de actividades, zonas o instituciones determinadas.

³⁰⁸ Señala Cumplido refiriéndose a estas normas particulares: "estas leyes, son, en verdad, formalmente tales, pero en sustancia son actos de administración. (...) el legislador ha descendido a detalles propios de la Potestad Reglamentaria del Presidente de la República" (CUMPLIDO CERECEDA, 1970: 179-180).

constituyente consideró esta situación y arribó a la conclusión que ella no era deseable como resultado del proceso legislativo y como base del ordenamiento jurídico. Al efecto introdujo reformas, una de las cuales consistió en reemplazar la regla de dominio mínimo legal incluida en la Constitución de 1925 por una regla de dominio máximo legal. Recordemos que en virtud del dominio legal mínimo se disponía que ciertas materias sólo podían ser reguladas por una ley, quedando éstas fuera de la potestad reglamentaria del Poder Ejecutivo.

La Carta vigente modifica de manera sustancial la regla sobre materias de ley que le antecedió, confiando exclusivamente a la ley la regulación de determinadas materias, las únicas que pueden ser objeto de ley. El artículo 63 CPR fija el dominio máximo legal, que incluye las mismas materias que tenían asegurado el rango de ley en la Constitución de 1925, por lo que, desde este punto de vista, no existe una reducción del ámbito legal histórico.

Como señalamos arriba, el artículo 63 del Código Político dispone que sólo son materias de ley las que se enumeran como tales en su cuerpo. No obstante lo anterior, al listado del artículo 63 corresponde sumar otras materias de ley a las que el mismo artículo remite como también otras dispersas en el texto supremo, las que por regla general admiten ser incluidas dentro de alguno de los numerales del listado taxativo del artículo 63³⁰⁹. Fuera del dominio máximo legal, se extiende el ámbito de la potestad reglamentaria autónoma.

El listado de materias de ley incluye tanto materias de ley ordinaria como la referencia a las leyes especiales. El Tribunal Constitucional ha señalado que la expresión "ley" sin calificativos alude a la ley ordinaria (STC 260/97).

El conjunto de materias comprendido por la disposición es amplísimo y por lo tanto está muy lejos de constituir una verdadera restricción a la actividad legislativa. Baste señalar, sólo a vía ejemplar, que figuran en el artículo 63 las materias que son objeto de codificación, sea civil, procesal, penal, comercial, u otra, con lo cual quedan comprendidas también las tratadas en los códigos del trabajo, sanitario, tributario, minero, de aguas u otras que en lo sucesivo puedan ser objeto de la voluntad codificadora del legislador³¹⁰. En la misma línea, el n° 20 del mismo artículo considera como objeto de ley a toda norma de carácter general y obligatorio que estatuya las bases esenciales de un ordenamiento jurídico³¹¹. Un autor resalta que al utilizarse reglas generales -como las recién indicadas- para definir ciertas materias de ley, se deja al criterio del legislador fijar el límite entre el campo legal y el reglamentario³¹². En la práctica, los datos corroboran la extensión del campo de la

³⁰⁹ Una situación excepcional en esta materia lo constituye la disposición quinta transitoria, que ensancha de manera transitoria el ámbito de la ley.

³¹⁰ Dentro de la Comisión de Estudios se advirtió la necesidad de diferenciar en materia de códigos entre aquellos que requieren sanción legislativa y los que pueden ser aprobados por simple decreto (*Actas CENC*, sesión 358: 2331 y 2332).

³¹¹ Este genérico numeral fue agregado a la disposición por la Junta de Gobierno, que tomó la primera parte de letra d del artículo 66 del anteproyecto de la Comisión de Estudios, que incluía como materia de ley: "Las que determinen las bases esenciales del ordenamiento jurídico laboral, sindical, previsional y de seguridad social". Cabe preguntarse si este numeral se refiere a una materia en especial o más bien a ciertas características substantivas que debe tener toda ley. Significativa es la utilización de la expresión en el Mensaje que acompañó la reforma de julio de 1964: "La ley sólo debe contener las bases esenciales del ordenamiento jurídico. Sin embargo, es corriente que el legislador penetre en el campo de la potestad reglamentaria".

³¹² TAPIA VALDÉS, 1992: 104 y 105. Tapia pronostica que el artículo 63, por su inconsistencia lógica y sus fallas técnico legislativas,

ley: veintiocho años después de la introducción del dominio máximo legal, el número de reglamentos autónomos es más bien bajo³¹³.

Es posible observar que los problemas asociados al dominio máximo legal de la Constitución chilena son similares a los que pueden constatarse en su modelo francés. Así, el artículo 34 de la Carta de 1958 francesa creó dos tipos de materias de ley: aquellas en que el legislador debe regular materias específicas (derechos civiles, nacionalidad, matrimonio, herencia, penas, sistema electoral) y aquellas en que su labor consiste en fijar los principios generales (educación, propiedad, trabajo, sindicatos, seguridad social). Como en Chile, el constituyente francés intentó incrementar la potestad normativa del Gobierno, ensanchando el ámbito de la potestad reglamentaria, que cubre todo aquello que no es materia de ley³¹⁴. Los autores franceses coinciden en destacar que la potestad reglamentaria autónoma ha sido, en los hechos, más limitada que lo previsto por el constituyente³¹⁵. Las razones de este alejamiento del propósito constitucional nos son conocidas. El artículo 34 de la Constitución francesa entrega un campo amplio a la ley, por lo que es difícil encontrar materias importantes, de aquellas que suelen ser objeto de regulación legal, fuera del listado elaborado por el constituyente³¹⁶. El propio Consejo Constitucional ha sostenido, sobre la base del inciso final del artículo 34, que la Carta de 1958 no circunscribe el dominio de la ley³¹⁷. Tanto es así que, según el Consejo Constitucional, la propia aprobación de la ley tiene el mérito de extender el dominio legal sobre sus contenidos³¹⁸. Según Pactet la extensión del dominio legal es fruto de la reforma de 1996 y de las voluntades concordantes del gobierno y del legislativo (Pactet, 1999: 577 y 578). En el plano fáctico, Bell sostiene que la competencia legislativa del parlamento francés actual es tan ancha como la que tenía antes de 1958 (Bell, 2001: 87).

En otros aspectos del dominio máximo legal, el constituyente chileno se distancia de su modelo francés. Uno de ellos es la cuestión de leyes dictadas bajo el régimen de la Constitución de 1925 sobre asuntos excluidos del listado del artículo 63. Para este problema la Constitución contiene la disposición quinta transitoria,

será un campo abierto al conflicto constitucional entre Ejecutivo y Legislativo en tanto no exista una abundante jurisprudencia delimitadora de los campos legal y reglamentario emanada del Tribunal Constitucional.

³¹³ La identificación de un reglamento autónomo no es sencilla, toda vez que el Poder Ejecutivo no tiene la obligación de sancionarlos formalmente como tales. En la práctica, esta identificación se realiza mediante un simple examen de los considerandos del decreto supremo. Si ellos no hacen referencia a ninguna ley en la respectiva fundamentación, puede inferirse que estamos ante el ejercicio de potestad reglamentaria autónoma. De todos modos, para el Poder Ejecutivo, ante el control de la Contraloría General de la República, puede ser más sencillo buscar el fundamento legal del decreto supremo, aunque sea amplio y genérico. La potestad reglamentaria autónoma se ha utilizado para crear comisiones y órganos especiales fuera de la estructura tradicional de gobierno y administración.

³¹⁴ El artículo 34 determina las materias de ley, en tanto el artículo 37 señala que todo lo que no esté en el dominio de la ley se encuentra en el ámbito de los reglamentos. El artículo 41 garantiza que sólo el gobierno puede crear normas que corresponden al campo reglamentario.

³¹⁵ Autores como Jean-Louis Pezant sostienen que este tópico es el que exhibe una mayor diferencia entre las intenciones del constituyente y el funcionamiento de la Quinta República. Entre los autores que apoyan esta visión se encuentran Pierre Avril, Charles Debbasch, Didier Maus (HUBER, 1998: 240 y 241).

³¹⁶ La última oración del artículo 34 señala que el presente artículo podrá ser desarrollado en detalle y completado por una ley orgánica.

³¹⁷ También ha utilizado en su argumentación el Preámbulo y los artículos 72, 73 y 74.

³¹⁸ Con todo, hay materias sobre las que el dominio legal no puede extenderse como organización del servicio civil y regulación de la policía. La primera es, en Chile, contenido recurrente de la delegación legislativa (ajuste de plantas en la Administración Pública).

que prolonga la vigencia de dichos preceptos legales y establece que sólo podrán ser modificados o reemplazados una vez que hayan sido expresamente derogados por otra ley. Desde un ángulo político, la solución constitucional tiende a petrificar la regulación vigente sobre estas materias, pues exige al Congreso renunciar a una parcela que, si bien no puede utilizar, aún pertenece a su ámbito normativo³¹⁹.

Tratándose de materias propias de ley, al Presidente de la República sólo le incumbe dictar los reglamentos, decretos e instrucciones que crea convenientes para su ejecución. Ello significa que sólo una vez que se haya dictado una ley sobre tales materias puede el Ejecutivo reglamentarla, siempre con el objeto de facilitar la ejecución de sus normas. Como ya se señaló, fuera del ámbito de la ley corresponde al Ejecutivo dictar reglamentos autónomos en virtud de lo dispuesto por el n° 6 del artículo 32 CPR.

El artículo 93 n° 16 de la Ley Fundamental considera un procedimiento de tutela de índole jurisdiccional destinado a asegurar el respeto de la esfera de asuntos propios de la ley³²⁰. De acuerdo a este precepto, cualquiera de las Cámaras puede solicitar al Tribunal Constitucional que resuelva si se adecuan o no a la Constitución determinados decretos supremos que pudieran estar reglamentando materias comprendidas en la enumeración del artículo 63. Dicho requerimiento debe formularse dentro de los treinta días siguientes a la fecha en que el decreto impugnado ha sido publicado o notificado. En el ejercicio de esta competencia el Tribunal Constitucional ha asentado algunos criterios de interpretación que comentamos a continuación.

En su STC 370/03, sostiene que la historia fidedigna de la Constitución, la doctrina y la jurisprudencia coinciden en que el sistema de reserva y dominio legal se estructura en dos niveles³²¹. El primero nace de previsto en los artículos 32 n° 6 y 63 de la Constitución con alcance general y de común aplicación, y el segundo se encuentra en disposiciones específicas. En estas disposiciones específicas, según el Tribunal Constitucional, es posible distinguir reservas que tienen un carácter *más absoluto* que otras. En este terreno el supremo Tribunal argumenta con su propia doctrina:

“la Constitución establece que, en ciertos casos, la regulación de algunas materias por parte de el legislador no debe tener la misma amplitud y profundidad que otras. Es por ellos que hay casos en que la fuerza de la reserva legal puede ser calificada de absoluta o relativa. En este último caso incumbe un mayor campo de acción a la potestad reglamentaria subordinada, siendo propio de la ley señalar sólo las bases, criterios o parámetros generales que encuadran el ejercicio de aquella potestad. Ello ocurre 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 a la ley, v. gr. en los

³¹⁹ La deslegalización de estos cuerpos normativos fue la solución del constituyente francés de 1958. Ella garantiza la dinámica del ordenamiento toda vez que deja automáticamente disponible para el Presidente todo el ámbito de la potestad reglamentaria (*vide* PIERRY ARRAU, 1992: 75 a 78).

³²⁰ Conviene notar que su antecedente, la parte final del N° 5 del artículo 82 CPR (“o dicte un decreto constitucional”) si bien fue utilizado para controlar todo tipo de decretos supremos, no parece haber sido concebida como una competencia amplia.

³²¹ En la exposición sobre jurisprudencia del Tribunal Constitucional seguimos a ALDUNATE LIZANA, 2008: 259, 260 y 261.

artículos 10 n° 4, 24 inciso segundo; 32 n° 22; 87 y 94 de la Constitución en vigor” (STC 254/98).

En el caso de la reserva legal con carácter más absoluto, el Tribunal Constitucional indica que “la regulación del asunto respectivo por el legislador debe ser hecha con la mayor amplitud, profundidad y precisión que resulte compatible con las características de una ley como una categoría diferenciada e inconfundible de norma jurídica” (STC 370/03). En esta misma línea, la función legislativa exige un grado mayor de rigurosidad en la amplitud de la temática regulada, de minuciosidad en la normativa dictada, profundidad o grado de elaboración de los textos preceptivos, incluyendo en ello un pronunciamiento sobre conceptos, requisitos, procedimientos y control de la regulación aprobada. La intensidad normativa requerida por este tipo de reserva legal sin duda restringe el ámbito de la potestad reglamentaria.

En la misma sentencia recién citada el Tribunal Constitucional impone al legislador obligaciones adicionales. Así, éste debe conciliar la generalidad, abstracción e igualdad de la ley y su carácter de norma básica y permanente con los principios y preceptos científicos, técnicos o de otra naturaleza, que permitan sostener que el encargo constitucional ha sido plenamente cumplido. No puede la ley considerarse como tal si el legislador ha realizado su función con “meros enunciados globales, plasmados en cláusulas abiertas, o a través de fórmulas que se remiten, en blanco, a la potestad reglamentaria”, aun cuando alegue que se trata de asuntos mutables, complejos o circunstanciales. El Tribunal Constitucional entiende que, tratándose de la reserva legal en comento, el legislador no puede ampliar el margen limitado propio de la discrecionalidad administrativa, pues tal acción causa detrimento a la seguridad jurídica.

Por otro lado, en el campo de la regulación legal destinada al ejercicio de los derechos, el Tribunal Constitucional exige “determinación” y “especificidad” (STC 325/01). El requisito de determinación obliga al Legislador a indicar los derechos que pueden ser afectados, en forma concreta, en la norma legal y el requisito de especificidad que la misma norma legal indique, de manera precisa, las medidas especiales que se pueden adoptar con tal finalidad³²². Sólo en tanto estas exigencias sean cumplidas, es posible el ejercicio de la potestad reglamentaria de ejecución en los aspectos instrumentales necesarios para su implementación.

Complementando los deberes del legislador, el Tribunal Constitucional delinea la potestad reglamentaria de ejecución en función de la pormenorización que la ley exige para su vigencia. De ahí, que sólo sirva para reglar cuestiones de detalle, de relevancia secundaria o adjetiva, próximas a situaciones casuísticas o cambiantes, respecto de las cuales la generalidad, abstracción, carácter innovador y básico de la ley impiden al legislador actuar.

³²² Esta jurisprudencia ha sido modificada en dos sentencias de inaplicabilidad (SSTC 479/06 y 480/06) que rechazan recursos interpuestos en contra del artículo 15 de la ley orgánica de la Superintendencia de Electricidad y Combustibles, que permite la aplicación de sanciones por infracción a los reglamentos sin contener el núcleo de las conductas a ser sancionadas.

Para terminar, notemos que es posible pensar que la creación de un dominio máximo legal, al menos de la manera como lo hizo el constituyente de 1980, es una puerta abierta a problemas políticos y legislativos. En este sentido, debe recordarse que el Consejo de Estado desechó la idea de constituir un ámbito legal cerrado, por considerarlo inconveniente y peligroso. Un listado taxativo de materias de ley puede, sin avanzar hacia un objetivo claro, convertirse en una fuente de conflictos en un contexto de malas relaciones entre Poder Ejecutivo y Congreso Nacional. Con todo, notemos que en un potencial conflicto entre el Presidente y el Congreso, este último tiene cierta ventaja, ya que los abiertos contenidos de los n° 3, 4 y 20 del artículo 63 no parecen limitar las competencias legislativas del Congreso Nacional ni aumentar el ámbito de la potestad reglamentaria del Presidente de la República.

En la práctica, el Ejecutivo no ha desarrollado su potestad reglamentaria autónoma. Es probable que la necesidad de fundar su ejercicio ante órganos de control como la Contraloría General de la República y, en una hipótesis de cuestionamiento de constitucionalidad, ante el Tribunal Constitucional, haya desincentivado su uso frecuente. Esta situación de hecho conduce a sostener que la creación del dominio máximo legal, si bien revolucionaria en lo teórico, no ha significado un cambio mayor en el sistema normativo nacional hasta la fecha. Esta experiencia, no obstante, no impide reconocer que en un marco de relaciones políticas no colaborativas entre Presidente y Congreso, el artículo 63 podría convertirse en una herramienta política importante y útil para eludir a una mayoría parlamentaria hostil.

Por último, no sería justo olvidar uno de los frutos concretos del artículo 63 que se relaciona con la intención preceptiva de sus creadores. En efecto, el artículo 63 ha contribuido a mantener a la ley dentro del cauce sustantivo de la regulación general, mérito que comparte con otras normas del Código Político.

2.5. Las leyes de quórum especial que contienen normas de ley ordinaria y las leyes ordinarias que contienen normas de ley de quórum especial

Un primer problema asociado a las normas especiales reguladas en el artículo 66 se relaciona con la constitucionalidad de las leyes que contienen disposiciones que pertenecen a dos o más de las categorías definidas en esta norma. Al respecto, existen dos puntos de vista opuestos, siendo oportuno resaltar desde ya que la práctica legislativa y el Tribunal Constitucional han aceptado la aprobación de este tipo de leyes.

Por un lado, es posible negar la posibilidad de dictar leyes mixtas sobre la base de los siguientes argumentos:

- 1° Los proyectos de ley orgánica y de quórum calificado están diseñados, por regla general, sobre la base de un encargo que concierne a un objeto de regulación. Así, en varias normas constitucionales el encargo de la Carta Suprema aparece iniciado con la oración: "*Una ley orgánica constitucional*

determinará (...)” (v. gr. artículos 18, 38 y 74). Al tenor de esta redacción el constituyente encomienda al legislador la dictación de *una* ley orgánica constitucional y no de un conjunto disperso de normas que regulen la materia de que se trata. Apoyan esta idea los artículos 66 y 70 y, en términos generales, las reglas constitucionales aplicables a la tramitación de la ley, las que se definen en términos de proyectos y no en función de normas legales aisladas. En consecuencia, si las materias incluidas en un proyecto atañen a dos o más tipos de leyes se atenta contra la exigencia del Código Político.

2° El artículo 48 ley orgánica constitucional del Tribunal Constitucional discurre, en el caso de las ley interpretativa de la Constitución y ley orgánica constitucional, sobre la idea de proyectos que en su conjunto tengan este carácter. Igual situación se observa en el artículo 49: "Oída la relación, el Tribunal resolverá sobre la constitucionalidad *del proyecto*". Agrega: "resuelto por el Tribunal que *el proyecto* respectivo es constitucional". Las disposiciones indicadas, entre otras, no se refieren a las "normas del proyecto que tengan la calidad de orgánicas constitucionales", sino al conjunto, por lo que se concluye la improcedencia de leyes mixtas.

3° El artículo 93 n°1 CPR se refiere al control de constitucionalidad de las *leyes orgánicas* y no al control que se ejerce sobre las normas que tengan el carácter de orgánicas constitucionales³²³.

4° Los reglamentos camerales parecen referirse a proyectos que regulen una sola materia. En esta línea, el RCD dispone que las mociones deben ser redactadas de manera que, en lo posible, se refieran a una sola materia³²⁴. Por otro lado, las materias legislativas están divididas en la Constitución entre aquellas que corresponden a la ley ordinaria (artículo 63) y las que pertenecen al ámbito de las leyes especiales, dispersas en la regulación fundamental. No parece razonable entonces, aceptar la inclusión en un proyecto de ley de dos tipos diferentes de materias. Asimismo, existen disposiciones reglamentarias que autorizan al Presidente de la Corporación o de la Comisión a declarar inadmisibles las indicaciones que no se refieran a las ideas matrices o fundamentales del proyecto (preceptos refrendados por los artículos 69 y 73 CPR).

5° El Tribunal Constitucional ha declarado que el objetivo de las leyes orgánicas constitucionales es desarrollar en un texto armónico y sistemático los preceptos constitucionales en aquellas materias que el constituyente ha reservado a dichas leyes (STC 376/03). Asimismo, un fallo de minoría del Tribunal Constitucional reconoció la inconstitucionalidad de forma de un proyecto de ley orgánica constitucional que contenía normas ordinarias, puesto que estimó que el Tribunal, con ocasión de la revisión de

³²³ Este argumento, después de la reforma del año 2005, ha perdido su fuerza original, ya que el mismo numeral se refiere a "las normas de un tratado" que versen sobre materias orgánicas constitucionales.

³²⁴ Artículo 11 del RCD: "Las mociones deberán presentarse por escrito, con las firmas de no más de 10 diputados y redactadas de manera que, en lo posible, se refieran a una sola materia y cada una de sus disposiciones se consigne en artículo separado".

constitucionalidad de las leyes orgánicas constitucionales, sólo goza de facultades para pronunciarse sobre normas orgánicas, ya que el pronunciamiento sobre disposiciones de carácter ordinario sólo es posible en virtud del artículo 93 n.º3³²⁵. En estos términos, la presencia de sólo una norma ordinaria dentro de un proyecto de ley orgánica constitucional inhabilita al Tribunal para emitir un pronunciamiento de constitucionalidad general.

Por otro lado, existen argumentos que permiten justificar la procedencia de las leyes que contengan normas de distinto rango conforme al artículo 66 CPR. Pueden exponerse de manera breve algunos de los fundamentos de esta interpretación:

- 1º El artículo 66 CPR define los distintos tipos de leyes en términos de "normas legales". Si el constituyente quiso exigir los quórum del artículo 66 para la aprobación de cuerpos normativos completos debió referirse a "proyectos" de ley interpretativa de la Constitución, orgánica constitucional y de quórum calificado.
- 2º El artículo 94 CPR permite afirmar que el Tribunal Constitucional emite sus pronunciamientos en términos de disposiciones y no de proyectos³²⁶. Este modo de proceder, reafirmado por la práctica, es compatible con la existencia de proyectos de ley de contenido mixto.
- 3º El artículo 15 de la LOCCN prohíbe de modo explícito la proposición conjunta de normas de ley y de reforma constitucional. Si el legislador orgánico pretendió que no existieran leyes mixtas debió hacer extensiva esta prohibición respecto a cada uno de los tipos de leyes considerados en el artículo 66.
- 4º El artículo 30 de la LOCCN dispone: "Las diversas disposiciones de un mismo proyecto que para su aprobación necesiten de mayorías distintas a la de los miembros presentes, se aprobarán en votación separada; primero en general y después en particular, con la mayoría especial requerida para cada caso". Esta regla conduce, inequívocamente, a concluir que el legislador orgánico (al menos, el de la LOCCN) acepta las leyes mixtas. Sin embargo, el problema no es meramente legal sino constitucional, ya que una ley orgánica puede derogar a otra ley orgánica.
- 5º El Tribunal Constitucional no ha objetado los proyectos que contienen normas de distinto tipo conforme al artículo 66 CPR. Respecto a ellos sólo ha resuelto no pronunciarse sobre todas las normas no pertenecientes al ámbito de la atribución ejercida. En algunos fallos, asimismo, ha sostenido de modo explícito que una misma ley puede contener normas de naturaleza especial y ordinaria (SSTC 134/91, 309/00, 1145/08). Corroborando la legitimidad de estas leyes, ha dispuesto publicar en el Diario Oficial, junto

³²⁵ Opinión disidente sostenida por el ministro Enrique Correa Labra en STC 7/81.

³²⁶ El inciso segundo se refiere a "las disposiciones que el Tribunal declare inconstitucionales (...)".

con el texto de la ley sometida a control, un certificado redactado por el Secretario de dicho tribunal en que conste la parte resolutive de su sentencia con indicación de las normas que sean declaradas como de ley común en un proyecto de ley orgánica y viceversa.

El balance de los argumentos presentados a la luz del fundamento de las leyes especiales inclina las simpatías hacia la primera interpretación. En efecto, ella parece satisfacer de mejor manera (y con mayor apego a la técnica legislativa) las necesidades que inspiraron la creación de las distintas categorías normativas del artículo 66. Sin embargo, algunas de las materias objeto de ley especial han sido definidas de un modo tal que difícilmente podrían incluirse en un sólo cuerpo normativo. Por ello, sostener la inconstitucionalidad de forma de las leyes mixtas parece una interpretación, si bien plausible en términos hermenéuticos, poco adecuada frente a las exigencias del ordenamiento jurídico.

2.6. Procedimientos de control de constitucionalidad

Los procedimientos de control de constitucionalidad no son idénticos para todos los tipos de leyes establecidas por el artículo 66 CPR. Tanto la ley interpretativa de la Constitución como la ley orgánica constitucional deben someterse a un control preventivo y obligatorio de constitucionalidad ante el Tribunal Constitucional dentro de los cinco días siguientes al término de su completa tramitación por el Congreso³²⁷. Las leyes de quórum calificado y las leyes ordinarias pueden ser sometidas a un control de constitucionalidad ante el Tribunal Constitucional si para ello media un requerimiento de cualquiera de las Cámaras, de la cuarta parte de sus miembros en ejercicio o del Presidente de la República. La reforma del año 2005 ha incluido dentro de las normas que son objeto de control de constitucionalidad obligatorio aquellas que pertenecen a tratados internacionales y que recaen sobre materias reservadas a ley orgánica constitucional. La reforma recoge, en este tópico, los criterios sostenidos por el Congreso Nacional y el propio Tribunal Constitucional antes del año 2005³²⁸.

La reforma de la Ley 20.050/05 otorgó al Tribunal Constitucional competencia para conocer de la inaplicabilidad de un “precepto legal” cuya aplicación en cualquier gestión que se siga ante un tribunal ordinario o especial, resulte contraria a la Constitución. De acogerse el requerimiento de inaplicabilidad, la norma inconstitucional ha de ser excluida del proceso en que incide. Además, desde la aprobación de la misma reforma y en virtud de lo dispuesto en el n°7 del artículo 93, los cuatro quintos de los integrantes del Tribunal pueden resolver la inconstitucionalidad de un precepto legal declarado inaplicable de conformidad con el n°6 del mismo artículo. Esta declaración de inconstitucionalidad puede tener

³²⁷ El artículo 48 de la ley orgánica constitucional del Tribunal Constitucional agrega que si “durante la discusión del proyecto” se hubiese generado una cuestión de constitucionalidad sobre uno o más de sus preceptos, deben enviarse al Tribunal los documentos donde conste la cuestión de constitucionalidad debatida o representada.

³²⁸ Cfr. STC 309/00.

su origen en una acción pública o bien de oficio y, en caso de acogerse, tiene efecto derogatorio *erga omnes* (artículo 94 CPR)³²⁹.

En cuanto a tramitación del control ante el Tribunal Constitucional la norma constitucional y las disposiciones complementarias configuran un procedimiento para cada una de las modalidades de examen de constitucionalidad. En el caso de control obligatorio, es la Cámara de Origen la que debe enviar al Tribunal Constitucional el proyecto de ley interpretativa de la Constitución o ley orgánica constitucional dentro de los cinco días en que quede completamente tramitado (artículo 93 inc. 2º). Para el control facultativo el plazo para interponer el requerimiento vence el quinto día del despacho por parte del Congreso Nacional del proyecto de ley o de la comunicación que informa sobre la aprobación del tratado internacional (artículo 93 inc. 4º). Este plazo podría reducirse si el Presidente de la República promulga la ley o tratado dentro de los primeros cinco días del referido despacho, pues en tal caso el decreto promulgatorio dictado cierra la posibilidad de control preventivo facultativo³³⁰.

Varias cuestiones de importancia han aflorado en el ámbito del control de constitucionalidad ejercido por el Tribunal Constitucional. En cuanto a la legitimación en el campo de los conflictos de constitucionalidad, el Tribunal ha sostenido distintos criterios en la admisión de requerimientos apoyados por la cuarta parte de los miembros en ejercicio de una cámara³³¹. En su STC 269/97, el máximo Tribunal sostuvo que el diputado o senador que suscribe el requerimiento debe reservar su derecho a cuestionar la inconstitucionalidad de la norma durante su tramitación y no es admisible que la apruebe y luego requiera. En el considerando 9º dicha sentencia señaló que “no es lógicamente admisible que quien da su voto explícito a favor de una disposición del proyecto, cuestione su constitucionalidad ante este Tribunal”. Este criterio fue modificado por la STC 1005/08, que no considera inhabilitado al parlamentario que ha votado a favor de una iniciativa para cuestionar su constitucionalidad. Así, en el considerando 5º de esta sentencia se lee: “Que la circunstancia de que algunos diputados requirentes hayan concurrido con su voto a aprobar la norma de la Ley de Presupuestos que ahora impugnan, por adolecer de vicios de inconstitucionalidad, no los inhabilita para deducir este requerimiento”. La nueva interpretación del Tribunal se funda, entre otras razones, en que la CPR no distingue entre parlamentarios al otorgar la legitimación activa.

³²⁹ La competencia del n° 7 del artículo 93 se ha utilizado en pocas ocasiones, al menos si la comparamos con la inaplicabilidad (que el año 2010 concentró más del 85% de los ingresos). Desde el 2005 y hasta la fecha, el propio Tribunal la ha suscitado en cuatro ocasiones (artículos 116 del Código Tributario, 171 del Código Sanitario, 38 ter Ley de Isapres, 2331 del Código Civil). Por acción pública se ha requerido el examen de constitucionalidad abstracto de los artículos 416 del Código Procesal Penal, 474 del Código del Trabajo, 595 del Código Orgánico de Tribunales y 20 de la Ley N° 19.234, sobre exonerados políticos. Sólo cuatro de estas acciones han sido acogidas. El examen iniciado de oficio es difícil de armonizar, en la práctica, con la doctrina citada por la STC 1254/08, que impone a quien sostiene la inconstitucionalidad “la carga de argumentar convincentemente” sobre la incompatibilidad entre la norma cuestionada y la constitución (la cita empleada por el Tribunal es de Víctor Ferreres Comella).

³³⁰ La actual redacción del inciso 4º es fruto de la reforma constitucional del año 2005. El plazo de interposición del requerimiento combina la regla original (antes de la promulgación) con el plazo de cinco días.

³³¹ Según el inciso 4º del artículo 93, pueden requerir el control facultativo de constitucionalidad el Presidente de la República, cualquiera de las cámaras o la cuarta parte de sus miembros en ejercicio.

La no inhabilitación por votación favorable también se ha sostenido en el campo de la legitimación institucional, de modo explícito, desde 1997. La STC 259/97 señala que la aprobación del Senado de una propuesta de la comisión mixta no impide a la Corporación requerir, posteriormente, su inconstitucionalidad.

El ejercicio del control obligatorio ha generado alguna dificultad cuando el Congreso Nacional y el Tribunal Constitucional no coinciden en la valoración de un contenido normativo como orgánico constitucional. Cuando el Tribunal considera que una disposición que ha sido tramitada en el Congreso como orgánica constitucional no tiene tal calidad, lo indica así en su sentencia y no emite pronunciamiento sobre su constitucionalidad pues tratándose de normas de ley ordinaria necesita de un requerimiento para conocer³³². Una vez emitido el fallo del Tribunal Constitucional, subsiste, la posibilidad de plantear un requerimiento respecto de las normas de ley ordinaria, mientras no se efectúe su promulgación³³³.

A la inversa, el Tribunal Constitucional ha señalado que la calificación de una ley como simple, no obsta a su validez formal como ley orgánica constitucional si en los hechos recibió la votación que corresponde a estas últimas (SSTC 312/00 y 560/06).

En relación con la declaración de inconstitucionalidad del n° 7 del artículo 93 el Tribunal Constitucional ha aclarado varios tópicos de relevancia. En las SSTC 558/07 y 590/07 sostuvo que no es imprescindible la aprobación de una nueva ley orgánica constitucional del Tribunal Constitucional para conocer de asuntos en virtud de los n° 6 y 7 del artículo 93 de la CPR³³⁴.

Del mismo modo, ha señalado que la inaplicabilidad revisa la “aplicación de norma impugnada pueda tener en un caso concreto” con el objeto de determinar si la “aplicación en determinada gestión judicial resulta contraria a los fines previstos en la Constitución”, estimando la relación jurídico procesal en que incide. El Tribunal sostiene que en el n° 6 del artículo 93 no hay juicio de legitimidad en abstracto y la declaración de inaplicabilidad no conduce forzosamente a la declaración de inconstitucionalidad. La inexistencia de relación causal entre inaplicabilidad e inconstitucionalidad es clara para el Tribunal y el análisis de las iniciativas y el debate parlamentario que dio origen a la Ley 20.050/05 apoya tal conclusión.

La declaración de inconstitucionalidad, según el Tribunal, surge de la comparación abstracta de dos normas de distinto rango, para constatar su

³³² Suele utilizar la siguiente redacción: “Que este Tribunal no se pronuncia sobre las siguientes disposiciones comprendidas en el artículo (...) del proyecto remitido, que modifica la Ley Orgánica Constitucional (...), por versar sobre materias que no son de ley orgánica constitucional: (...)”.

³³³ El inciso 4° del artículo 93 fija como plazo “antes de la promulgación de la ley” y “en caso alguno, después de quinto día del despacho del proyecto”. El artículo 62 LOCTC menciona el plazo de cinco días, pero sólo para la comunicación de aprobación de un tratado. Notemos que una vez ejercido el control obligatorio, el proyecto vuelve a la Cámara de Origen, que debe despacharlo a Presidente de la República con exclusión de las normas declaradas inconstitucionales, para su promulgación (artículo 50 LOCTC). Los cinco días, en consecuencia, siguen abiertos para formular un requerimiento de constitucionalidad sobre normas legales una vez que el proyecto retorna a la Cámara de Origen.

³³⁴ *Vide* STC 681/06. En esta sentencia, el Tribunal Constitucional ejerce su facultad de declarar de oficio la inconstitucionalidad de un precepto inaplicable (el artículo 116 del Código Tributario). La ausencia de ley, en este caso, pudo considerarse un obstáculo para ejercer la facultad, pues el constituyente dispone que “corresponderá a la ley (...) regular el procedimiento que deberá seguirse para actuar de oficio” (artículo 93 inciso 12).

manifiesta inconstitucionalidad. La ilegitimidad constitucional, entonces, ha de emanar del propio enunciado de la norma, sin referencia a una situación singular. No obstante lo anterior, no toda inconstitucionalidad justifica la declaración del n° 7 del artículo 93. En la STC 681/06, el máximo Tribunal sostiene que el “respeto al legislador” obliga a buscar interpretación que permita armonizar la norma cuestionada con la Constitución. La norma analizada, desde este punto de vista, no será declarada inconstitucional si hay al menos una interpretación constitucional³³⁵. Lo anterior, ha dicho en la STC 558/07, se debe a que la declaración de inconstitucionalidad es el último recurso para asegurar supremacía constitucional, ya que deroga expresión de la soberanía popular y “conlleva un cierto grado de inseguridad jurídica ante el vacío normativo que se produce por la desaparición de una norma jurídica cuyo reemplazo es incierto”. La exclusión de una norma es consecuencia de ruptura de orden constitucional y el propósito de la competencia de control constitucional es restablecerlo en plenitud. Por lo mismo, “si deviene en una situación más perjudicial o negativa que la preexistente a su derogación, no resulta conveniente para el interés público y la plena vigencia del Estado de Derecho la derogación de la norma”. El Tribunal, entonces, entiende que no hay que desatender efectos reales de decisiones en el ejercicio de su competencia del n° 7 del artículo 93.

III. EL INICIO DEL PROCESO LEGISLATIVO: INICIATIVA Y ORIGEN

3.1. Iniciativa e iniciativa exclusiva

En el sistema legislativo chileno sólo los representantes populares nacionales, Presidente de la República y parlamentarios, están dotados de iniciativa, careciendo de ella los Ministros de Estado, la Corte Suprema o la ciudadanía. En el caso del Primer Mandatario, éste debe enviar a la Cámara que corresponda o desee -según el caso- el texto del proyecto propuesto, junto con el mensaje y los documentos complementarios, en un documento suscrito por él³³⁶. Según el artículo 14 de la LOCCN los fundamentos de los proyectos deben acompañar al mismo, conjuntamente con los antecedentes que expliquen los gastos que pueda importar la aplicación de sus normas, la fuente de los recursos que la iniciativa demanda y la estimación de su posible monto. Del derecho de iniciativa del Presidente se deriva su derecho de presentar indicaciones, facultad que no es posible delegar en los Ministros de Estado.

Por su parte, los congresales sólo pueden presentar sus proposiciones legislativas o mociones en la Cámara a que pertenecen y siempre que las normas

³³⁵ El argumento se encuentra en las SSTC 681/06, 558-590/06 y 1173/08.

³³⁶ El proyecto suele ir firmado, además, por el ministro o ministros competentes. Al tratarse de una potestad legislativa otorgada al Presidente de la República y no una potestad propia de la ejecución, entendemos que no es aplicable la exigencia del artículo 35 CPR. Lo mismo sucede con la sanción de un proyecto de ley como un acto abstracto, distinto de la suscripción del decreto promulgatorio. El decreto promulgatorio es, en cambio, un acto propio de la potestad de ejecución que tiene la forma de decreto y, por lo mismo, debe someterse al artículo 35 citado.

sobre origen de las leyes lo permitan, y en tanto no formen parte del campo de iniciativa exclusiva del Ejecutivo³³⁷. Las mociones deben llevar la firma del parlamentario que las patrocina. El proyecto puede ser copatrocinado, siempre que no sean más de diez los suscriptores si la iniciativa es de un diputado, ni más de cinco si es de un senador. Esta limitación tiene por objeto evitar que un proyecto ingrese a las Cámaras con el apoyo suficiente para su aprobación, porque ello debilitaría el sentido del debate posterior. Del derecho de iniciativa de los parlamentarios deriva su facultad de presentar indicaciones durante la tramitación del proyecto de ley en cada Cámara³³⁸.

El Presidente de la República puede presentar proyectos de ley sobre cualquier materia. Dentro de esta amplia facultad, el Presidente disfruta de un ámbito de materias de ley reservado sólo a mensajes, denominado *iniciativa exclusiva*. Las materias de iniciativa exclusiva son enumeradas por el artículo 65. El detallado listado de esta norma tiene su origen en la Constitución de 1925 y, por lo mismo, conviene formular un breve recuento histórico.

La única materia de iniciativa exclusiva presidencial contenida en la Carta de 1925 se refería a los suplementos a partidas o ítem de la Ley General de Presupuestos (artículo 45 inciso segundo)³³⁹. En pocos años esta reserva se demostró insuficiente para otorgar al Presidente de la República cierta capacidad de conducir la economía pública de manera unitaria y coherente. En efecto, en los años que siguieron a la entrada en vigor de la Constitución de 1925, diputados y senadores presentaban mociones e indicaciones con impacto financiero para atender las necesidades particulares de sus clientelas electorales y partidistas. Para un Poder Ejecutivo deseoso de invertir recursos fiscales en programas de desarrollo técnicamente planificados, este casuismo económico alimentaba un creciente alejamiento de la posibilidad de llevar adelante una gestión de gobierno exitosa. Ya a mediados de los años treinta el Presidente comenzó a reclamar la aprobación de una reforma constitucional que acabase con la iniciativa económica de los parlamentarios. En 1943 el Ministro de Justicia argumentaba, ante la propia Cámara Diputados, en la contra los vicios que se derivan de la amplia iniciativa de los parlamentarios:

"[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; produce su descomposición interna; crea una razón permanente para el atropello de los principios; trabaja contra ellos, restándoles toda autoridad antes de llevarlos a su total destrucción. Hace gravitar contra los congresales presiones indebidas, incompatibles con la dignidad de su mandato; los convierte en ciertos casos en servidores de intereses

³³⁷ Artículo 7° RCD. Las normas restrictivas del origen se encuentran en el inciso 2° del artículo 65 CPR.

³³⁸ Las indicaciones pueden ser legislativas (atingentes al fondo del asunto debatido) o procedimentales. Este segundo tipo de indicaciones procede, en términos generales, durante el ejercicio de cualquier competencia parlamentaria.

³³⁹ La Constitución de 1833 dividía los contenidos de esta ley en dos leyes periódicas.

subalternos en oposición a los intereses generales; 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 del trabajo³⁴⁰.

Los parlamentarios reconocieron esta situación perniciosa para el país y aprobaron la reforma constitucional de noviembre de 1943, la que incrementó la iniciativa exclusiva del Presidente de la República. Esta extensión, como es lógico, tuvo un precio para el Poder Ejecutivo: la misma reforma constitucionalizó a la Contraloría General de la República y sus funciones, y sumó al Contralor General de la República al listado de magistrados acusables constitucionalmente³⁴¹. La nueva iniciativa exclusiva agregó al texto de 1925 las siguientes materias:

- 1° Alteración de la división política o administrativa del país;
- 2° Creación de nuevos servicios públicos o empleos rentados;
- 3° Concesión o aumento de sueldos y gratificaciones al personal de la administración pública, de las empresas fiscales y de las instituciones semifiscales.

La norma añadió que el Congreso Nacional sólo podría aceptar, disminuir o rechazar los servicios, empleos, emolumentos o aumentos que se propongan en las materias de iniciativa exclusiva. Los parlamentarios aprobaron también la reserva expresa relativa a la autonomía del Congreso para reglar su propio orden interno en relación a los puntos 2° y 3°.

Como sea, el problema de las mociones o indicaciones con una importante dimensión económica o presupuestaria no fue eliminado con la reforma, pues prontamente los parlamentarios descubrieron brechas o resquicios normativos que les permitían disponer de los recursos fiscales³⁴². Por ello, en julio de 1964 el presidente Jorge Alessandri propuso agregar las siguientes materias a la iniciativa exclusiva del Presidente de la República:

- 1° Imponer contribuciones de cualquier clase o naturaleza y suprimir, reducir, establecer exenciones o modificar en cualquier forma las existentes, y señalar su repartimiento entre las provincias o comunas y determinar su forma, proporcionalidad o progresión;
- 2° 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 las Empresas del Estado o de las municipalidades;
- 3° Condonar, reducir o modificar obligaciones, intereses u otras cargas financieras de cualquier naturaleza establecidas en favor del Fisco o de los

³⁴⁰ Ministro de Justicia Sr. Oscar Gajardo Villarroel, sesión de la Cámara de Diputados del 6 de julio de 1943 (cit. por SILVA BASCUÑÁN, 1963, t. 3: 168).

³⁴¹ Las expectativas del Congreso Nacional sobre la fiscalización del gasto que debía efectuar la Contraloría General no eran pocas. Dos años después de la reforma, en diciembre de 1945, un juicio constitucional destituyó al Contralor Agustín Vigorena, entre otras razones por "haber tomado razón (...) de numerosos reglamentos y decretos con infracción de preceptos constitucionales y legales -por ejemplo, creación de servicios públicos y establecimiento de impuestos por simples decretos-, haber dado curso a decretos de pagos sobrepasando el margen constitucional, no haber enviado antecedentes a la Cámara de Diputados, etc." (SILVA BASCUÑÁN, 1963, t. 3: 105).

³⁴² Por ejemplo, la facultad para fijar los salarios mínimos privados (cuyo ejercicio inevitablemente presionaba el nivel de los salarios públicos propios de la iniciativa exclusiva).

- organismos o entidades referidos en el número anterior;
- 4° Crear nuevos servicios públicos o empleos rentados, sean fiscales, semifiscales, autónomos, de las empresas del Estado o municipales;
 - 5° Conceder o aumentar sueldos, gratificaciones, asignaciones, regalías, pensiones, montepíos y cualquier otra clase de emolumentos, préstamos o beneficios al personal en servicio o en retiro y a los beneficiarios de montepíos en su caso, de la administración pública, de las municipalidades, de los organismos fiscales, semifiscales, autónomos y de las Empresas del Estado;
 - 6° Conceder pensiones de gracia y en general de toda ley que signifique gastos al erario;
 - 7° Regular la previsión social o las materias que incidan en ella, tanto del sector público como privado; y
 - 8° Conceder o aumentar los sueldos salarios, gratificaciones, emolumentos, remuneraciones o préstamos de cualquier género del personal en servicio o jubilado del sector privado.

Como es fácil advertir, la reforma cerraba los caminos por los cuales los parlamentarios hacían uso de los recursos fiscales. La reforma de 1964, carente de apoyo político, no fue aprobada en definitiva³⁴³.

La situación política de 1970 permitió al Poder Ejecutivo lograr que los parlamentarios consintiesen en renunciar a una importante parcela de sus atribuciones. Así, se aprobó la reforma constitucional que amplió la iniciativa exclusiva del Presidente y que recogía una buena parte de la propuesta de 1964. Las nuevas materias reservadas al Presidente por el artículo 45 fueron:

- 1° 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;
- 2° Fijar o modificar las remuneraciones y demás beneficios pecuniarios del personal de la administración del Estado, tanto centralizada como descentralizada;
- 3° 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;
- 4° Establecer o modificar los regímenes previsionales o de seguridad social;
- 5° Conceder o aumentar, por gracia, pensiones u otros beneficios pecuniarios; y
- 6° Condonar las sumas percibidas indebidamente por concepto de remuneraciones u otros beneficios económicos, pensiones de jubilación, retiro o montepío o pensiones de gracia.

Añadió el nuevo artículo 45 que el Congreso Nacional sólo podía aprobar o rechazar, o disminuir en su caso, la modificación de la división política o

³⁴³ El proyecto de reforma de julio de 1964 tuvo un manifiesto carácter simbólico, pues el término del periodo presidencial de Jorge Alessandri y la renovación del Congreso Nacional hacían incierta su tramitación y aprobación.

administrativa, los servicios o empleos y los beneficios pecuniarios a que se refiere la iniciativa exclusiva. Respetando la reforma de 1943, la norma indicaba que no se aplica esta disposición al Congreso Nacional y a los servicios que de él dependen³⁴⁴.

La norma de 1980 no agrega gran cosa a los listados anteriores, sin perjuicio de algunos ajustes en las categorías ya fijadas. Dentro de las materias que se suman a la iniciativa exclusiva de la Carta de 1925 es posible enumerar:

- 1° Todos los proyectos de ley que tengan relación con la administración financiera o presupuestaria del Estado, incluyendo las modificaciones de la Ley de Presupuestos;
- 2° 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. Cabe resaltar que un numeral parecido contenía la reforma de julio de 1964;
- 3° Establecer las modalidades y procedimientos de la negociación colectiva y determinar los casos en que no se podrá negociar;
- 4° Fijar normas sobre enajenación de bienes del Estado o de las municipalidades y sobre su arrendamiento y concesión;
- 5° Fijar 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.

La nueva Carta Fundamental repite la ya tradicional limitación que atañe a los asuntos incluidos en la iniciativa exclusiva:

"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".

Como se advierte, el constituyente de 1980 ratifica la línea seguida por las reformas constitucionales de 1943 y 1970, marcadas por el propósito de asegurar al Gobierno la posibilidad de mantener cierta coherencia y dirección en las políticas de gasto público e inversión fiscal. Cabe añadir, que la Carta Suprema elimina la controvertida excepción consagrada por la reforma de 1943, referida al orden interno del Congreso en materias propias de la iniciativa exclusiva del Presidente de la República³⁴⁵.

³⁴⁴ En 1964 se intentó eliminar la regla de excepción que favorecía al Congreso Nacional en las materias de iniciativa exclusiva del Presidente. En virtud de ella, se otorgaba a los parlamentarios iniciativa para dictar leyes de repercusión financiera dentro de los asuntos propios del Poder Legislativo (en esencia, sus plantas y servicios). En la misma reforma se propuso someter al Congreso a la fiscalización de la Contraloría General de la República, idea que tampoco fue aceptada. En 1970, se sugirió añadir a la excepción un límite, el cual sería las remuneraciones más altas establecidas para la administración pública. Nuevamente, los congresales rechazaron tal iniciativa.

³⁴⁵ Pese a la desaparición de la excepción (y al igual que en el tema de las dietas parlamentarias), el primer gobierno posterior al régimen militar no ha utilizado su potestad financiera sobre el Congreso, concediéndole graciosamente una autonomía que la Constitución no consagra. Igual limitación ha regido las relaciones presupuestarias con la Contraloría General de la República.

El nuevo y extenso campo de la iniciativa presidencial no coincide con las materias de las leyes de quórum reforzado previstas en el artículo 66, salvo en un par de materias, como la división político administrativa del país. Luego, la mayoría de las leyes de iniciativa exclusiva son ordinarias, dato que es posible sumar al conjunto de medidas que angostan y dificultan el ejercicio de competencias del Poder Legislativo y al cúmulo de potestades y privilegios que se otorgan al Ejecutivo en esta área.

Ahora bien, si se entiende que la iniciativa exclusiva conlleva la facultad excluyente de crear normas en todas las materias señaladas en el artículo 65, podría deducirse que los congresales carecen de competencia para proponer indicaciones que planteen opciones distintas a las señaladas por el Presidente en su proyecto. Esta no es la regla adoptada por el constituyente, que siguiendo la reforma de 1943, permite a los parlamentarios aceptar, reducir o rechazar las proposiciones del Ejecutivo (artículo 65 CPR). Esta norma constitucional es refrendada por el artículo 24 de la LOCCN:

"En la tramitación de los proyectos de ley los miembros del Congreso Nacional no podrán formular indicación que afecte en ninguna forma materias cuya iniciativa corresponda exclusivamente al Presidente de la República, ni siquiera para el mero efecto de ponerlas en su conocimiento. No obstante, se admitirán las indicaciones que tengan por objeto aceptar, disminuir o rechazar los servicios, empleos, emolumentos, préstamos, beneficios, gastos y demás iniciativas sobre la materia que haya propuesto el Presidente de la República".

Por consiguiente, el ordenamiento jurídico reconoce a los parlamentarios la posibilidad de introducir cambios a los proyectos incluidos en el ámbito de la iniciativa reservada del artículo 65 en los términos planteados. Un diputado o senador, sin duda, puede promover una indicación dirigida a disminuir los "servicios, empleos, emolumentos, préstamos, beneficios, gastos y demás iniciativas" propuestos por el Presidente de la República. También puede promover una indicación de rechazo total o parcial (esta última es también una disminución)³⁴⁶. Además, siendo realista, hay que notar que 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 parcialmente³⁴⁷.

Desde un punto de vista cuantitativo, el ingreso a trámite legislativo es dominado por las mociones parlamentarias, en tanto las leyes aprobadas y

³⁴⁶ En materia presupuestaria, conforme con lo dispuesto en el inciso segundo del artículo 67 CPR, la indicación para disminuir un gasto tampoco puede afectar los establecidos por ley permanente. Por lo mismo, la facultad otorgada por el inciso final del artículo 65 a los parlamentarios recibe, además, una limitación adicional. La STC 1867/10 declaró constitucional una indicación parlamentaria que introdujo una glosa en el proyecto de ley de presupuestos que incorporó una nueva obligación de entregar información para el Poder Ejecutivo. Esta nueva obligación, dado que el Congreso "sólo" puede disminuir, es una expresión de dicha facultad o un contenido que, en un sentido propio, no pertenece a la ley de presupuestos.

³⁴⁷ La STC 1867/10 señala, en el mismo sentido, que en la elaboración de la ley de presupuestos hay conversaciones formales e informales con el Congreso Nacional, acuerdos, transacciones y compromisos que se reflejan en indicaciones y protocolos complementarios.

publicadas son, mayoritariamente, mensajes del Presidente de la República. Así, en los tres períodos legislativos que van entre el 11 de marzo de 1998 y el 10 de marzo de 2010, fueron admitidos en primer trámite un total de cuatro mil seiscientos ochenta y cuatro proyectos, de los cuales el 77,22 % corresponden a mociones (tres mil seiscientos diecisiete) y el 22,78 % a mensajes presidenciales (mil sesenta y siete)³⁴⁸. Estos porcentajes se invierten en el dato de leyes aprobadas y publicadas en el Diario Oficial en el mismo período: de un total de setecientos noventa y tres leyes publicadas, el 78,4 % tiene su origen en mensajes (seiscientos veintidós) y el 21,5 % en mociones (ciento setenta y un)³⁴⁹. Estos datos coinciden con la información de otros períodos³⁵⁰.

El alto número y porcentaje de mociones que no llega a convertirse en ley puede explicarse por varios factores. Uno de ellos es la urgencia, que permite a los proyectos elegidos por el Presidente de la República, gozar de preferencia para su trámite legislativo. Otro es el objetivo perseguido por los diputados y senadores que suscriben una moción (que puede tener un propósito más bien simbólico) y los consensos que genera la iniciativa en su bancada de origen y entre los distintos partidos políticos con representación parlamentaria. En este sentido, es necesario subrayar que la construcción de la agenda legislativa es un proceso consensuado entre los parlamentarios y el Poder Ejecutivo, pese a la ventajosa posición jurídico-formal del Presidente de la República³⁵¹. Por lo mismo, el impulso político de un diputado o senador, grupo de parlamentarios o bancada, puede ser suficiente para convertir una moción en ley, si existe la voluntad para ello y con prescindencia de las prioridades del Poder Ejecutivo. Un tercer factor es la exclusión de contenidos regulatorios como consecuencia de la aplicación del ámbito de reserva propio de la

³⁴⁸ Información elaborada por María Cristina Durrels con datos provenientes de la Sección de Estadísticas de la Cámara de Diputados y la Oficina de Partes de la misma Cámara.

³⁴⁹ Entonces cerca del sesenta por ciento de los mensajes se convierten en ley. En contraste, sólo el cinco por ciento de las mociones logran este resultado.

³⁵⁰ Los datos, en sus números relevantes, exhiben una tendencia al aumento de mociones desde 1990 en adelante, para luego estabilizarse en los porcentajes presentados. En 1990, de un total de cuarenta leyes aprobadas, treinta y siete tienen su origen en mensaje presidencial y sólo tres en moción parlamentaria (92,5 % de mensajes frente a un 7,5 % de mociones). No obstante, en 1990, del total de iniciativas ingresadas el 52,6 % provino del Ejecutivo y el 47,4 % de mociones parlamentarias. De este total de ingresos el 19,6 % tuvo como Cámara de Origen al Senado. En 1991 las cifras no varían mucho: el 46 % de las iniciativas provienen del Presidente de la República y el 54 % de los parlamentarios. Dentro de este 54 % hay ciento veintisiete mociones de diputados y veintiocho de senadores (doce en 1990). Del total de proyectos ingresados el 21 % lo hizo por el Senado. En el año 2003, de setenta y ocho leyes aprobadas, cincuenta y tres tienen su origen en mensaje presidencial (67,9 %) y veinticinco en moción parlamentaria (32 %). En total en el período 1990-2003, el 74,9 % de las leyes tienen su origen en mensaje presidencial y el 25,1 % en mociones (HUNEEUS y BERRIOS, 2004: 91). La tendencia se corrobora en años posteriores. Por ejemplo, el año 2008, de seiscientos cuarenta y tres proyectos ingresados a primer trámite el 84,6 % correspondió a mociones (quinientas cuarenta y cuatro) y el 15,4 % a mensajes (noventa y nueve). Fueron aprobados como leyes, el mismo período, veinte mociones (19,6 %) y ochenta y dos mensajes (80,3 %).

³⁵¹ Como sostiene Olivares, la agenda legislativa o programa de actividad legislativa, tiene al menos tres componentes centrales: el material, el temporal y el procedimental. *En el material*, esto es, el qué se regula, el Presidente de la República disfruta de una posición ventajosa por la reserva de contenidos propios de la iniciativa exclusiva. *En el temporal*, el Presidente también tiene ventaja, pues cuenta con la declaración de urgencia. Sin embargo, al superponerse un número importante de proyectos con declaración de urgencia, las cámaras gozan de cierta autonomía para resolver cuál de ellos disfrutará de efectiva preferencia, la que, con todo, en raras ocasiones permite ajustarse al plazo de treinta días previsto en la Constitución. En la práctica, como señala el mismo Olivares, en el caso de las sesenta leyes publicadas el año 2010, los proyectos con algún tipo de urgencia completaron su aprobación en una media de 265,27 días, con un promedio de 7,97 declaraciones de urgencia cada uno. Dentro de los distintos tipos de urgencia, sólo la discusión inmediata es asumida por los parlamentarios como preferencia efectiva y, por lo mismo, exige un cierto consenso político previo en las cámaras. *En lo procedimental*, los diputados y senadores tienen numerosas atribuciones para acelerar o frenar el trámite de un proyecto de ley. En este sentido, si no hay consenso político, el Presidente tendrá importantes dificultades para aprobar un proyecto, aun cuando disfrute de iniciativa exclusiva y urgencia (OLIVARES, 2012: 43-49, 54).

iniciativa exclusiva del Presidente de la República, regla que ha forzado la práctica de solicitar una especie de patrocinio legislativo presidencial a iniciativas promovidas por los parlamentarios³⁵².

En los hechos, buena parte de las mociones, una vez admitidas, quedan en condiciones de ser incluidas en la tabla de sala o comisión que corresponda, pero sin ser vistas por una u otra. La información del período que va entre el 11 de marzo y el 31 de diciembre de 2006 sirve para ilustrar esta situación. En este lapso, se presentaron un total de quinientas ochenta y ocho mociones, de las cuales un 10 % alcanzaron a ser debatidas y no concluyeron su tramitación (sesenta), el 0,68 % fueron rechazadas en sala (cuatro), el 0,85 % archivadas (cinco), el 0,17 % retiradas (una) y el 2 % se convirtieron en ley (doce)³⁵³. Todas las restantes, más del 85 %, han de incluirse en la categoría “en tramitación”.

Con todo, desde un punto de vista cualitativo, una buena parte de la legislación de mayor relevancia e impacto social, económico y jurídico sigue siendo fruto del ejercicio de la iniciativa presidencial³⁵⁴.

3.2. Origen reservado

De acuerdo con el artículo 65 inciso primero, las leyes pueden tener su origen indistintamente en una u otra rama del Congreso, regla que respeta la igualdad en que ellas se encuentran en materia legislativa³⁵⁵. Sin embargo, el inciso segundo del mismo artículo contiene algunas excepciones. Así, las leyes sobre amnistía y sobre indultos generales sólo pueden tener su origen en el Senado, pues se estima que, frente al contenido de este tipo de leyes, la Cámara Alta se encuentra en mejor situación para decidir sobre su conveniencia. Tras esta opinión descansa la concepción del Senado como rama moderadora, que goza de especial aptitud para descubrir y encarnar los criterios de paz social que deben inspirar este tipo de legislación³⁵⁶. Como es sabido el indulto genera la remisión total de la pena o su conmutación, por lo cual su aplicación requiere de una condena y pena firme. El indulto particular es una facultad presidencial. La amnistía, en cambio, es el olvido o perdón, para todos los efectos legales -o casi todos- de cierta clase de delitos, por lo que no exige la conclusión del proceso.

La misma disposición establece que las leyes sobre tributos de cualquiera naturaleza que sean, sobre los presupuestos de la Administración Pública y sobre

³⁵² Práctica recurrente en la Cámara de Diputados y menos extendida en el Senado.

³⁵³ De estas quinientas ochenta y ocho mociones, el 78 % corresponden a diputados y el 21 % a senadores, números que coinciden con la proporción de parlamentarios en ejercicio en cada cámara.

³⁵⁴ Lo que no impide reconocer la importancia de determinadas mociones en el desarrollo del ordenamiento jurídico chileno, como lo han sido las referidas a violencia intrafamiliar y transparencia y acceso a la información pública.

³⁵⁵ Esta es una de las modalidades de organización parlamentaria bicameral, que se observa también en otros presidencialismos. En los parlamentarismos, la necesidad funcional de atribuir a una cámara el control sobre la censura y la confianza, tiende a la conformación de un bicameralismo desigual, con una cámara débil. Cfr. WILHELMY VON WOLFF, 1974.

³⁵⁶ El indulto es una de las funciones que Montesquieu consideraba debía tener la Segunda Cámara. Si bien esta idea calza con un razonamiento teórico (el que goza del poder de dictar la ley goza del poder para abrogarla) su origen es meramente histórico: la potestad del indulto real que se traspasa a los tribunales del Reino, cuyo más alto órgano era la Cámara de los Lores. La construcción del Senado como instancia de la alta política nacional estuvo en las consideraciones y decisiones de los constituyentes de 1925 y 1980.

reclutamiento, sólo pueden tener origen en la Cámara de Diputados. Esta regla tiene un camino histórico que puede seguirse hasta la Carta Magna de 1215.

Las normas sobre origen sólo tienen aplicación en el inicio del proceso legislativo y, por lo mismo, no afectan la facultad de diputados y senadores de formular indicaciones en segundo o tercer trámite constitucional.

3.3. La regulación reglamentaria de la iniciativa y origen³⁵⁷

El artículo 7 RCD señala que los proyectos de ley pueden originarse por moción o mensaje, sin perjuicio de los proyectos remitidos por el Senado y de las peticiones, solicitudes o memoriales que puedan dirigirse a la Cámara o sus comisiones, en conformidad con el derecho de petición establecido en el número 14 del artículo 19 de la Constitución³⁵⁸.

El derecho de iniciativa comprende, según los reglamentos camarales, la facultad de retirar un moción o mensaje del trámite legislativo antes de su votación en la Sala o comisión³⁵⁹. Una vez retirado un proyecto, otro diputado o senador puede hacerlo suyo, respetando la reglas constitucionales, legales y reglamentarias de atribución de iniciativa legislativa y de atigencia³⁶⁰. El RS eliminó la facultad excepcional del Presidente de la República para retirar un proyecto de su iniciativa que ha sido votado por la Sala o comisión, por lo que una vez verificada la votación debe continuar su tramitación de manera independiente de la voluntad de su promotor (Bronfman, De la Fuente y Parada, 1993: 479). No obstante lo anterior, el Presidente de la República puede retirar, en cualquier momento, un proyecto de acuerdo aprobatorio de un tratado u otro instrumento internacional, lo que tiene armonía con sus facultades en el ámbito de la conducción de las relaciones internacionales. Una vez aprobado dicho acuerdo, al Presidente dispone de sus potestades constitucionales en el ámbito internacional para el mismo propósito.

El mensaje debe cumplir con los siguientes requisitos para dar inicio al proceso legislativo:

- 1º El mensaje debe ser firmado por el Presidente de la República sin que sea necesaria la firma del proyecto por el o los ministros de estado concernidos. En la práctica, los mensajes son firmados por el Presidente de la República y el ministro o ministros cuyo sector tiene directa relación con la iniciativa. Los ministros, aunque facultados por la Constitución para intervenir en los debates legislativos de sala y comisión, carecen de iniciativa legislativa, por lo que cualquier indicación proveniente del Poder Ejecutivo requiere de la firma del Presidente de la República³⁶¹;

³⁵⁷ En esta sección y siguientes seguimos el texto de Fernando PARADA, 1993: 477 y siguientes.

³⁵⁸ Derecho de petición cuyo ejercicio que no constituye, por cierto, iniciativa legislativa en el sentido constitucional del término.

³⁵⁹ La regla en la Cámara de Diputados del siglo XIX era más rigurosa: ningún proyecto una vez sometido a la Cámara podrá ser retirado sin su permiso (artículo 74 RCD).

³⁶⁰ Artículos 132 RS y 134 RCD.

³⁶¹ Un proyecto de ley que habilitaba a los ministros para la suscripción de indicaciones en el proceso de formación de las leyes fue declarado inconstitucional. El Tribunal Constitucional sostuvo 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

- 2° El mensaje debe acompañar los fundamentos del proyecto, los antecedentes que justifiquen los gastos que pueden importar su aplicación, la fuente de los recursos que la iniciativa demande y la estimación de su posible monto (artículo 14 LOCCN). Según el artículo 13 RCD los mensajes, cuando corresponda, deben 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;
- 3° El proyecto no puede contener, juntas, normas de ley y de reforma constitucional (artículo 15 LOCCN);
- 4° Los artículos del proyecto deben contener en términos precisos el mandato, prohibición o regla que se va a erigir en ley, sin aducir los motivos o razones en que se funda (artículo 12 RCD); y
- 5° El proyecto debe adjuntar un informe técnico que contenga: los fundamentos que justifiquen legislar sobre la materia; las disposiciones de la legislación vigente que se verían afectadas por el proyecto; la correlación del texto con el régimen normativo nacional; y los elementos de juicio que resulten indispensables para su mejor comprensión (artículo 13 RCD).

Por su parte, las mociones deben ser firmadas al menos por un diputado o senador y por no más de diez diputados o más de cinco senadores, según corresponda (artículo 65 CPR). La limitación constitucional responde al peligro de un patrocinio que, *ab initio*, asegura la aprobación del proyecto en los mismos términos que se presenta³⁶². Como los mensajes, las mociones han de acompañar sus fundamentos, los artículos que contienen deben ser precisos y respetar la prohibición de proponer reformas de ley y de reforma constitucional en un único texto.

Las mociones de uno o más diputados deben cumplir con los requisitos del RCD³⁶³. Este señala que la moción debe ser presentada por escrito y ser redactada de manera que, en lo posible, se refiera a una sola materia y cada una de sus disposiciones se consigne en un artículo separado (artículo 11 RCD). El RCD se suma así a las normas constitucionales y legales que precaven las denominadas leyes misceláneas, aquéllas que regulan diversos asuntos sin que exista conexión entre ellos³⁶⁴. La regulación vigente, tanto en la CPR, como en la LOCCN y los reglamentos, exige la unidad temática de los proyectos de ley. Los presidentes de cada Cámara o de una comisión tienen facultades para declarar inadmisibles las

expresamente (STC 122/91). Los reglamentos camerales vigentes hacia 1973 otorgaban esta facultad a los ministros de estado (artículos 93 RS y 123 RCD); BRONFMAN, DE LA FUENTE y PARADA, 1993: 506.

³⁶² Situación que se plantearía, por ejemplo, si sesenta y un diputados suscribiesen una moción.

³⁶³ Artículos 12 y 13 RCD. Los diputados que suscriben la moción serán notificados de todas las citaciones de comisión en cuya tabla se incluya su proyecto. Los suscriptores pueden designar a un diputado para que los represente (artículo 200 RCD).

³⁶⁴ Pese a que existían en el ordenamiento jurídico reglas de atipicidad (por ejemplo, el artículo 101 RS y el artículo 48 CPE, reformado en 1970) las leyes misceláneas fueron comunes hasta el año 1973. *Vide* TAPIA VALDÉS, 1960: 41-44 y FERNANDOIS VÖHRINGER y GARCÍA GARCÍA, 2009: 281-311. En el siglo XIX, el artículo 89 RCD indicaba que sometido un proyecto a la Cámara "se guardará religiosamente la unidad del debate (...)".

indicaciones que no se refieran a las ideas matrices o fundamentales del proyecto³⁶⁵.

Las mociones de los senadores se someten a la norma general de la Constitución. Sus indicaciones, según el artículo 118 RS, deben respetar la regla de atigencia. Salvo la norma citada, el RS carece de disposiciones particulares que regulen el ejercicio de la iniciativa legislativa por parte de los integrantes de la Cámara Alta.

La moción o mensaje que cumpla con los requisitos indicados puede ser presentada en cualquiera de las Cámaras, a menos que por su materia deba tramitarse en una de ellas conforme con el artículo 65 CPR. Tratándose de mociones, la iniciativa debe ejercerse en la Corporación a que pertenece su autor³⁶⁶.

En lo material, la presentación de un proyecto de ley se realiza en la Oficina de Partes de la Cámara que corresponda. En dicha Oficina se elabora un registro de las iniciativas ingresadas, que se actualiza con los datos básicos de su avance en proceso legislativo.

La labor técnica asociada al juicio de admisibilidad de la moción o mensaje corresponde a abogados de la Secretaría de cada Cámara, que informan al Presidente de la Corporación³⁶⁷. En esta labor técnica, se examina el cumplimiento de los requisitos indicados antes. El términos generales, el examen de admisibilidad de iniciativas de reforma constitucional o de mensajes es comparativamente más sencillo que el examen de admisibilidad de mociones³⁶⁸. En el caso de iniciativas del Presidente de la República es de particular relevancia si el proyecto contiene o no gastos para el Fisco. Sí es así, como se indicó, debe venir acompañado de un informe de la Dirección de Presupuestos del Ministerio de Hacienda que de cuenta del gasto, su financiamiento y su impacto en las finanzas públicas³⁶⁹. En el caso de mociones parlamentarias, el examen de admisibilidad cautela la iniciativa exclusiva presidencial, además de verificar que no se sobrepase el número de diputados o senadores patrocinantes, no se mezclen disposiciones legales y constitucionales y traiga su fundamento. Los abogados de Secretaría deben advertir al Presidente de la existencia en el proyecto de normas que afecten la organización y atribuciones de los tribunales de justicia, pues este tipo de iniciativa exige solicitar un informe a la Corte Suprema de Justicia³⁷⁰.

Si la moción o mensaje reúne las condiciones de admisibilidad, es ingresado a la Cámara mediante un documento denominado Boletín, que tiene un número correlativo que permite individualizar el proyecto y acceder a información sobre su tramitación³⁷¹. Los boletines agregan información sobre la comisión a la cual se ha encomendado el estudio del proyecto.

³⁶⁵ Artículos 69 y 73 CPR, 24 y 25 LOCCN, 267 RCD y 118 RS. *Vide* también las SSTC 174/93 y 259/97.

³⁶⁶ Artículos 65 CPR, 12 LOCCN y 14 RCD.

³⁶⁷ Este análisis corresponde al abogado Oficial de Partes.

³⁶⁸ Pues ambas iniciativas tienen pocas limitaciones. Cabe notar que las mociones de reforma constitucional carecen de las restricciones que gravan el ejercicio de la iniciativa legislativa.

³⁶⁹ Si el mensaje carece de informe financiero debiendo contar con él, se tiene por presentado el proyecto pero no se da cuenta del mismo hasta el arribo del mentado informe. Cfr. artículos 13 LOCCN y 13 RCD.

³⁷⁰ Si es que no viene ya con el respectivo informe (artículos 16 LOCCN y 81 RS).

³⁷¹ El Boletín está disponible en las páginas electrónicas de cada cámara.

3.4. La cuenta

La cuenta es la fase de una sesión en la cual se pone en conocimiento de la Sala las comunicaciones recibidas por la Corporación, su origen, materia y tramitación. Según el artículo 97 RCD, corresponde al Secretario de la Corporación dar cuenta de dichas comunicaciones. Esta etapa procede en todo tipo de sesión³⁷².

La LOCCN obliga a que se de cuenta en sesión de sala de todo proyecto de ley en forma previa a su estudio por cualquier órgano de la cámara respectiva (artículo 13). Sólo deben excluirse de la cuenta proyectos de manifiesta inconstitucionalidad. El artículo 13 citado señala que “en ningún caso” se da cuenta de mociones que deben tener su origen en la otra cámara o que corresponden a materias de la iniciativa exclusiva del Presidente de la República³⁷³. Como se señaló arriba, aquellos proyectos que no cumplen con ciertos requisitos reglamentarios tampoco se incluyen en la cuenta (por ejemplo, por no acompañar el debido informe financiero).

La determinación de dar cuenta o no de un proyecto de ley es una labor cuya responsabilidad técnica recae en la Secretaría y que es resuelta, en definitiva, por el Presidente de cada Cámara. Según el artículo 15 LOCCN la declaración de inadmisibilidad corresponde al Presidente de la respectiva Cámara, sin perjuicio que la Sala puede reconsiderar dicha decisión. Si existen dudas de admisibilidad, puede disponerse la remisión del proyecto a la Comisión de Constitución, Legislación, Justicia y Reglamento para que informe acerca de la procedencia o improcedencia de la admisibilidad³⁷⁴.

El criterio imperante es que debe darse cuenta de todo proyecto de ley recibido en la Oficina de Partes, salvo en aquellos casos en que claramente incumple las exigencias comentadas. En la práctica, este criterio amplio de inclusión en la cuenta de proyectos de ley, permite que lleguen a conocimiento de la Sala iniciativas que sin duda son inadmisibles. Como ya señalamos antes, no es raro que una moción que invade la iniciativa exclusiva sea incluida en la cuenta y que a partir de su mención en ella, se solicite la palabra para pedir que se envíe su texto al Presidente de la República, para su conocimiento y patrocinio³⁷⁵. El mismo criterio amplio explica que se de cuenta incluso de proyectos que no continuarán su trámite.

Como indicamos antes, la cuenta incluye proyectos de ley y todas las comunicaciones recibidas por cada Cámara. Los reglamentos establecen un

³⁷² En la sesión constitutiva, esto es, la siguiente a una elección parlamentaria, se da cuenta de los oficios enviados por el Tribunal Calificador de Elecciones (artículos 3 RS y 42 RCD).

³⁷³ El artículo 13 LOCCN no cubre el supuesto de un mensaje que vulnera las reglas de origen reservado del artículo 65. La lectura de la disposición sugiere que de todos modos debiera darse cuenta de dicho mensaje. Conviene agregar que, en los hechos, las iniciativas parlamentarias en materias reservadas al Presidente de la República de todos modos reciben tramitación para efectos de solicitar a éste el ejercicio de su potestad legislativa conforme con el artículo 65 (o “patrocinio” en el lenguaje parlamentario convencional).

³⁷⁴ En la Cámara de Diputados, Constitución, Legislación y Justicia. Es menester subrayar que no se trata de un examen de constitucionalidad de fondo, si no sólo de admisibilidad de la iniciativa para su trámite.

³⁷⁵ La Sala suele apoyar esta solicitud.

orden para darlas a conocer, el que combina criterios orgánicos y de contenido.

En el RCD, el artículo 97 dispone que el orden de presentación de las comunicaciones recibidas es el siguiente: 1º las acusaciones constitucionales interpuestas por los diputados; 2º las del Presidente de la República; 3º las del Senado; 4º los informes y comunicaciones de las Comisiones; 5º las mociones y demás comunicaciones de los Diputados; 6º las de la Corte Suprema; 7º las del Tribunal Constitucional; 8º las de la Contraloría General de la República; 9º las del Consejo de Seguridad Nacional; 10º las de los demás Tribunales Superiores de Justicia; 11º las de los Ministros de Estado y otras autoridades; 12º las peticiones para la designación de una comisión investigadora; 13º las presentaciones de los particulares; y 14º los viajes oficiales dentro o fuera del país que hayan sido autorizados y los fundamentos que los justifiquen.

En el RS, el artículo 78 fija el siguiente orden para dar cuenta de las comunicaciones recibidas por la Corporación: 1º las del Presidente de la República; 2º las de la Cámara de Diputados; 3º las de los Tribunales Superiores de Justicia; 4º las de los Ministros de Estado y de otras autoridades o corporaciones de derecho público; 5º los informes de las Comisiones; 6º las mociones de los Senadores; 7º las presentaciones de los particulares; y 8º las demás dirigidas a la Corporación.

El propósito de esta etapa procedimental es sólo poner en conocimiento de los parlamentarios de la Cámara correspondiente las comunicaciones recibidas. Por lo mismo no procede la lectura de las comunicaciones, a menos que se acuerde su relación por unanimidad, en el Senado, o por acuerdo de la Sala a petición de tres jefes de comité, en la Cámara de Diputados³⁷⁶.

En la cuenta se da a conocer el trámite a que se someterá el proyecto de ley presentado. Corresponde al Presidente de cada Cámara determinar el trámite de las mociones y mensajes ingresados. Para esta labor recibe el apoyo profesional del Oficial de Partes de la Corporación. Finalizada la presentación de la cuenta, un comité en el Senado o cualquier diputado en la Cámara de Diputados, puede solicitar el cambio de la tramitación que se da a un proyecto de ley. Esta petición que se resuelve de inmediato y sin discusión³⁷⁷.

En el Senado, de manera excepcional, por acuerdo unánime de los senadores presentes, es posible sumar a la cuenta de una sesión en curso, un informe, proyecto o moción (artículo 82 RS).

IV. LA DISCUSIÓN DE LOS PROYECTOS DE LEY EN CADA CÁMARA

El proceso de discusión de la ley se desarrolla en tres ámbitos. El primero tiene su sede en el interior de cada cámara (la cámara de origen y la revisora) y, en su caso, en el seno de la Comisión Mixta. El segundo es el de la relación entre ambas

³⁷⁶ Artículos 79 y 97 RCD.

³⁷⁷ Artículos 79 RS y 97 RCD.

Cámaras en el proceso de formación de la ley. El tercero corresponde al terreno de la relación del Presidente de la República con el Congreso Nacional en el trámite legislativo.

El primer ámbito está regulado con mayor detalle en los reglamentos de las Cámaras y con menor densidad normativa en la LOCCN y la CPR. En el segundo y tercer ámbito, las normas constitucionales y legales tienen una incidencia mayor que las reglamentarias en la regulación del proceso legislativo.

4.1. Procedimientos internos: las reglas constitucionales y los términos de origen reglamentario

Dentro de las pocas reglas constitucionales que abordan el procedimiento interno de formación de la ley, es posible citar el artículo 56, que fija un quórum mínimo para entrar en sesión -la tercera parte de sus miembros en ejercicio- y remite al reglamento la obligación de establecer la clausura del debate por simple mayoría. La clausura del debate es un instrumento propio del procedimiento parlamentario que permite poner fin a la discusión de un asunto en tanto se ha cumplido el tiempo mínimo fijado para el desarrollo de la discusión en la Sala³⁷⁸. Tanto en la Cámara de Diputados como en el Senado, para aprobar la clausura del debate se requiere del voto conforme de la mayoría de los presentes.

Por otro lado, la aplicación de algunas de las normas constitucionales que regulan el proceso legislativo (como el citado artículo 56 y los artículos 68, 70 y 71 CPR), exige dar un contenido jurídico a expresiones utilizadas por el constituyente. A lo largo de nuestra historia se ha entendido que dicho contenido se construye con la regulación interna de cada una de las ramas del Congreso Nacional. Es decir, se utilizan los reglamentos de la Cámara de Diputados y el Senado para dar sentido a las expresiones de la CPR. Esta integración de normas de distintos niveles puede cuestionarse desde un punto de vista jurídico-formal, pues no se apoya en el instrumento previsto por el constituyente para este fin (la LIC). No obstante, esta integración es aceptable en tanto respeta la autonomía que cada cámara requiere para el ejercicio de sus competencias³⁷⁹.

Una expresión que consta en la Carta Fundamental y carece de desarrollo en su texto es la de *discusión general*. Este concepto debe asociarse a la aprobación o rechazo mencionados por el artículo 68 CPR y se refiere a la discusión que se circunscribe a la consideración de las ideas fundamentales del proyecto, conforme lo haya propuesto en su informe la Comisión respectiva o resulte de la proposición

³⁷⁸ La inclusión de una regla de este tipo en la Carta de 1925 fue muy debatida en su oportunidad, pues ponía atajo a la dilación procedimental promovida por una minoría y consentida por el ordenamiento jurídico parlamentario. Los reglamentos de la Cámara de Diputados y el Senado chilenos en el siglo XIX no facultaban al presidente de cada corporación para privar del uso de la palabra, con excepción del supuesto de desviación de la cuestión. Si un diputado o senador se desviaba de la cuestión debatida, después de tres reconveniones, el presidente podía intimarle, con acuerdo de la Sala, a retirarse de la misma (artículos 11 núm. 5º RS y 29 núm. 5º RCD). En el presente, son pocas las asambleas en que subsiste la posibilidad de prolongar el debate contra la voluntad de una mayoría. Famoso es, en este terreno, el filibusterismo admitido en el procedimiento de Sala del Senado federal norteamericano.

³⁷⁹ Sin disentir de esta solución, cabe subrayar el problema que podría suscitar la interpretación de una misma norma constitucional con el apoyo de dos normas reglamentarias disímiles.

original en caso de haberse omitido dicho trámite³⁸⁰. Como su nombre lo indica, tiene por objeto la admisión o rechazo en general de un proyecto y permite iniciar la recepción de las indicaciones que por escrito se formulen a su respecto³⁸¹. Por consiguiente, la discusión general es la que conduce a la aprobación o rechazo en general de un proyecto³⁸². Si un proyecto es aprobado en general y no se presentan indicaciones en el plazo previsto, se le tiene también por aprobado en particular.

La *discusión particular*, en cambio, tiene por objeto examinar el proyecto artículo por artículo y pronunciarse sobre el segundo informe de comisión si es procedente³⁸³. La discusión particular de los proyectos se realiza sobre la base de las indicaciones presentadas por los parlamentarios y por el Presidente de la República. Estas pueden ser definidas como proposiciones de adición, modificación o supresión del texto de normas singulares o determinadas contenidas en un proyecto de ley en trámite. Las indicaciones constituyen, en los hechos, la forma más común de ejercicio de la iniciativa legislativa que pertenece a los parlamentarios.

En el régimen constitucional de 1925, diputados y senadores utilizaron con frecuencia la indicación aditiva para sumar su propuesta legislativa particular a una iniciativa con prioridad política, sin respetar la unidad temática del contenido del proyecto en discusión. Esta práctica, también utilizada por el Presidente de la República, fue combatida con un nuevo inciso del artículo 48 CPE, introducido en la reforma de 1970 y que incorporaba a la Carta Fundamental las normas reglamentarias de atingencia que declaraban inadmisibles las adiciones o correcciones que no tuviesen relación directa con las ideas matrices o fundamentales del proyecto³⁸⁴.

El constituyente de 1980 mantuvo la norma de atingencia comentada y, a propuesta del Consejo de Estado, agregó una sanción para los diputados y senadores que participasen en su contravención. Así, el texto original del artículo 66 de la Constitución disponía la cesación de funciones del parlamentario que ejerciendo el cargo de presidente de la respectiva corporación o comisión admitiese a discusión una moción que no tuviese relación directa con el contenido del proyecto. La misma sanción se aplicaba a los autores de la indicación contraria a la pertinencia exigida por la Constitución. Con la norma aprobada, se imponía a los presidentes de comisión y de cada cámara el deber de examinar en cada caso la pertinencia de la modificación propuesta a las ideas matrices o fundamentales del

³⁸⁰ Según el artículo 188 RS, la discusión general “se circunscribirá a la consideración de las ideas fundamentales del proyecto, conforme lo haya propuesto en su informe la Comisión respectiva o resulte de la proposición original en el caso de haberse omitido ese trámite, y tiene por objeto: a) admitirlo o desecharlo en general, y b) recibir las indicaciones que por escrito se formulen a su respecto durante la discusión o dentro del plazo que la Sala acuerde. Bastará que un Comité solicite plazo para formular indicaciones, para que proceda dicho acuerdo, no pudiendo la Sala fijar un plazo inferior a un día (...)”.

³⁸¹ Según el núm. 7 del artículo 1º RCD, discusión general “es la que tiene por objeto admitir o desechar en su totalidad el proyecto, considerando sus ideas fundamentales o matrices contenidas en el Mensaje o Moción, según corresponda, y admitir a tramitación las indicaciones que presenten el Presidente de la República y los diputados”.

³⁸² Artículos 68 y 70 CPR.

³⁸³ Artículos 123 RS y 1º núm. 8 RCD.

³⁸⁴ Las normas reglamentarias vigentes en ambas cámaras hacia 1970 señalaban que las indicaciones debían tener relación directa con las ideas matrices o fundamentales del proyecto (artículos 123 RCD y 101 letra b RS).

proyecto. El artículo 66 CPR fue suprimido por la reforma constitucional de 1989, para no obstaculizar el libre desarrollo de la función legislativa con una regla dirigida a proteger un criterio técnico legislativo, si bien relevante, distante de los principales objetivos del constitucionalismo. A todas luces, considerando la importancia relativa del interés protegido, la sanción de destitución aparecía como fuera de toda proporción³⁸⁵.

La Constitución también utiliza en el epígrafe dedicado a la formación de la ley la voz “trámite” (artículos 69, 70, 71 y 74). El *trámite* constitucional es la denominación que recibe toda la etapa de discusión legislativa en el seno de la Cámara de Diputados o del Senado y que culmina con una votación en la que se expresa la aprobación o rechazo de la iniciativa propuesta³⁸⁶. Por lo anterior, pueden existir durante la elaboración de la ley tantos trámites como pronunciamientos de cada cámara se efectúen conforme con la Constitución.

4.2. Primera remisión del proyecto a comisión para la elaboración del primer informe

En la fase de cuenta de una moción o mensaje se informa a la Sala el trámite que le corresponde seguir. Este trámite, la más de las veces, es la remisión a una o más comisiones que deben informar el proyecto para ilustrar la decisión de la Cámara³⁸⁷. La Sala conoce, discute y vota un proyecto sobre la base del informe de la comisión, a excepción de los proyectos que, por sus características y conforme con el respectivo reglamento, son debatidos por ella sin dicho informe³⁸⁸.

La regla general es que todos los proyectos de ley que se encuentren en primer o segundo trámite constitucional y las observaciones del Presidente de la República, deben ser informados por la comisión permanente que se determine, sin perjuicio de la posibilidad de someterlos a una comisión especial, unida o mixta, o lo que corresponda conforme con la ley o la Constitución³⁸⁹.

4.2.1. Procedencia del informe

Deben ser informados por las comisiones los proyectos que se encuentran en primer o segundo trámite constitucional y las observaciones formuladas por el

³⁸⁵ Esta desproporción es evidente si se observan las restantes causales de cesación en el cargo.

³⁸⁶ Según el artículo 1º núm. 19, trámite “es aquel que requiere pronunciamiento de la Sala de la Cámara de Diputados o del Senado, en el mecanismo de formación de la ley, para lo cual se consideran distintos quórum de votación”.

³⁸⁷ El RS regula la situación que se produce cuando un asunto es enviado a dos o más comisiones para su estudio o informe, señalando que la primera de ellas deberá ocuparse del proyecto sometido a su conocimiento, en tanto que las restantes comisiones deberán abocarse al estudio del proyecto informado por la comisión precedente, salvo ciertas excepciones (artículo 41). Es decir, deberá ser conocido sucesivamente por cada una de éstas en el orden preciso en que lo haya dispuesto la Sala. El fundamento de esta regla descansa en la propia experiencia legislativa. Esta demuestra que es conveniente que la Sala se pronuncie sobre el informe final de la última comisión que haya estudiado el proyecto, considerando todas las modificaciones propuestas por las anteriores. Ello evita la confusión que generan múltiples informes que proponen modificaciones no armonizadas ni coordinadas sobre un mismo proyecto.

³⁸⁸ De ordinario, se trata de mociones o mensajes que por ser breves y no complejos, o bien urgentes, admiten este tipo de tramitación.

³⁸⁹ Artículos 70, 71, 127 CPR y 18 LOCCN.

Presidente de República cuando el proyecto regresa al Congreso Nacional (artículo 21 LOCCN). El primer trámite constitucional corresponde al conocimiento por la cámara de origen de la moción o mensaje que inicia su tramitación legislativa. El segundo trámite constitucional permite que una iniciativa de ley despachada por la cámara de origen sea analizada y votada por la cámara revisora. El tercer trámite tiene lugar cuando la cámara revisora introduce modificaciones al proyecto, las que deben ser debatidas y votadas por la cámara de origen.

Como se señaló, el informe de comisión procede respecto de los proyectos que se encuentran en primer o segundo trámite y de las iniciativas que han recibido observaciones por parte del Presidente de la República. Asimismo la Sala, el Presidente de cada cámara o los comités pueden acordar remitir a la comisión un proyecto en tercer trámite o en otro trámite ulterior³⁹⁰. La comisión informante puede ser permanente legislativa, especial, unida y, en su caso, mixta.

De manera excepcional, puede omitirse el informe en dos supuestos:

- 1º En ambas cámaras, por acuerdo unánime de la Sala (artículo 21 LOCCN). En la Cámara de Diputados, para estos efectos, su Presidente, a petición de un diputado, puede solicitar el acuerdo necesario para la omisión del informe respectivo siempre que se trate de un asunto obvio y sencillo o de tan perentoria urgencia que no admita demora (artículo 118 RCD);
- 2º En el Senado, además, puede omitirse el primer informe de la comisión por acuerdo unánime de los comités, adoptado a proposición del Presidente del Senado antes que el proyecto comience a ser conocido por la respectiva comisión (artículo 36 RS). Según el RS la exención de este primer informe no implica la omisión del segundo³⁹¹;

No procede el informe de comisión si el proyecto es calificado con urgencia de discusión inmediata, a menos que la Cámara exija su elaboración.

Sin perjuicio de estas excepciones, siempre deben ser objeto de informe los asuntos que, según la LOCCN, corresponde conocer a la Comisión de Hacienda. Estas materias son las que tienen una incidencia en materia presupuestaria y financiera del estado, sus organismos o empresas³⁹².

4.2.2. El informe de comisión

Como ya se indicó, la LOCCN dispone que todo proyecto admitido a trámite debe ser informado por la comisión permanente respectiva (artículo 21). Este informe, en su caso, es elaborado por una comisión especial, unida o mixta. No hay informe de comisión si el proyecto recibe un trámite especial de acuerdo con las excepciones arriba numeradas. Con todo, la razón más común por la que este informe no es confeccionado es que el proyecto no ha sido puesto en la tabla de la comisión y,

³⁹⁰ El Presidente de la respectiva Cámara en la cuenta, la Sala en el caso de la Cámara de Diputados (artículo 119 RCD), la Sala o los comités que representen a la mayoría de los senadores en ejercicio en el Senado (artículo 37 RS).

³⁹¹ Artículos 36 y 121 RS.

³⁹² Artículos 17 y 21 LOCCN.

por lo tanto, no ha sido debatido y votado en la misma.

Cada comisión debe evacuar su informe en el plazo que señale el reglamento cameral o la Sala³⁹³. Tanto el RS como el RCD disponen que transcurrido el plazo de dos años sin que una comisión informe de una iniciativa de ley, esta pasa automáticamente a archivo³⁹⁴.

El incumplimiento del plazo fijado por la Sala para evacuar el informe de comisión tiene distintas consecuencias en cada Cámara. En el Senado, el RS no considera sanción para el incumplimiento de este tipo de términos, sin perjuicio del archivo recién comentado, que procede a menos que la Sala decida prorrogar el plazo para informar.

En la Cámara de Diputados, en cambio, el RCD establece que el plazo para informar puede ser prorrogado y, si vencido el nuevo plazo no hay informe, procede la clausura del debate (artículo 204). Por consiguiente, el día del vencimiento del plazo (al término de la última sesión citada para el análisis del proyecto y en tanto no se apruebe prórroga), procede declarar clausurada la discusión en general y en particular, y la sesión se entiende prorrogada por todo el tiempo necesario hasta el total despacho del proyecto. Puede agregarse que la Cámara, por conducto de su Presidente, puede formular los requerimientos que estime necesarios a la comisión que retarde el despacho de sus asuntos y puede fijar un plazo no inferior a diez días, dentro del cual debe pronunciarse y emitir el informe de los proyectos que la Cámara determine (artículo 31 RCD).

El incumplimiento de los plazos reglamentarios para la emisión del informe de comisión tiene una regulación distinta. Estos plazos son los que nacen de la declaración de urgencia formulada por el Presidente de la República. Las disposiciones no son iguales en la Cámara de Diputados y el Senado, siendo necesario distinguir los siguientes supuestos:

- 1° En el caso de la simple urgencia, los reglamentos camarales prescriben que las comisiones deben emitir sus informes en los plazos que se les señalan en el RCD y RS³⁹⁵. De acuerdo a las normas reglamentarias, al término de la última sesión del día del vencimiento, se declara cerrado el debate y se vota el proyecto en la comisión. Si los plazos para informar no se cumplen, incluso si se ha votado la iniciativa en comisión, la Cámara se pronuncia sobre el proyecto prescindiendo del informe, a menos de que se trate del informe de la Comisión de Hacienda³⁹⁶. Sin perjuicio de lo anterior, la mayoría de la Cámara puede, a propuesta de su Presidente, acordar prorrogar los plazos correspondientes³⁹⁷;
- 2° En el caso de la suma urgencia las comisiones se someten, en términos

³⁹³ La regla general, debemos notar, es que los plazos reglamentarios son de días hábiles, salvo los aplicables a la tramitación de las urgencias y la Ley de Presupuesto (BRONFMAN, DE LA FUENTE y PARADA, 1993: 492).

³⁹⁴ Artículos 36 bis RS y 17 RCD. En el Senado, la regla de archivo no se aplica si el proyecto hubiese sido aprobado por la Cámara de Diputados. En tal caso, la comisión debe pedir a la Sala que recabe el acuerdo de la Cámara de Diputados para proceder al archivo. Un criterio similar exhibe el RCD.

³⁹⁵ *Vide infra* la sección referida a urgencias.

³⁹⁶ Artículos 17 y 21 LOCCN.

³⁹⁷ Artículos 187 y 130 RCD.

generales, a las mismas normas señaladas en el punto anterior, debiendo la Sala resolver al día siguiente sobre la base del proyecto original. Se levanta la sesión sólo cuando han terminado todas las votaciones. No procede la prórroga del plazo (artículo 188 RCD);

3° Tratándose de un proyecto calificado con discusión inmediata, según lo prescrito en el artículo 189 RCD, el proyecto debe ser despachado por la Cámara en tres días, estableciendo una distribución de días para las diversas etapas de tramitación³⁹⁸. El RCD entrega plazos de un día a la comisión competente y a la Comisión de Hacienda (si procediere) y permite informes verbales;

4° En el RS, en materia de urgencias, se establecen plazos para cada fase de tramitación. Si no se emite el informe en el plazo reglamentario, la Sala resuelve sin él y, por tanto, conoce, debate y vota empleando la propuesta original³⁹⁹.

En la práctica, como se ha indicado antes, la urgencia es una de las herramientas disponibles para priorizar la tramitación de un proyecto de ley en ambas Cámaras. Esta prioridad rara vez conduce a la tramitación de la iniciativa urgente dentro de los plazos previstos por el ordenamiento jurídico constitucional, legal y reglamentario, entendidos éstos no en un sentido formal sino material. Por cierto que el retiro de la urgencia y su nueva declaración reinician el cómputo del plazo, pero sin conducir al "despacho" perseguido por el artículo 74 CPR.

En el primer trámite, la comisión que conoce de un proyecto puede proponer a la Sala refundirlo con uno o más proyectos radicados en la misma Cámara, siempre que todos ellos se encuentren en primer trámite constitucional y sus ideas matrices o fundamentales tengan entre sí relación directa (artículo 17 A LOCCN). La ley pide consultar a sus autores (diputados, senadores, Presidente de la República) "en cuanto sea posible".

4.2.3. El contenido de los informes de comisión

En el proceso de formación de la ley, la principal labor de las comisiones es la elaboración de un informe que ilustra y propone el texto definitivo de proyecto de ley a la Sala. El informe de comisión articula el conocimiento, debate y votación de buena parte de los proyectos de ley que son aprobados en el Congreso Nacional. La Sala debate y vota una iniciativa legal siguiendo la propuesta del informe y no conforme con el texto original presentado en el mensaje o moción, a menos que se trate de un proyecto que recibe un trámite especial por su urgencia o contenidos.

El informe puede ser conceptualizado como un documento escrito en el cual constan los acuerdos de la comisión sobre el proyecto sometido a examen y que es suscrito por la mayoría de sus integrantes (Bronfman, De la Fuente y

³⁹⁸ La reforma de la LOCCN de julio de 2010, amplió este plazo a seis días (artículo 27). El RCD, actualizado a marzo de 2010, no ha sido modificado en este punto.

³⁹⁹ Artículos 147, 148 y 150 RS.

Parada, 1993: 494). En el proceso de tramitación de un proyecto de ley los reglamentos distinguen un primer y un segundo informe.

El primer informe es aquel que emite una comisión sobre el proyecto de ley que le ha sido remitido, conforme con lo informado a la Sala en la cuenta. En el se encuentra el pronunciamiento inicial de la comisión, que constituye la base de la discusión general en Sala. Para la elaboración de este informe, la comisión debate en general sobre la iniciativa y no sobre sus normas en particular. En este sentido, el RS dispone que en el debate del asunto para el primer informe se omite la discusión particular (artículo 36).

El segundo informe es aquel que se pronuncia sobre el proyecto de ley que ya ha sido aprobado en la Sala y que ha recibido indicaciones⁴⁰⁰. Contiene un análisis y la votación pormenorizada del articulado del proyecto en trámite y sirve de sustento a la discusión particular en Sala.

Los reglamentos camarales regulan los contenidos de los informes de comisión. Estos contenidos difieren según la oportunidad en que cada tipo de informe es aprobado en comisión y el tipo de discusión requerido en cada fase del trámite. El RS distingue entre primer y segundo informe, pero establece un único conjunto de exigencias formales aplicables a ambos. El RCD detalla en disposiciones separadas el contenido de uno y otro informe.

Según el RS todo informe debe contener los acuerdos de la comisión, sus fundamentos esenciales y cuando fuere necesario, las opiniones de mayoría y minoría⁴⁰¹. Debe, asimismo, registrar el resultado de las votaciones efectuadas para adoptarlos, precisando el voto de cada senador cuando los acuerdos no fueren por unanimidad. El informe también ha de indicar las normas legales relacionadas con el proyecto y dejar constancia de las disposiciones que requieran de quórum especial para su aprobación. Además, debe dejar constancia del hecho de haberse puesto en conocimiento de la Corte Suprema las normas que requieren de su opinión según la Constitución.

En el Senado, la mayoría de los miembros de la comisión debe suscribir el informe, siempre que hayan asistido a alguna de las sesiones en que se discutió el proyecto. Es facultativa para la comisión la designación de un senador como informante a fin de que sostenga las conclusiones del informe en la Sala. Lo anterior no obsta a la atribución de los senadores para emitir un informe por separado en caso de desacuerdo (artículo 40 RS)⁴⁰².

⁴⁰⁰ Si un proyecto de ley se aprueba en general, sin recibir indicaciones (o se formulan pero son declaradas inadmisibles), corresponde al Presidente declararlo aprobado en particular (artículo 102 RS). Una regla similar contiene el artículo 130 RCD. En la práctica, en la Cámara de Diputados, las indicaciones son presentadas a la Comisión antes de la elaboración del primer informe, por lo que éste puede incorporar, si existe consenso político, tanto contenidos propios de la discusión general como los propios de la discusión particular. En este esquema, el segundo informe queda reservado en los hechos a proyectos que requieren de una mayor discusión (RAMÍREZ, 2012: 65).

⁴⁰¹ Artículo 40 RS. El voto de minoría permite a la comisión renunciar a la búsqueda de un consenso entre las distintas bancadas representadas en su seno.

⁴⁰² Esto es sin perjuicio que en el informe de comisión deben señalarse las opiniones de minoría. El RS permite a cualquier parlamentario disidente elaborar un *informe particular*. Sin embargo, a la luz de las disposiciones reglamentarias ya referidas, tal facultad del senador no tiene ninguna consecuencia práctica importante, ya que la Sala en su discusión, tanto general como particular, sólo debate y, posteriormente, resuelve sobre la base del informe de comisión y no sobre la base del informe presentado por un senador. De todos modos puede justificarse como un antecedente relevante para la historia del

En la práctica, el primer informe en el Senado contiene una relación de los asistentes; una síntesis de las discusiones general y particular; las constancias solicitadas por un senador; los acuerdos adoptados y su votación; los preceptos del proyecto que, a juicio de la comisión, tienen el carácter de orgánicos constitucionales o de quórum calificado; las modificaciones introducidas por la comisión; las fechas de sesión destinadas al estudio y acuerdos recaídos en el proyecto; y la firma de los integrantes de la comisión que suscriben el informe (Bronfman, De la Fuente y Parada, 1993: 495). En el mismo documento puede constar la designación de un senador informante. El informe puede contener, además, anexos documentales.

El RCD detalla los contenidos del primer y del segundo informe⁴⁰³. Según el artículo 287, el primer informe elaborado por una comisión debe consignar:

- 1º Una minuta de las ideas matrices o fundamentales del proyecto, y si se estima necesario, el texto de las disposiciones legales que el proyecto modifica o deroga. Las ideas matrices o fundamentales, según el inciso final del artículo 23 LOCCN, son aquéllas contenidas en el mensaje o moción respectiva. Como ya se ha señalado, la admisibilidad de una indicación depende de su constitucionalidad y, en particular, del cumplimiento de la regla de atigencia⁴⁰⁴;
- 2º La identificación de los artículos calificados como normas de carácter orgánico constitucional o de quórum calificado. La mención de estas normas es relevante para el quórum de aprobación, su procedimiento de votación y para la aplicación del procedimiento de control de constitucionalidad que corresponde⁴⁰⁵;
- 3º La referencia de los documentos solicitados y de las personas escuchadas por la comisión. Ya se han indicado las facultades de las comisiones para requerir información y para solicitar la comparecencia de funcionarios y particulares;
- 4º Los artículos del proyecto que deban ser conocidos por la Comisión de Hacienda según determine el presidente de la comisión respectiva en conformidad con el artículo 220 RCD y la LOCCN. Se trata de preceptos que informa dicha comisión por referirse a materias de su exclusiva competencia o comprender asuntos que inciden en materias de presupuesto y finanzas del estado, sus organismos o empresas. También conoce la Comisión de Hacienda cuando por cualquier causa la comisión competente

establecimiento de la ley. También puede servir de apoyo para generar un nuevo consenso político en la Sala. En efecto, es posible que partir de una opinión expuesta íntegra y fundadamente en el informe, se obtenga el acuerdo de otros senadores, revirtiendo la posición de minoría. En la otra Cámara, los parlamentarios están imposibilitados para emitir tal tipo de pronunciamientos a título personal. Si existe desacuerdo, las opiniones del diputado respectivo se incluyen en el informe de la comisión (artículo 287 N° 6 RCD). En algunos ordenamientos parlamentarios, no es posible aprobar informes de minoría. Esta regla responde a una clara concepción acerca de la función de colaboración que corresponde a la comisión, función que no es servida de manera adecuada con la mera reiteración de las divisiones partidistas dominantes en la Sala.

⁴⁰³ Artículos 287 al 292 RCD.

⁴⁰⁴ Artículos 69 CPR, 24 LOCCN, 131 RS y 267 RCD.

⁴⁰⁵ Artículos 66 y 93 N° 1 CPR y artículo 30 LOCCN. La norma reglamentaria no incluye a las normas propias de LIC, pese a que el artículo 66 CPR parece admitir su combinación en un mismo proyecto con normas pertenecientes a otros tipos de ley.

- no ha informado un proyecto;
- 5° La mención si el proyecto fue aprobado, en general, por unanimidad. La unanimidad no es vinculante para la Sala, pero constituye un antecedente importante para su decisión;
- 6° Una síntesis de las opiniones de los diputados cuyo voto hubiere sido disidente del acuerdo adoptado en la votación general del proyecto;
- 7° Las indicaciones o artículos rechazados por la comisión. Esta exigencia es relevante para la renovación de indicaciones en la discusión en general y particular de un proyecto calificado con suma urgencia⁴⁰⁶. Tratándose de los otros proyectos, la renovación de indicaciones sólo procede respecto de aquellas rechazadas en el segundo informe comisión;
- 8° Texto del proyecto tal como la comisión lo ha aprobado o rechazado⁴⁰⁷. Este contenido es esencial, pues como dijimos antes, el debate y votación de la Sala no recae en la moción o mensaje original, sino en las disposiciones informadas por la comisión.

El artículo 288 RCD regula los contenidos del segundo informe de la Comisión, en el primer trámite constitucional. Este debe mencionar de manera expresa lo siguiente:

- 1° Los artículos que no hayan sido objeto de indicaciones, ni de modificaciones. Según el artículo 131 RCD, estas disposiciones quedan aprobadas *ipso iure* sin votación, debiendo el Presidente declararlo así al iniciar la discusión particular. Lo anterior sin perjuicio de las normas de quórum especial, que aún careciendo de indicaciones o modificaciones exigen una votación particular, de conformidad con el artículo 30 LOCCN;
- 2° Mención de los artículos calificados como normas de carácter orgánico constitucional o de quórum calificado. Debe consignarse si el acuerdo es unánime;
- 3° Artículos suprimidos, modificados y nuevos introducidos, también debiendo consignarse en el informe si el acuerdo es unánime;
- 4° Artículos que deben ser conocidos por la Comisión de Hacienda, determinados por el presidente de la comisión informante;
- 5° Indicaciones rechazadas por la comisión, debiendo consignarse, en su caso, la unanimidad.
- 6° Texto o indicación de las disposiciones legales que el proyecto modifique o derogue;
- 7° Texto íntegro del proyecto tal como haya sido aprobado por la comisión.

Los artículos 289 y 290 RCD se refieren al primer y segundo informe evacuado por la comisión en segundo trámite constitucional. El primer informe en segundo trámite debe contener:

⁴⁰⁶ Según el artículo 188 RCD, las indicaciones o disposiciones rechazadas por la comisión, en el caso de un proyecto declarado de suma urgencia, sólo pueden reiterarse con el apoyo de treinta diputados que incluyan a tres Jefes de comité.

⁴⁰⁷ El RCD faculta al Presidente de la Comisión para corregir en los proyectos aprobados por ésta los errores de referencia, ortografía, puntuación, redacción y de ordenación. Dispone de esta facultad salvo acuerdo en contrario de la comisión respectiva (artículo 15).

- 1º Una minuta de los fundamentos del proyecto y un resumen del contenido del proyecto aprobado por el Senado;
- 2º Una síntesis del debate habido durante la discusión en general, con indicación de los acuerdos adoptados;
- 3º Indicación de los artículos que el Senado califica como orgánicos constitucionales o de quórum calificado y la de aquellos a los cuales la comisión otorgue igual carácter⁴⁰⁸;
- 4º Indicación de los artículos que deben ser conocidos por la Comisión de Hacienda;
- 5º Artículos e indicaciones rechazados por la comisión y mención de las adiciones y enmiendas aprobadas por la comisión en discusión particular;
- 6º Texto del proyecto con las modificaciones aprobadas por la comisión.

Por su parte, el segundo informe elaborado en segundo trámite constitucional debe hacer mención expresa de:

- 1º Los artículos que no han sido objeto de indicaciones o modificaciones;
- 2º Los artículos que deben darse por aprobados reglamentariamente, sin perjuicio de las normas de quórum especial que exigen siempre votación particular;
- 3º Los artículos que el Senado califica como orgánicos constitucionales o de quórum calificado y la de aquellos a los cuales la comisión otorga igual carácter;
- 4º Los artículos suprimidos, modificados y nuevos introducidos al proyecto;
- 5º Los artículos que deben ser conocidos por la Comisión de Hacienda;
- 6º Las modificaciones introducidas al texto aprobado por el Senado;
- 7º El texto del proyecto con las modificaciones acordadas por la comisión.

A los contenidos exigidos por el artículos 287 y siguientes RCD para los informes evacuados en primer y segundo trámite constitucional, es posible sumar requisitos dispersos en la regulación camaral y que, en su caso, también son aplicables a los informes de las comisiones del Senado:

- 1º El artículo 123 RCD exige al informe señalar la fecha precisa del vencimiento de los plazos reglamentarios y constitucionales de urgencia, si procede. El RCD indica, a propósito de la lectura de documentos durante la discusión, que los impresos, ya sea un proyecto, informe o cualquier otro texto, deben indicar siempre la fecha de vencimiento referida⁴⁰⁹;
- 2º El informe puede contener la designación de un parlamentario informante. El diputado o senador designado informante tiene como labor principal dar a conocer a la Sala el contenido del informe y sostener las conclusiones de la comisión cuando corresponda debatir el proyecto sobre el que recae⁴¹⁰;
- 3º El informe contiene la firma de los miembros de la comisión que lo

⁴⁰⁸ La calificación como norma de quórum especial en segundo trámite, exige tercer trámite si en el primer trámite ha sido considerada como ordinaria.

⁴⁰⁹ En la práctica, suele incluirse este dato sólo en los informes de comisión (BRONFMAN, DE LA FUENTE y PARADA, 1993: 498).

⁴¹⁰ Artículos 40 RS y 263 RCD.

suscriben. Pueden firmarlo los diputados y senadores que hayan asistido a su discusión o votación y que representen a la mayoría de sus integrantes, cumpliendo por cierto con el quórum exigido para sesionar;

4º Por último, el informe debe ser suscrito por el secretario de la comisión que lo aprueba. El secretario tiene el carácter del ministro de fe respecto de lo allí consignado⁴¹¹.

La comisión puede acordar no consignar en el primer informe la mención de los documentos solicitados y de las personas escuchadas por la Comisión, cuando se trate de proyectos de carácter obvio y sencillo (artículo 287 RCD). Acordado el informe de comisión en la forma prescrita por el reglamento, se remite a la Sala para su discusión y votación.

4.3. La programación del debate legislativo: las tablas del orden del día, fácil despacho y despacho inmediato

El primer informe se remite a la Oficina de Partes de la Cámara a que pertenece la comisión informante. Desde ahí se envía a la Secretaría de la Presidencia de la cámara respectiva para efectos de incluirlo en la cuenta de la sesión siguiente.

Ahora bien, la discusión de un proyecto de ley en Sala puede realizarse en distintas partes de una sesión, dependiendo de su relevancia, prioridad política y sus características (por ejemplo, extensión). Entonces, en el caso que el proyecto vaya a ser tratado en una sesión ordinaria, tendrá que radicarse en alguna de las partes de la sesión que pueden destinarse a la discusión de ley: tabla del orden del día, tabla de fácil despacho o tabla de despacho inmediato⁴¹². La tabla es una relación ordenada de los asuntos que conocerá la Sala en una sesión.

El orden del día es aquella parte de una sesión destinada a conocer de los proyectos de ley sometidos a la tramitación reglamentaria ordinaria. No están incluidas en este orden del día los proyectos que pertenecen a la tabla de fácil despacho en el Senado, o de despacho inmediato o de fácil despacho en la Cámara. El orden del día forma parte de toda sesión ordinaria en la Cámara de Diputados y de las sesiones ordinarias, extraordinarias o especiales que se celebran en el Senado.

El orden de día en la Cámara Baja es elaborado, al comenzar cada legislatura, por la Mesa y los Jefes de Comité, quienes pueden modificarlo durante el curso de la legislatura⁴¹³. La tabla fijada por el orden del día debe darse a conocer a los diputados con una antelación mínima de cuatro horas (artículo 107 RCD). En el ámbito legislativo, el orden del día debe respetar las siguientes preferencias: 1º

⁴¹¹ Artículos 42 RS y 291 RCD.

⁴¹² La sesión ordinaria es toda reunión del Senado o de la Cámara de Diputados destinada a sesionar, que se lleva a efecto en los días y horas prefijados al comienzo de cada legislatura (en el Senado) o de un periodo legislativo (en la Cámara de Diputados). La sesión ordinaria consta de apertura, acta, cuenta, tabla despacho inmediato, tabla de fácil despacho, orden del día e incidentes (artículos 91 RS y 65 y 69 RCD).

⁴¹³ Las indicaciones para modificarla deben ser promovidas por dos Jefes de Comité durante los incidentes (artículo 107 RCD). Si la tabla del orden del día esta recargada, la Mesa puede citar a los Jefes de Comités para acordar “un procedimiento de emergencia para el pronto despacho de la Tabla especial que se elabore” (artículo 109 RCD).

los proyectos relativos al presupuesto de la nación⁴⁴; 2º los proyectos con discusión inmediata; 3º los proyectos con suma urgencia; 4º los proyectos con simple urgencia; 5º los proyectos provenientes de comisiones mixtas; 6º los proyectos devueltos con observaciones por el Presidente de la República; 7º los proyectos devueltos por el Senado; y 8º los proyectos que reciben segundo informe de comisión.

En la Cámara de Diputados, el orden del día tiene una duración mínima de una hora y se destina de manera exclusiva a los asuntos que figuran en su tabla. No se admite indicación extraña a ellos. El tiempo destinado a las tablas de despacho inmediato y fácil despacho que no se utiliza, se agrega al orden del día (un máximo de cuarenta y cinco minutos)⁴⁵.

En el Senado, el orden del día es propuesto por el Presidente del Senado a la Sala en la primera sesión de cada período legislativo o de cada legislatura⁴⁶. En la medida que el proyecto quede en estado de ser considerado por la Sala, se agrega a la tabla del orden del día en último lugar y en estricto orden de la cuenta⁴⁷. No obstante lo anterior, gozan de preferencia los proyectos que reciban segundo o nuevo informe de comisión, el informe de comisión mixta, las observaciones del Presidente de la República, y los proyectos en tercer o posterior trámite constitucional, en este mismo orden⁴⁸. El artículo 96 RS indica una secuencia fija para tratar o votar asuntos con preferencia y que no puede ser modificada ni aún con acuerdo unánime. Este orden, en el ámbito legislativo, considera: 1º la tramitación de tratados internacionales; 2º el proyecto de ley de presupuestos de entradas y gastos de la Nación; 3º los asuntos declarados urgentes según su calificación (y en caso de igual calificación, según la fecha de su cuenta); 4º los asuntos que los comités o la sala hayan acordado tratar de preferencia; 5º los demás asuntos preferentes en el orden que ocurran.

Además, con distintos quórum, los comités del Senado pueden modificar el orden del día de la misma sesión o de la siguiente. Así, el acuerdo de comités que representen a los dos tercios de los senadores en ejercicio, adoptado durante el desarrollo del mismo orden del día, puede modificar la tabla de la sesión en curso (artículo 94 RS). También los comités que representen a la mayoría de los senadores en ejercicio, en el tiempo de votaciones, pueden dar preferencia a alguno de los asuntos de tabla en la sesión ordinaria o extraordinaria siguiente. Es posible incluso incorporar un asunto que no figura en la tabla al orden del día, pero ello sólo procede por acuerdo unánime de los senadores presentes a propuesta de los comités, en sesiones ordinarias y extraordinarias.

El orden del día en el Senado tiene una duración mínima de una hora y

⁴⁴ El proyecto de ley de presupuestos y aquellos que lo modifican.

⁴⁵ La prórroga del tiempo destinado al orden del día requiere unanimidad (artículo 111 RCD).

⁴⁶ La propuesta del Presidente se entiende aprobada a menos que la observe un comité. Si hay observación, se consulta a la Sala que resuelve en el acto y sin debate.

⁴⁷ Siempre que no corresponda su inclusión en la tabla de fácil despacho.

⁴⁸ En virtud de esta preferencia ingresan a la tabla de la sesión ordinaria o extraordinaria siguiente, a menos que en la sesión anterior haya quedado un asunto pendiente sin despachar (artículo 93 RS).

media, a la que puede sumarse el tiempo destinado a la tabla de fácil despacho no utilizado (artículo 90 RS). Puede prorrogarse por acuerdo de los dos tercios de los senadores presentes hasta por una hora para seguir tratando el asunto que está en discusión (y agotada ésta continuar con los demás asuntos en tabla). La prórroga por más tiempo requiere de unanimidad⁴¹⁹.

4.3.1. La tabla de fácil despacho y despacho inmediato

La tabla de fácil despacho es la parte de una sesión ordinaria (o extraordinaria en el Senado) en la que se fija el orden en que se conocerán las iniciativas que la integran⁴²⁰. En la Cámara de Diputados, la Mesa fija los asuntos que deben incluirse en esta tabla y su orden de preferencia. Ella es conocida en los treinta minutos que siguen a la cuenta, homenajes o tabla de despacho inmediato. Los proyectos que la integran se debaten en general y particular a la vez, sin segundo informe de comisión y las indicaciones presentadas se votan después de aprobado en general el proyecto. Si no se han formulado indicaciones a una iniciativa incluida en la tabla de fácil despacho, la aprobación en general vale como aprobación de todos los artículos del proyecto (artículo 103 RCD). Asimismo, los artículos de los proyectos incluidos en esta tabla que no hayan recibido indicaciones, se declararán aprobados por el presidente. No se admiten en esta discusión las indicaciones que requieran informe de la Comisión de Hacienda.

En el Senado, el Presidente debe proponer a la Sala la nómina de asuntos que deben integrar la tabla de fácil despacho y su orden⁴²¹. Esta propuesta se entiende aprobada a menos que la observe un comité, en cuyo caso resuelve la Sala en el acto y sin debate. No pueden incluirse en esta tabla la aprobación de tratados, el proyecto de la ley de presupuestos o proyectos de reforma constitucional. Con todo, una vez incluido un proyecto en la tabla de fácil despacho, cualquier comité puede solicitar su retiro de la misma⁴²².

El tiempo total asignado en el Senado al fácil despacho es de treinta minutos y los proyectos que forman parte de él se discuten en general y particular a la vez⁴²³. Cada proyecto se discute hasta por un máximo de diez minutos, dividido en partes iguales entre quienes lo apoyan y quienes lo rechazan. Pasado este breve

⁴¹⁹ Artículo 97 RS. En el caso de sesiones especiales, la prórroga requiere la unanimidad de los senadores presentes.

⁴²⁰ La regulación de la tabla de fácil despacho se encuentra en los artículos 72 y 73 RS y 102 y siguientes RCD. En el Senado no son admisibles los asuntos de fácil despacho en las sesiones especiales.

⁴²¹ Artículo 85 RS. La propuesta de asuntos de fácil despacho debe realizarse en la primera sesión de cada período legislativo o de cada legislatura (artículo 63 n° 3 RS). El artículo 86 RS permite agregar “los asuntos que el Presidente anuncie al término del tiempo de Fácil Despacho o de la Cuenta”. Dicha incorporación se entiende siempre para las siguientes sesiones. También se suman de manera automática a esta tabla los proyectos observados por el Presidente de la República o devueltos por la Cámara de Diputados y que hayan sido conocidos previamente por el Senado en la tabla de fácil despacho. Del mismo modo, es automática la incorporación de proyectos que fueron debatidos en ella y que reciben un nuevo informe de comisión. Lo anterior, sin perjuicio de lo dispuesto por los artículos 36 y 37 RS (artículo 86 RS).

⁴²² La petición del comité no tiene discusión y se vota de inmediato. No es admisible si se ha hecho presente la urgencia o se ha pedido segunda discusión respecto del proyecto. Si se aprueba la petición del comité, el proyecto no puede figurar en la tabla de fácil despacho durante toda la legislatura y pasa al orden del día, salvo acuerdo unánime de los comités. Si se rechaza la indicación, no puede renovarse por ningún comité (artículo 88 RS).

⁴²³ Artículos 84 y 87 RS. El tiempo de fácil despacho sólo puede prorrogarse por una sola vez y hasta por treinta minutos, por acuerdo de los dos tercios de los senadores presentes.

plazo se cierra el debate y se vota de inmediato el proyecto.

En la Cámara de Diputados existe, además, la tabla de despacho inmediato. En ella pueden incluirse proyectos “notoriamente obvios y sencillos o de urgencia manifiesta” (artículo 99 RCD). Esta tabla es elaborada por la Mesa con acuerdo unánime de los comités, citados especialmente para este objeto (artículo 100 RCD). Al despacho inmediato se destinan los primeros quince minutos que siguen a la cuenta u homenajes, en su caso. Los proyectos de esta tabla no reciben discusión particular y se someten a una sola votación, la que se realiza siempre en la modalidad económica⁴²⁴.

Sin perjuicio de las reglas aplicables a proyectos que se incluyen en alguno de los tres tipos de tablas descriptos, ciertas iniciativas de ley se tramitan siguiendo un procedimiento especial. En esta línea, algunos proyectos pueden discutirse en general y particular a la vez. Este tipo de discusión es admitida en proyectos que contienen un solo artículo, o han sido calificados como de suma urgencia o de discusión inmediata⁴²⁵.

Como se ha explicado, la posición que ocupa en la tabla respectiva el informe de la comisión recaído en un proyecto de ley, depende de la aplicación de las normas reglamentarias. Una vez incluido el informe en la tabla correspondiente es posible proceder a su discusión general o particular. Antes de iniciar su discusión general, pero dentro de dicho trámite, es necesario cumplir con ciertos requisitos reglamentarios: enunciado, lectura y reparto de documentos. Estos requisitos se comentarán en el siguiente epígrafe.

Cabe agregar que además de la discusión en general y la particular en Sala y comisión, los reglamentos camarales incluyen otras modalidades de discusión: primera, segunda, única y por ideas. La primera y segunda discusión dan cuenta del número de veces en que un proyecto puede debatirse⁴²⁶. La discusión única procede en aquellos asuntos que por disposición reglamentaria no tienen segunda discusión.

El RS añade la posibilidad de discusión por ideas en su artículo 130. Finalizada esta discusión, las ideas aprobadas deben ser remitidas a la comisión, que las redacta y ordena como proposición de ley. Cumplida dicha labor, la iniciativa vuelve a la tabla para continuar con su discusión general.

4.4. Trámites previos a la discusión general

Los reglamentos de cada cámara establecen que antes de la discusión general de un proyecto, es menester cumplir con tres exigencias procedimentales: enunciado, lectura y reparto de documentos.

El enunciado consiste en la indicación de la materia del proyecto y el

⁴²⁴ Artículo 101 RCD. Votación económica es aquélla en que los parlamentarios manifiestan su voto sin fundarlo y mediante un sistema electrónico, alzando la mano, levantándose o de otra manera sencilla de contabilizar. La votación económica no impide, cuando corresponda, la realización de una votación secreta.

⁴²⁵ Artículos 127 y 150 RS, y 190 y 192 RCD.

⁴²⁶ Artículos 129 RS, 127 y 128 RCD.

trámite legislativo en que se encuentra. En el Senado, el Secretario efectúa la enunciación de la materia comprendida en el proyecto y una relación de la tramitación que ha tenido en la Corporación. Informa, además, acerca de las disposiciones que requieran quórum especial de aprobación y acuerdos adoptados por los comités sobre el proyecto, si los hubiere (artículo 115 RS).

En la Cámara Alta, en principio, se exige dar lectura al informe de comisión o al proyecto mismo —en caso de estar exento de dicho trámite—, a menos que la Sala acuerde de inmediato omitir su lectura⁴²⁷. No obstante, no procede dar lectura a los asuntos de fácil despacho y tampoco a los proyectos de ley, primeros informes o documentos que se hayan repartido a los senadores a lo menos el día anterior a iniciarse la discusión. Pueden leerse, eso sí, si la Sala acuerda hacerlo.

En la Cámara de Diputados, también es obligatoria la lectura de los documentos indicados, salvo que estén impresos y hayan sido distribuidos a los diputados. Sin embargo, la Sala sin debate y en votación económica, a solicitud de un diputado apoyado por un jefe de comité, puede acordar por los dos tercios de los presentes la lectura de un informe o un proyecto distribuido oportunamente a los parlamentarios (artículo 123 RCD).

El RCD exige que antes de la discusión de un proyecto, su informe esté a disposición de los diputados con al menos veinticuatro horas de anticipación a la sesión en la que figuren en tabla o corresponda tratarlos. El informe debe encontrarse, para estos efectos, en la Secretaría de la Corporación. De no cumplirse con este requisito, no procede la discusión de la iniciativa y no se requiere solicitud alguna de suspensión de la discusión. Lo anterior no es aplicable en el caso de proyectos calificados como de discusión inmediata. Si el informe de un proyecto está a disposición de los diputados, pero no impreso, un jefe de comité puede aplazar su discusión por veinticuatro horas⁴²⁸.

En el Senado la postergación es posible, cuando lo solicite un senador por no estar impresos los proyectos o los informes respectivos, o cuando no se hubieren puesto a disposición de los senadores, a lo menos el día anterior al comienzo de la sesión. Este plazo de un día procede en el caso que el informe sólo haya introducido modificaciones formales al proyecto y cuente con la aprobación unánime de la Comisión. El plazo aumenta a dos días antes de la discusión si el informe contiene modificaciones sustantivas o no cuenta con la aprobación unánime de la Comisión (artículo 116 RS). Si no existe petición de postergación del debate en el Senado, de todos modos el proyecto se discute en la sesión siguiente. Como en la Cámara de Diputados, no procede esta postergación cuando se ha hecho presente la suma urgencia o la discusión inmediata.

⁴²⁷ Podría darse lectura a más de un informe si el proyecto fue conocido por más de una comisión. Recordemos que la inclusión de un proyecto en la tabla de fácil despacho lo sujeta a un procedimiento en el cual no existe segundo informe.

⁴²⁸ Artículo 122 RCD. La norma señala que el jefe de comité puede solicitar la postergación, pero también indica que la discusión del proyecto “será aplazada”.

4.5. Discusión en general, intervinientes, indicaciones y registro del debate

Concluido el enunciado, lectura o reparto de documentos, corresponde iniciar la discusión del proyecto de ley. Como se ha señalado, la primera discusión es de carácter general. Sólo una vez concluida esta discusión, es posible el debate en particular. En la discusión general el debate versa sobre las ideas fundamentales o matrices de la iniciativa, en los términos planteados por el primer informe de comisión, o directamente sobre la moción o mensaje, si la iniciativa está exenta del trámite de comisión⁴²⁹. Esta clase de discusión puede darse cuando el proyecto se encuentra en primer o segundo trámite constitucional, ya que en el inicio de cada fase legislativa corresponde a cada corporación aceptar o rechazar la idea de legislar sobre la materia propuesta. 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 (STC 413/04)⁴³⁰.

Según los reglamentos camarales, la discusión general tiene por objeto:

- 1º Admitir o desechar en su totalidad el proyecto;
- 2º Recibir las indicaciones formuladas por el Presidente de la República o los parlamentarios sobre el proyecto, durante la discusión o en el plazo que se acuerde.

En la discusión general pueden intervenir los integrantes de la Cámara respectiva, como también los miembros de la otra Cámara con el objeto de sostener un proyecto⁴³¹. La Constitución habilita a los Ministros de Estado para participar en los debates de ambas ramas del Congreso Nacional, cuando lo estimen conveniente, con preferencia para hacer uso de la palabra. Carecen de derecho a voto, regla propia de los regímenes de separación de poderes, sin perjuicio que durante la votación pueden rectificar los conceptos emitidos por cualquier diputado o senador al fundar su voto⁴³².

En el Senado es posible la asistencia a la Sala de los subsecretarios u otros altos funcionarios, pero siempre acompañando a un ministro de estado y previo acuerdo unánime de los senadores presentes⁴³³. Su único propósito es asesorar al ministro de estado y no tienen derecho a hacer uso de la palabra⁴³⁴.

En la etapa de discusión general se reciben indicaciones, propuestas que constituyen una manifestación de la iniciativa legislativa durante el trámite de formación de la ley. La indicación, en el contexto legislativo en análisis, es la

⁴²⁹ Artículos 118 a 122 RS y 129 y 130 RCD.

⁴³⁰ La misma sentencia añade que se trata de la representación intelectual del asunto que se quiere abordar, el problema que se desea resolver.

⁴³¹ Artículos 109 y 112 RS y 126 RCD.

⁴³² Artículos 37 CPR, 109 RS, 81 y siguientes RCD. La facultad de rectificar se encuentra en el artículo 78 del proyecto de reforma constitucional presentado por el presidente Jorge Alessandri en julio de 1964. Este proyecto también otorgaba a los ministros la inviolabilidad por sus opiniones emitidas en sesiones de sala, comisión o comité (CARRASCO DELGADO, 1987: 96).

⁴³³ Artículo 71 RS.

⁴³⁴ En la Cámara existe una convención parlamentaria equivalente, no incluida en el RCD. Durante la elaboración de la reforma del RS de 1993, el senador Pacheco propuso otorgar derecho a usar la palabra a subsecretarios y otros altos funcionarios en Sala y comisión. La propuesta no generó consenso y fue desechada (BRONFMAN, DE LA FUENTE y PARADA, 1993: 503).

proposición escrita formulada por el Presidente de la República o por uno o más parlamentarios con el objeto de agregar, modificar o suprimir, total o parcialmente, el contenido de un proyecto de ley en tramitación en el Congreso Nacional⁴³⁵. Los ministros de estado carecen de iniciativa legislativa y por lo tanto no pueden formular indicaciones⁴³⁶. Según la STC 122/91, se trata de una facultad indelegable del Presidente de la República, por no existir precepto alguno en la Constitución que la permita.

Las indicaciones deben presentarse por escrito y debidamente redactadas, especificándose el lugar que corresponde al artículo o inciso nuevo que se propone agregar al proyecto, o señalando la modificación que se pretende introducir⁴³⁷. En el caso del Presidente de la República, las indicaciones se presentan por medio de un oficio.

En lo que a su sustancia se refiere y del mismo modo que mociones y mensajes, las indicaciones deben someterse a las exigencias constitucionales, legales y reglamentarias aplicables. Dentro de ellas destaca la de atinencia: las indicaciones sólo pueden decir relación con las ideas matrices o fundamentales del proyecto⁴³⁸. Si la indicación no cumple con dichas exigencias, el Presidente de la correspondiente cámara, o comisión en su caso, puede declararla inadmisibile⁴³⁹.

La declaración de inadmisibilidad de una indicación puede realizarse de oficio o a petición de algún diputado o senador, en cualquier momento de la discusión. La reforma de la LOCCN de julio de 2010 amplió la posibilidad de cuestionar la admisibilidad de una indicación en dos sentidos. Primero, pues antes de la reforma el cuestionamiento de la Sala ante la decisión del Presidente, sólo podía formularse ante una declaración de inadmisibilidad. La redacción vigente del artículo 25 LOCCN permite debatir tanto la inadmisibilidad de una indicación como su admisibilidad. En un segundo sentido, la nueva disposición permite a cualquier parlamentario plantear de manera expresa la cuestión, que debe resolverse de inmediato.

El hecho que no se haya declarado la inadmisibilidad de una indicación

⁴³⁵ Según la STC 1005/07, la indicación es una propuesta de cambio a la normativa contenida en un proyecto de ley con el objeto de perfeccionarla. La SSTC 259/97 y 719/07 las califican como proposición tendiente a corregir o adicionar un proyecto durante su etapa de discusión y aprobación. En la STC 413/04 el Tribunal Constitucional advierte que la exigencia de atinencia de aplicarse con prudencia y con un equilibrio adecuado, pues el afán de erradicar las leyes misceláneas no debe conducir a rigidizar el sistema, impidiendo que por vía de indicaciones se enriquezca el proyecto original.

⁴³⁶ La Constitución no les otorga iniciativa legislativa en su artículo 65 y por lo tanto ni la ley ni los reglamentos pueden reconocerle tal facultad. Como ya indicamos, un proyecto de reforma del artículo 24 LOCCN pretendió reconocer a los ministros de estado esta facultad previa delegación por parte del Presidente de la República, pero el Tribunal Constitucional consideró otorgar dicha atribución era inconstitucional (STC 122/91). Al margen de la cuestión de constitucionalidad, la coordinación legislativa en el seno del Poder Ejecutivo podría verse afectada con una modificación de este tipo. Cabe agregar que los reglamentos camarales anteriores a la CPR, reconocían esta facultad a los ministros de estado. En junio de 1990, la Cámara de Diputados aprobó un RCD que mantuvo la facultad de los ministros de estado de formular indicaciones, pero dicha atribución fue eliminada el año 1995. El Senado mantuvo el RS tal como regía a septiembre 1973 hasta enero de 1993, fecha en la cual fue aprobada su reforma. El nuevo artículo 118 RS no permite las indicaciones suscritas por ministros de estado (BRONFMAN, DE LA FUENTE y PARADA, 1993: 505, 506 y 507).

⁴³⁷ Artículos 118 RS y 129 RCD.

⁴³⁸ Artículos 69 CPR, 24 LOCCN, 118 RS y 129 RCD. Según el Tribunal Constitucional debe existir una relación directa, próxima y atinente, una relación causal sincera (SSTC 259/97, 410/04 y 719/07). No son atinentes la indicaciones del todo ajenas al proyecto o cuya vinculación con el mismo sea remota o lejana (STC 1005/07).

⁴³⁹ Artículo 25 LOCCN, 118 RS y 129 RCD. En la Cámara de Diputados debe dar cuenta de todas las indicaciones recibidas, aun cuando puedan ser inadmisibles. Por lo mismo queda testimonio de ellas en el acta de la sesión en que fueron leídas y en el Boletín en que se publique dicha sesión (artículo 129 RCD).

durante su discusión general, no impide al presidente de la comisión que deba informar el proyecto formularla o consultar a los integrantes de la comisión si existe duda⁴⁴⁰. Lo anterior a menos que la Sala o su Presidente haya resuelto sobre su admisibilidad o inadmisibilidad, pues en tal caso no cabe a la comisión cuestionar dicha resolución (inciso 4º, artículo 25 LOCCN)⁴⁴¹.

A la inversa, la admisión de una indicación en la comisión o su inadmisibilidad no priva a la Sala de su facultad de declarar su admisibilidad o inadmisibilidad (inciso final artículo 25 LOCCN). En la discusión de esta regla, el senador Novoa señaló que su propósito es evitar que la comisión impida la renovación de una indicación en la Sala de conformidad con el artículo 124 RS⁴⁴².

Las indicaciones que no han sido declaradas inadmisibles son las que serán objeto de discusión particular y pronunciamiento en el segundo informe de comisión. La discusión general sólo las admite en la discusión, a menos que se trate de proyectos sujetos a discusión general y particular a la vez, por acordarse la omisión del segundo informe, o bien por aplicación de otra norma reglamentaria, casos en los cuales sí corresponde debatirlas y votarlas. Por consiguiente, en el procedimiento general no es la Sala la que vota sobre ellas, sino la comisión.

Como en el caso de mociones o mensajes, quien suscribe una indicación tiene la facultad de retirarla en cualquier momento, siempre que sea antes de que se someta a votación en Sala o comisión⁴⁴³. Una vez retirada, otro parlamentario puede hacerla suya y revivirla, incluso tratándose de indicaciones presentadas por el Presidente de la República a menos que se refieran al ejercicio de facultades privativas o de su iniciativa exclusiva.

En cuanto a la oportunidad para plantear las indicaciones, la regla general es que pueden presentarse:

- 1º Durante su discusión general para que sean consideradas durante la discusión particular;
- 2º En el plazo que fije la Sala con posterioridad a la aprobación general del proyecto; o
- 3º De manera excepcional, en el plazo que acuerde la comisión competente.

En la Cámara Baja, las indicaciones pueden presentarse durante la discusión general y hasta el cierre del debate respecto de cada uno de los artículos del proyecto (artículo 267 RCD). Según el mismo artículo del RCD, la comisión puede fijar un plazo especial durante la discusión particular para la presentación de indicaciones a todos o cada uno de los artículos de la iniciativa. En el Senado, las indicaciones pueden presentarse durante la discusión general, dentro del plazo que la Sala acuerde o bien las que la comisión por la unanimidad de sus miembros estime pertinente considerar⁴⁴⁴.

⁴⁴⁰ Artículos 121 y 122 RS.

⁴⁴¹ En rigor, si la indicación fue declarada inadmisibile en la Sala, la comisión no tiene siquiera competencia para conocerla.

⁴⁴² Biblioteca del Congreso Nacional, 2010: 631.

⁴⁴³ Artículos 132 RS y 134 RCD.

⁴⁴⁴ Artículos 118 y 121 RS.

Por regla general, son improcedentes nuevas indicaciones en la discusión particular. Sólo es posible la renovación de las ya presentadas en la discusión general, debiendo cumplirse con los requisitos reglamentarios pertinentes⁴⁴⁵.

La discusión general ha de concluir con la aprobación o rechazo de un proyecto en consideración a sus ideas fundamentales o matrices. Para este fin, es menester declarar cerrado el debate, declaración que pone fin a la discusión general de la iniciativa. Según los reglamentos camarales el cierre del debate procede:

- 1º Cuando el Presidente de la Cámara ofrece la palabra y nadie hace uso de ella;
- 2º Por cumplimiento de la hora prefijada por el reglamento o por acuerdo de los comités; o
- 3º Por aprobación de la clausura del debate en la forma señalada en la regulación de cada cámara⁴⁴⁶.

Terminado el debate, sólo se admiten las indicaciones procedimentales dirigidas a reabrirlo cuando del estudio de una disposición o idea del proyecto aparezca como necesaria dicha reapertura⁴⁴⁷.

Una vez concluida y cerrada la discusión debe ponerse en votación el proyecto. Entonces, cada cámara lo aprueba o rechaza en general. Si se aprueba y se han formulado indicaciones, el proyecto es remitido por segunda vez a la comisión competente. Si se aprueba y no se han presentado indicaciones, el proyecto se entiende aprobado también en particular⁴⁴⁸.

Si el proyecto es rechazado por la Cámara de Origen, por regla general, no puede volver a presentarse sino hasta después de un año⁴⁴⁹. Si el proyecto es rechazado en general por la Cámara Revisora procede la formación de una Comisión Mixta (artículo 7º CPR).

La discusión general que tiene lugar en la Sala es registrada en una versión taquigráfica cuya elaboración corresponde al Servicio de Redacción de Sesiones de cada Corporación. Con el sustento de esta versión se prepara el Diario de Sesiones del Senado y el Boletín de Sesiones de la Cámara de Diputados. En ambas publicaciones constan los debates parlamentarios íntegros y los principales documentos asociados al ejercicio de la función legislativa y a la función de fiscalización. Además de esta medida de divulgación, el RCD dispone que se difundirá a través de su sitio electrónico, la asistencia a las sesiones de la Sala de los diputados, precisando las ausencias motivadas en enfermedad o en impedimento grave, debidamente justificados (artículo 9 RCD). Notemos que después de la entrada en vigor de la Ley 20.285, de transparencia de la función pública y de acceso a la información de la administración del estado, se ha

⁴⁴⁵ Artículo 124 RS.

⁴⁴⁶ Artículos 140 y siguientes RS y artículos 136 y siguientes RCD.

⁴⁴⁷ Artículos 125 RS y 111 letra c RCD.

⁴⁴⁸ Artículos 120 RS y 130 RCD.

⁴⁴⁹ Artículo 68 CPR. Sin perjuicio de la atribución del Presidente de la República, tratándose de proyectos de su iniciativa, de solicitar que el mensaje pase a la otra Cámara.

incrementado el número de documentos sobre diversos aspectos de la organización y funcionamiento del Congreso Nacional disponible en los sitios electrónicos de la Cámara de Diputados y Senado⁴⁵⁰.

4.6. Segunda remisión a comisión, segundo informe y discusión particular

El proyecto aprobado en general y que ha recibido indicaciones admisibles, es remitido a la comisión competente para que lo discuta en particular y elabore un segundo informe. El segundo informe es el pronunciamiento de la comisión que sirve de base para la discusión particular en Sala. Debe ser aprobado por la mayoría de sus miembros presentes, respetando el quórum para sesionar, y ha de evacuarse en el plazo prudencial que fije la Sala, sin perjuicio de los términos aplicables en materia de urgencias⁴⁵¹.

El segundo informe puede omitirse por decisión de la Sala. En el Senado, se exige acuerdo unánime de los presentes, mientras que en la Cámara se requiere la aprobación de los dos tercios de los presentes, a petición de un jefe de comité y en votación económica inmediata⁴⁵².

Como ya explicamos arriba, en la Cámara de Diputados el segundo informe debe contener un conjunto de contenidos detallados por el artículo 288 RCD, a saber: los artículos que no hayan sido objeto de indicaciones ni de modificaciones (estos preceptos se tienen por aprobados); los artículos calificados como normas de carácter orgánico constitucional o de quórum calificado; los artículos suprimidos; los artículos modificados, ya que la comisión puede introducir modificaciones al texto aprobado en general; los artículos nuevos introducidos; los artículos que deba conocer la Comisión de Hacienda cuando la comisión modifique normas que tengan incidencia en materias presupuestarias y financieras del estado, de sus organismos o empresas⁴⁵³; las indicaciones rechazadas por la comisión⁴⁵⁴; la mención de si existió unanimidad en el acuerdo respecto de los artículos identificados como orgánicos constitucionales o de quórum calificado, los suprimidos, los modificados y los que deben ser informados por la Comisión de Hacienda de conformidad con lo prescrito en el artículo 222 RCD; el texto de las disposiciones legales que el proyecto modifique o derogue, o bien, la indicación de las mismas⁴⁵⁵; el texto íntegro del proyecto tal

⁴⁵⁰ El artículo sexto transitorio de la Ley 20.285 señala que el Congreso Nacional se rige por el principio de transparencia en el ejercicio de la función pública establecido en el artículo 8 CPR y los artículos 3 y 4 de la misma ley. Ambas Cámaras deben dar cumplimiento a lo dispuesto en el artículo 7 de la Ley 20.285, referido a la transparencia activa y que exige la publicación en el sitio electrónico de los antecedentes indicados en el precepto, entre los que se cuenta: estructura orgánica; facultades, funciones y atribuciones de cada una de sus unidades y órganos internos; marco normativo; planta de personal y personal a contrata y honorarios y sus remuneraciones; diversos contratos de suministro y prestación de servicios; transferencias de fondos públicos; actos y resoluciones que tengan efectos sobre terceros; presupuesto asignado e informes de ejecución; resultados de auditorías, etcétera.

⁴⁵¹ Artículos 121 RS y 130 RCD.

⁴⁵² Artículos 121 RS y 130 RCD.

⁴⁵³ Esta incidencia es determinada por el presidente de la comisión informante (artículos 222 y 288 RCD).

⁴⁵⁴ No obstante haber sido desechadas, pueden ser renovadas en la discusión particular del proyecto en Sala, si cumplen con los requisitos reglamentarios.

⁴⁵⁵ Esta información técnica sobre el impacto en el ordenamiento jurídico suele provenir de los informes que acompañan al mensaje o moción o de estudios elaborados por organismos como la BCN.

como ha sido aprobado por la comisión con indicación de los artículos que deben aprobarse por mandato del reglamento (aquellos que no fueron objeto de indicaciones en la discusión general ni de modificaciones en el segundo informe); firma de los diputados que suscriben el informe en los mismos términos del primer informe⁴⁵⁶; designación de un parlamentario informante; y firma del Secretario de la comisión en su calidad de ministro de fe.

Emitido el segundo informe es remitido a la Sala. Una vez que se da cuenta del informe en Sala, el proyecto queda en condición de ser incluido en la tabla en la sesión y lugar que corresponda. En la sesión fijada, procede entonces su discusión particular (artículo 291 RCD).

La discusión particular examina el proyecto aprobado en general sobre la base del contenido del segundo informe de comisión⁴⁵⁷. Esta discusión, como señalamos antes, es efectuada artículo por artículo. De manera previa al debate particular, el Presidente de la Cámara respectiva debe declarar aprobados los artículos que:

- 1º No fueron objeto de indicaciones en la discusión general en Sala (por no haberse formulado o habiéndose presentado, fueron declaradas inadmisibles);
- 2º No fueron objeto de modificación en el segundo informe;
- 3º O, en el caso de recibir indicaciones, éstas fueron rechazadas y no renovadas.

Las disposiciones que se encuentran en cualquiera de estos tres supuestos, sin mediar votación, se tienen por aprobadas de pleno derecho⁴⁵⁸.

Hecho lo anterior, la discusión particular se circunscribe a determinados contenidos del segundo informe:

- 1º Los artículos nuevos propuestos;
 - 2º Los artículos modificados;
 - 3º Las indicaciones renovadas. Se trata de indicaciones presentadas en la discusión general en Sala y rechazadas por la Comisión en su segundo informe, pero que se someten nuevamente a consideración de la Sala por iniciativa de dos jefes de comité en la Cámara Baja, o bien de diez o más senadores, o por el Presidente de la República. Cada renovación debe hacerse por separado y su texto debe ser idéntico al de la indicación rechazada⁴⁵⁹;
 - 4º Las modificaciones que proponga en su informe la Comisión de Hacienda;
 - y
 - 5º Los artículos suprimidos por la comisión en el segundo informe.
- La discusión particular termina con la declaración de cierre del debate,

⁴⁵⁶ Artículos 40 RS y 291 RCD.

⁴⁵⁷ Artículos 123 RS y 131 RCD. Recordemos que hay procedimientos en los cuales no se evacua el segundo informe.

⁴⁵⁸ Artículos 124 RS y 131 RCD. A menos que se trate de normas que requieran aprobación con un quórum especial.

⁴⁵⁹ Artículos 124 RS y 131 letra c RCD. El RS permite modificar la indicación original para adecuarla al proyecto aprobado por la comisión en su segundo informe.

equivalente a la realizada al finalizar la discusión general⁴⁶⁰. La votación se realiza artículo por artículo siguiendo el texto propuesto en el segundo informe de la comisión.

4.7. Votaciones

Terminada la discusión general o particular, procede someter el proyecto a la votación de la Sala⁴⁶¹. En forma previa a la votación, debe llamarse a todos los diputados o senadores que estén fuera de la Sala para que ejerzan su derecho a voto⁴⁶². En la práctica, un sistema de señales de sonido instalado en buena parte de las oficinas y espacios comunes del edificio del Congreso Nacional informa a los parlamentarios del inicio del tiempo de votación⁴⁶³.

Los quórum constitucionales para la aprobación de proyectos de ley utilizan como base de computo senadores o diputados presentes o en ejercicio.

La base de cálculo de parlamentarios presentes considera a los que se encuentran en la Sala en el momento de la votación, descontando a los inhabilitados y pareados⁴⁶⁴. Según la ley, los diputados y senadores están inhabilitados para promover o votar ningún asunto que interese directa o personalmente a ellos o a sus cónyuges, ascendientes, descendientes o colaterales hasta el tercer grado de consanguinidad y el segundo de afinidad inclusive o a personas ligadas por adopción. Según las LOCCN pueden, no obstante, participar en el debate advirtiendo el interés concernido. No rige este impedimento en asuntos de índole general que interesen al gremio, profesión, industria o comercio a que pertenezcan, en elecciones o en el ejercicio de alguna de las atribuciones exclusivas de cada cámara. El artículo 8° RS reitera el mandato legal. Por su parte, el RCD extiende la inhabilidad privando a los diputados de derecho a voto en asuntos que les interesen directa o personalmente, a sus ascendientes, descendientes, cónyuge, parientes colaterales hasta el cuarto grado de consanguinidad y segundo de afinidad, ambos inclusive (artículo 145 RCD).

Como se explicó arriba, el pareo es un acuerdo formal entre dos parlamentarios pertenecientes a bancadas adversarias (en la dicotomía gobierno y oposición), en virtud del cual el congresal presente en una votación se abstiene de participar en ella para no perjudicar los intereses del parlamentario ausente⁴⁶⁵. El

⁴⁶⁰ En la Cámara baja, si la discusión de un proyecto no concluye en un período legislativo, puede continuarse en el siguiente (artículo 133 RCD).

⁴⁶¹ Artículos 134 RS y 132, 136 a 142 RCD.

⁴⁶² Artículos 163 RS y 144 RCD.

⁴⁶³ El audio de la discusión en Sala también es reproducido por un sistema de altavoces que cubre oficinas y ciertos espacios comunes.

⁴⁶⁴ Artículos 5° B LOCCN, 8, 9 y 171 RS y 145 RCD. Cabe subrayar que según el artículo 5° F LOCCN, es un deber de los parlamentarios asistir a las sesiones de la cámara y de las comisiones a que pertenezcan.

⁴⁶⁵ Puede ser reglamentario (formalmente inscrito según el procedimiento establecido) o extra reglamentario y constituye una práctica parlamentaria de vital importancia para el funcionamiento de las cámaras. Es posible circunscribirlo a una o más sesiones, extenderlo por un período preestablecido o acordarlo como permanente, sin perjuicio de excepciones pactadas de modo explícito (v. gr. votaciones asociadas a normas de quórum especial o de reforma constitucional).

parlamentario pareado no se considera presente para efectos de la votación.

La base de cálculo de los parlamentarios en ejercicio considera a todos los previstos por la Constitución, que han sido elegidos y han sido investidos en su cargo, descontando a los desaforados y a los ausentes con permiso constitucional⁴⁶⁶. En el caso del desafuero, el diputado o senador deja de ser parlamentario en ejercicio “desde el momento en que se declare, por resolución firme, haber lugar a formación de causa (...) y sujeto al juez competente”⁴⁶⁷. Los permisos constitucionales para ausentarse que otorga cada corporación excluyen a los parlamentarios del listado de diputados y senadores en ejercicio en el período de permiso concedido⁴⁶⁸. Notemos aquí que un parlamentario impedido de participar en una o más sesiones por razones de salud, sigue siendo un congresal en ejercicio y por lo mismo es considerado en el cómputo del quórum pertinente.

Las votaciones en ambas ramas del Congreso Nacional se realizan en un período de la sesión que se abre y cierra de manera formal⁴⁶⁹. En él, sólo es posible intervenir de la manera señalada por los reglamentos camarales, en el momento que éstos indican. Se vota en el orden fijado por el presidente y no se permite la delegación del voto, como tampoco ninguna forma de votación condicional⁴⁷⁰. El encargado del escrutinio y registro de las votaciones es el secretario de cada corporación. La votación debe repetirse cada vez que se observe “defecto, exceso o irregularidad” que pueda influir en el resultado⁴⁷¹.

Las votaciones pueden ser públicas, secretas, nominales, económicas o individuales⁴⁷². La votación pública constituye la regla general de procedimiento en ambas ramas del Congreso Nacional. El carácter público de las principales actuaciones de diputados y senadores tiene directa relación con su calidad de representantes populares y con el deber de dar cuenta del ejercicio del mandato popular. El voto público también es una herramienta de control de los partidos políticos sobre sus representantes en el parlamento⁴⁷³. La votación pública concreta en el procedimiento parlamentario el deber impuesto por el inciso segundo del artículo 8° CPR y resulta armónica con lo dispuesto en los artículos

⁴⁶⁶ Artículos 5 LOCCN, 7 RS y 35, 36, 37, 38 y 40 RCD. Según la ley, la investidura de los senadores y diputados se realiza mediante juramento o promesa efectuado de conformidad con los reglamentos de cada cámara. Desde la investidura los parlamentarios “se considerarán en ejercicio” (artículo 5° LOCCN).

⁴⁶⁷ Artículo 62 CPR. La disposición utiliza los términos del antiguo proceso penal, sin perjuicio del uso de la voz “imputado”. La formación de causa se ha entendido como equivalente a la formalización.

⁴⁶⁸ En el Senado, podría extenderse desde la fecha de concesión del permiso y el regreso a Chile, en el caso de ser solicitado desde el extranjero. El RS prevé un procedimiento para el supuesto de regreso anticipado y reglas de caducidad si no se emplea el permiso otorgado. También es posible su prórroga. El RCD dispone su inscripción en un registro especial. Ambos reglamentos explicitan que los permisos no pueden beneficiar a más de un tercio de los parlamentarios de manera simultánea.

⁴⁶⁹ En el Senado, el Presidente debe pronunciar las palabras “en votación” al inicio de la misma y “terminada la votación” en su cierre (artículos 168 y 173 RS, y 150 RCD).

⁴⁷⁰ Artículos 179 RS y 156 RCD. El presidente no puede poner en votación artículos o indicaciones contrarias a las ideas ya aprobadas de un proyecto de ley o acuerdo (artículo 149 RCD).

⁴⁷¹ Artículos 176 RS y 152 RCD.

⁴⁷² Artículos 154 a 182 RS y 143 a 165 RCD.

⁴⁷³ De allí que en el derecho comparado algunas votaciones en las que se busca atemperar el mandato partidista sean secretas. En Italia, hasta el año 1988, casi todas las votaciones en la Cámara de Diputados eran secretas, haciendo casi imposible el control de los líderes de partido sobre sus diputados. La única vía para asegurar el voto de cada parlamentario era obtener su apoyo efectivo, lo que forzaba detalladas transacciones intrapartido. Cfr. DELLA SALA, 1998: 81.

5ª LOCCN y 161 RCD. Estos últimos disponen que las sesiones de cada cámara, los documentos y registros de las mismas, las actas de sus debates y sus votaciones son públicas⁴⁷⁴. En la Cámara de Diputados, las votaciones públicas deben ser informadas y publicadas de manera diaria a través de su sitio electrónico (artículo 143 RCD).

En la Cámara de Diputados, las votaciones públicas pueden ser nominales o económicas, en tanto en el Senado pueden ser nominales o individuales.

Las votaciones nominales incluyen la fundamentación del voto y pueden efectuarse mediante un sistema electrónico, de cédulas o papeletas, o simplemente con la manifestación del voto después del pertinente llamado en orden alfabético⁴⁷⁵. Dentro de las votaciones nominales, la votación por cédula se utiliza para la designación de cargos⁴⁷⁶. El acceso a la fundamentación del voto es más restrictivo en la Cámara de Diputados que en el Senado⁴⁷⁷.

La votación económica prevista en la Cámara baja no permite la fundamentación del voto. Puede realizarse empleando el sistema electrónico de votación, el de manos levantadas o de parlamentarios de pie, o cualquier otro. El RCD prefiere que se realice, en primer lugar, por medio del sistema electrónico (artículo 143 RCD). Si éste falla o no puede utilizarse, la votación económica se efectúa contando las manos levantadas o los parlamentarios de pie y sentados. El RCD distingue el procedimiento a seguir si hay algún problema o duda con el resultado que arroja la votación electrónica. Las dos posibilidades son que la duda del Presidente acerca de la votación tenga su origen en un desperfecto del aparato electrónico o que provenga sólo del resultado de la votación (artículo 159 RCD). Si el problema tiene su origen en un desperfecto del aparato, procede la votación con el sistema de manos alzadas en el orden indicado por el reglamento: votan en primer lugar los parlamentarios que sostienen una posición afirmativa, luego los que sostienen una posición negativa y, en último lugar, los que se abstienen. Si el problema es la duda acerca de la fidelidad del resultado registrado, el Presidente debe repetir la votación pidiendo que se pongan de pie los diputados que votan de manera afirmativa, luego los que votan negativamente y, al final, los que se abstienen. Si la Mesa (y no sólo el Presidente) mantiene dudas acerca del resultado, debe tomarse una votación nominal especial, sin fundamentación de voto.

⁴⁷⁴ Como ya explicamos, tanto la LOCCN como el RCD prevén la posibilidad de que el Presidente de la Corporación o de la Comisión con el voto favorable de los dos tercios de los parlamentarios en ejercicio en la Sala (o presentes según el RCD), o integrantes de la comisión, declare secreta la sesión o parte de ella, dejando constancia de los fundamentos de tal declaración. La medida debe fundarse en una eventual afectación de las funciones de dichos órganos, los derechos de las personas, la seguridad de la Nación o el interés nacional. Estas son las mismas causas de restricción que reconoce la Constitución en su artículo 8°, aunque esta norma exige una ley quórum calificado como base para la adopción de medidas restrictivas.

⁴⁷⁵ Artículo 156 RS. El llamado sigue el orden del primer apellido y es móvil, de manera que en cada sesión comienza con el senador siguiente a aquel con el cual se inició la votación en la sesión anterior.

⁴⁷⁶ Artículos 162 RS y 163 RCD.

⁴⁷⁷ La regla general en la Cámara de Diputados, es que sólo fundan el voto, por un tiempo máximo de cinco minutos, cada uno de los jefes de comité o un máximo de tres diputados designados por éste (cada uno con dos minutos). La Sala, por los dos tercios de los diputados presentes, puede permitir a todos los diputados fundar su voto hasta por dos minutos (artículo 158 RCD). En la Cámara Alta, cada senador puede fundar su voto en una votación nominal o individual hasta por cinco minutos. Pierde este derecho si no emite su voto cuando es llamado a hacerlo (artículo 169 RS).

En el Senado, las votaciones individuales consisten en la pregunta que se formula a cada senador, siguiendo el orden en que estén sentados (empezando por el primero de la derecha para concluir con el Presidente) y que debe ser respondida emitiendo el voto en voz alta o por medio de un sistema electrónico que mantenga el carácter público de la votación (artículo 155 RS). Si el voto es en voz alta las opciones admitidas por el RS son: sí, no, me abstengo, estoy pareado o estoy impedido.

La regla general para la realización de una votación pública sin fundamentación de voto, tanto en la Cámara de Diputados como en el Senado, es la votación por sistema electrónico⁴⁷⁸.

La excepción a las votaciones públicas son las votaciones secretas. Las votaciones secretas pueden efectuarse por medio de balotas blancas (sí), negras (no) y azules (abstención) en la Cámara de Diputados o rojas (abstención) en el Senado⁴⁷⁹. El RCD permite, además, la votación secreta por medio de cédulas (artículo 143 RCD).

El artículo 159 RS ordena la realización de votación secreta cuando se trata de asuntos de interés particular que afecten a personas determinadas tales como nombramientos, rehabilitación de ciudadanía y otorgamiento de nacionalidad por gracia. Asimismo, uno o más comités del Senado pueden pedir una votación secreta sobre cualquier asunto, antes de su inicio, y para que prospere se exige el acuerdo de los tres quintos de los senadores presentes. Por otro lado, según el artículo 5° A LOCCN, no son públicas las votaciones del Senado que resuelven sobre la rehabilitación de la ciudadanía. La misma norma autoriza la votación secreta en aquellos casos en que el Presidente de la República haya solicitado una discusión con tal calidad, de conformidad con el artículo 32 N° 15 CPR. Como puede advertirse, el sustento legal de las excepciones del RS a la exigencia general de votación pública que deriva de los artículos 8° CPR y 5° A LOCCN, es feble. La posibilidad de convertir una votación en secreta por decisión de los tres quintos de los senadores presentes, contrasta con la exigencia del inciso 9 del artículo 5° A, que requiere el apoyo de los dos tercios de los senadores o diputados en ejercicio para declarar el secreto de una sesión y sus antecedentes. También contrasta con la exigencia de ley de quórum calificado prevista por el constituyente en el artículo 8° CPR.

En el Senado se prohíbe votar en forma secreta la acusación aprobada por la Cámara de Diputados, la admisión de las acciones civiles en contra de los Ministros de Estado, y las contiendas de competencia que se susciten entre las autoridades políticas o administrativas y los tribunales superiores de justicia⁴⁸⁰.

Por último, cabe destacar que los Reglamentos contienen la posibilidad de

⁴⁷⁸ Artículos 157 RS y 143 RCD. En el Senado, un comité, antes de iniciar la votación, puede pedir que se realice de manera individual o nominal. En la Cámara, el sistema electrónico se utiliza en todas las votaciones públicas que no sean nominales. Si no se puede utilizar este sistema se utiliza el de manos levantadas.

⁴⁷⁹ Artículos 158 RS y 162 RCD. En la Cámara Alta los senadores pareados o impedidos deben declarar su situación para su registro en el acta. Deben retener las balotas o depositarlas en el cajón de sobrantes de la caja que recoja la votación.

⁴⁸⁰ Artículos 53 n°1, 2 y 3 CPR y 159 RS.

dividir la votación de una proposición⁴⁸¹. Lo anterior sin perjuicio de lo señalado en la LOCCN, que prohíbe tal división respecto de las observaciones del Presidente de la República a un proyecto de ley o reforma constitucional⁴⁸². La ley también dispone que deben votarse en conjunto las proposiciones de las comisiones mixtas (artículo 31 LOCCN).

V. APROBACIÓN E INSISTENCIA: EL TRÁMITE LEGISLATIVO ENTRE CÁMARAS

Parece conveniente recapitular el esquema general del trámite legislativo interno a fin de facilitar el análisis que sigue. En primer término, los proyectos de ley ingresan a la cámara que corresponda a través de su oficina de partes. Esta lo remite a la Mesa, la que decide, a veces con decisión explícita de la Sala, el envío del proyecto a una o más comisiones (sin perjuicio de la posibilidad de utilizar procedimientos simplificados en proyectos breves o con prioridad política). La comisión que estudia en general el proyecto emite un primer informe, que es presentado en la Sala para fundar la discusión en general del mismo. Durante la primera discusión en Sala, los parlamentarios pueden formular indicaciones al proyecto de ley en trámite.

Una vez aprobado el proyecto en general, éste es remitido junto con las indicaciones formuladas a la comisión, para que elabore el segundo informe. El segundo informe contiene un análisis particular de la normativa propuesta, que permite fundar la discusión del proyecto artículo por artículo. La Sala debate y vota el segundo informe, decidiendo la aprobación o rechazo del proyecto y sus modificaciones.

Esta revisión sucinta del proceso legislativo intracameral permite examinar el proceso de formación de la ley desde un punto de vista intercameral.

El supuesto más sencillo de tramitación de una iniciativa legal se encuentra en el artículo 72 CPR. Este dispone que si un proyecto de ley es aprobado en una Cámara, con o sin modificaciones, pasa a la otra Cámara. Si el proyecto es aprobado sin cambios por la Cámara Revisora, su tramitación en el Congreso habrá concluido y será remitido por la Cámara de Origen al Presidente de la República para su sanción y publicación. Si el Presidente también aprueba el proyecto remitido por las Cámaras, procede promulgarlo y publicarlo como ley de la República.

El camino expedito del artículo 72 CPR exige un completo consenso político sobre el proyecto y cada uno de sus artículos. De ordinario las Cámaras de Origen y Revisora y, posteriormente, el Presidente formulan observaciones al proyecto original, en aras de su perfeccionamiento y para ajustarlo a la voluntad de las mayorías políticas dominantes en cada órgano.

Si una Cámara o el Presidente desean introducir modificaciones a lo obrado

⁴⁸¹ Artículos 164 RS y 146 RCD. Según el RCD no pueden dividirse las proposiciones que contengan las observaciones o vetos formulados por el Presidente de la República y aquellas cuya división pueda generar “una decisión inconstitucional”, situación que debe calificar al Presidente de la Cámara baja.

⁴⁸² Artículo 35 LOCCN.

en un trámite legislativo anterior, es necesario poner en conocimiento de la otra rama, o de ambas, las modificaciones que se hayan propuesto a objeto de obtener la aprobación que exige la Constitución. Así, en el caso que la Cámara de Origen apruebe los cambios introducidos por la Revisora, el proyecto se enviará al Presidente para su sanción. Del mismo modo, si ambas Cámaras aprueban las observaciones del Presidente de la República, el proyecto le será remitido para su promulgación y publicación.

Ahora bien, siempre existe la posibilidad que un proyecto de ley en alguna de las etapas de su tramitación sea rechazado de manera total o parcial. El rechazo total es aquel que emana del órgano colegislador que no acepta legislar sobre la materia objeto del proyecto. El rechazo parcial, en cambio, es el que emana de un órgano colegislador que acepta la idea de legislar sobre un determinado asunto, pero que discrepa de sus contenidos en particular.

Los efectos del rechazo son distintos según la fase y órgano colegislador que lo produzca. La Carta Suprema regula cuatro supuestos de rechazo, a saber:

- 1º Si un proyecto es desechado en general por la Cámara de Origen, por regla general, no podrá volver a presentarse sino después de un año. El artículo 68 autoriza al Presidente de la República para requerir el inicio de una tramitación extraordinaria en la Cámara Revisora;
- 2º Si es la Cámara Revisora la que rechaza un proyecto aprobado por la de Origen, debe formarse una Comisión Mixta, cuya cometido fundamental es acordar un proyecto apto para obtener la aprobación de ambas Cámaras;
- 3º Si la Cámara Revisora aprueba un proyecto pero con modificaciones y la Cámara de Origen rechaza éstas, también procede formar una Comisión Mixta;
- 4º Si el Presidente de la República observa un proyecto, las Cámaras tienen la posibilidad de acoger las observaciones o insistir en la iniciativa aprobada originalmente.

El sistema concebido por el constituyente para superar el rechazo de una de las Cámaras o del Presidente, tiene dos niveles. El primero es el de la búsqueda de un acuerdo entre las cámaras, cuando el rechazo proviene de una de las ramas del Congreso Nacional. En este caso, la Constitución dispone la formación de una comisión mixta que reúne a diputados y senadores para elaborar una propuesta que reduzca o elimine las discrepancias que dieron origen al rechazo. Esta respuesta constitucional sólo está disponible para el supuesto de rechazo de una de las cámaras y la aprobación de otra, y no para el rechazo de una cámara ante una propuesta legislativa del Presidente de la República. Con todo, el sistema político ha desarrollado mecanismos no formalizados para intentar un acuerdo entre una rama del Congreso Nacional y el Presidente de la República en aquellos casos en que el inicio del trámite legislativo se detiene por el rechazo de una cámara o comisión⁴⁸³.

⁴⁸³ Uno de los caminos que se ha utilizado es el de convocar a los integrantes de la comisión informante a reuniones y negociaciones

El segundo nivel supone que el consenso mayoritario en los tres órganos colegisladores no es alcanzable y, por lo tanto, sólo cabe legislar sobre la base de una regla de mayoría que se aplica al conjunto de los sujetos legislativos⁴⁸⁴. Según esta regla, la voluntad mayoritaria de dos órganos legisladores puede ser impuesta a un tercero, en tanto se cumplan los requisitos constitucionales preestablecidos. El segundo nivel funciona a través de los mecanismos de insistencia, en los que se distingue a órganos legisladores *insistentes* que apoyan la aprobación del proyecto y órgano legislador *insistido*, que rechaza la iniciativa de ley. La Cámara de Origen, la Cámara Revisora y el Presidente de la República pueden tener, según las distintas hipótesis de tramitación previstas en la Constitución, la función de órganos insistentes u órgano insistido⁴⁸⁵. En el caso de las cámaras, la Constitución fija quórum especiales tanto para insistir (un quórum reforzado), como para ser insistido.

Las disposiciones constitucionales que establecen la regla mayoritaria recién indicada son de dos tipos. En uno de ellos existe una alianza de ambas Cámaras dirigida a imponerse sobre la voluntad legislativa del Presidente de la República. En el otro, se observa el acuerdo del Presidente y una Cámara para superar la voluntad de la otra rama. En este último caso existen dos clases de insistencia: las que tienen como impulsor directo al Poder Ejecutivo y las que se fraguan dentro de la relación intercameral.

Un ejemplo de insistencia que tiene como impulsor directo al Presidente de la República es el artículo 68. Esta norma permite que el Presidente junto con una mayoría calificada de la Cámara Revisora (los dos tercios de los parlamentarios presentes) imponga su proyecto de ley a la Cámara de Origen (en la que debe existir un apoyo o silencio que alcance un tercio de los parlamentarios presentes)⁴⁸⁶. Tras la estructura formal del procedimiento fijado por la Constitución, se advierte que se aúna la voluntad legislativa de dos entes colegisladores en perjuicio de un tercer sujeto legislador, lo que teóricamente es admisible si se exige a la rama que apoya la iniciativa del Presidente un quórum reforzado de aprobación y se otorga a la Cámara que lo rechaza la oportunidad de detenerlo siempre que reúna un alto grado de consenso interno. Debe agregarse que el sistema diseñado permite el juego de mayorías y minorías parlamentarias sin dar cabida a la posibilidad que la mayoría que domina una rama, por sí sola, paralice la totalidad del trabajo legislativo⁴⁸⁷.

con el ministro responsable de la iniciativa legal.

⁴⁸⁴ Cabe notar que en el texto de la Constitución de 1925, el orden de estos dos niveles es al revés: primero las insistencias y luego la posibilidad de formar una comisión mixta.

⁴⁸⁵ Artículos 68, 70, 71 y 73 CPR.

⁴⁸⁶ En términos de la Constitución: si la Cámara de Origen rechaza en general un proyecto de iniciativa presidencial, el Jefe de Estado tiene la facultad de pedirle a la otra Cámara que se pronuncie sobre si aprueba el proyecto por los dos tercios de sus miembros presentes, y si eso ocurre, la Cámara de Origen sólo podrá rechazarlo reuniendo, a su vez, el voto en contra de los dos tercios de sus miembros presentes.

⁴⁸⁷ Las reglas de insistencia, sumadas a nuestras leyes de quórum especial y a la estructura bicameral entregan a la minoría un poder político robustecido. Parte de este poder, en lo que atañe a la insistencia y al bicameralismo, es estándar en numerosas democracias occidentales. El poder de veto de la minoría derivado de los quórum de aprobación de leyes especiales no es un estándar en las democracias occidentales. Como resultado práctico, el *status quo* que arranca del ordenamiento jurídico construido antes de marzo de 1990 disfruta de poderosas herramientas para su defensa. Como toda herramienta poderosa, su

Si el problema se plantea entre Cámaras, la Constitución faculta al Presidente para dar inicio a un procedimiento similar, que será aplicable cuando la Comisión Mixta que se haya formado no logre llegar a un acuerdo o bien cuando éste no sea aprobado por alguna de las Cámaras. La participación del Presidente es la que transforma a una Cámara en *insistente* y a la otra en *insistida*. La Cámara insistente es aquella que junto con el Presidente forma mayoría para aprobar un proyecto de ley. La Cámara insistida es la que se opone a la iniciativa de ley y que sólo podrá detenerla de manera definitiva si cuenta para ello con el apoyo de los dos tercios de sus miembros presentes. El Código Político de 1925 establecía, con similar lógica, una regla de insistencia basada en un quórum reforzado de aprobación en una Cámara, a la que debía sumarse un mínimo de apoyo o abstención en la otra⁴⁸⁸. A diferencia del ordenamiento vigente, la insistencia intercameral no consideraba la participación del Presidente, lo que podía dar pie a procedimientos infructuosos en tanto la voluntad del Poder Ejecutivo estuviese al lado del rechazo defendido por la Cámara insistida.

Por último, si es el Presidente de la República quien se opone a un proyecto aprobado por el Congreso, surge el derecho de las Cámaras de insistir por los dos tercios de sus miembros presentes en el proyecto que ellas hubiesen aprobado, sobreponiéndose con esta votación al veto presidencial.

El proceso de formación de la ley es un proceso de negociación política dirigido a la formación del consenso necesario para la aprobación de las normas en trámite. En este proceso intervienen numerosos diputados y senadores, que por medio de la respuesta normativa o bien la forma en que esta se expresa, pretenden generar el consenso necesario para su aprobación. En este contexto, la ambigüedad o las afirmaciones formuladas durante el debate suelen subordinarse al propósito de lograr la aprobación o rechazo del proyecto en trámite. Lo anterior puede tener relevancia para la construcción del elemento interpretativo de la ley historia fidedigna de su establecimiento, la que en un proceso formativo no colaborativo, rara vez podrá amparar de manera incuestionable una única lectura o interpretación de la norma. Por lo común las únicas votaciones que expresan la voluntad de cada rama del órgano legislativo son las que recaen en las normas y por lo mismo se sostiene que el intérprete no debiera buscar la voluntad del legislador fuera del texto sancionado⁴⁸⁹. Del mismo modo, los largos vericuetos del *iter* de la ley y el

empleo abusivo puede causar un daño profundo al sistema institucional. Cfr. TSEBELIS, 2002: 157-160 y 287.

⁴⁸⁸ Artículos 49, 50 y 51 CPE.

⁴⁸⁹ Marshall entiende que la constitución impone obligaciones iguales a los poderes legislativo y judicial, esto es, "al Congreso el deber de formular instrucciones legislativas y a los tribunales el de interpretarlas" (MARSHALL, 1982: 106). Si el principal deber del intérprete judicial consiste en intentar descubrir la voluntad o intención del legislador para aplicarla en el caso concreto, su autonomía funcional se encuentra severamente mermada. Además cuando se acepta que la interpretación de la norma está dominada por la intención de su autor, se menoscaban las ventajas derivadas de contar con dos niveles de regulación: uno fijo y preestablecido, y otro estable pero variable según las condiciones y necesidades concretas de aplicación. La función dirigida a aplicar la ley al caso concreto no es compartida entre los tres poderes, sino que se encuentra asignada por la Constitución a un poder en particular, sin perjuicio de su desarrollo restringido en el ámbito de los restantes poderes. Por lo demás, el registro del debate parlamentario, aún cuando sea claro para transmitir el punto de vista de los autores del texto legal (o de sus promotores políticos, o de una cámara), no suele ser suficiente para descubrir la voluntad del legislador, a menos que demos el valor del todo a una de sus partes. En rigor, no sería posible hablar de la intención del legislador si no es exhibiendo un registro fidedigno que de cuenta de la voluntad concordante de todos los participantes del proceso legislativo (las mayorías parlamentarias de ambas cámaras y el Presidente de la República) sobre el sentido que debe darse a las palabras de la ley. Un registro formal de este tipo

desgaste de la idea original que de su tránsito se sigue, contribuyen a desmejorar la calidad técnica de la obra legislativa. En este sentido, es evidente que el consenso político puede ser una óptima herramienta democrática y social, aunque sus motores tienden a empujar hacia una mala técnica legislativa.

A continuación se analizan las disposiciones constitucionales que reglan el proceso de formación de la ley.

5.1. Rechazo en general de un proyecto por parte de la Cámara de Origen: artículo 68 CPR.

Todo proyecto de ley comienza su trámite legislativo en la Cámara de Origen. Una vez ingresado a ésta, puede ser aprobado o rechazado. Si la moción o mensaje es aprobada en general y en particular, con o sin modificaciones, la iniciativa pasa a la otra Cámara para su discusión, según ordena el inciso segundo del artículo 69. Si la moción o mensaje es rechazado en general, en cambio, la iniciativa no puede continuar su tramitación y no puede presentarse nuevamente ante ninguna de las cámaras sino hasta después de un año. Como ya explicamos, el rechazo en general se produce cuando el proyecto no alcanza el quórum mínimo de aprobación al ser votado en la Cámara de Origen. El rechazo en general significa que la mayoría de los integrantes de la cámara desaprueba la iniciativa de legislar sobre la materia objeto del proyecto, al menos en los términos sostenidos por sus ideas matrices o fundamentales. El rechazo en particular no genera el período de un año de prohibición de renovación de la iniciativa⁴⁹⁰.

La Constitución vigente añade un privilegio presidencial que la Carta de 1925 no contenía⁴⁹¹. Si el rechazo recae en un proyecto de iniciativa del Presidente de la República, este tiene la facultad de solicitar que su mensaje pase a la otra Cámara y si ésta lo aprueba en general por los dos tercios de sus miembros presentes, el proyecto vuelve a la Cámara de Origen, la cual sólo puede rechazarlo reuniendo el mismo quórum. Debe destacarse que el texto del artículo 68 se refiere a proyectos de iniciativa del Presidente, lo que no circunscribe la excepción al ejercicio de la iniciativa exclusiva y, por lo mismo, la hace aplicable a cualquier proyecto de ley cuya tramitación haya comenzado por mensaje presidencial. Según el artículo 15 LOCCN corresponde al Presidente de la Cámara de Origen pronunciarse sobre la admisibilidad de la solicitud del Presidente de la República, sin perjuicio de la facultad de la Sala de la Cámara Revisora de rechazar la admisibilidad declarada en

es el único que se encuentra en el mismo nivel que la manifestación explícita e incuestionable de la voluntad del legislador, que son las palabras de la ley aprobada. La interpretación literal se encuentra apoyada por la lógica constitucional de la división del poder. La función interpretativa del juez es esencial y no se puede usurpar. Si la interpretación literal del texto legal no es satisfactoria para el poder legislativo, la posibilidad de enmendar el mandato que no ha sido recogido por los operadores de la norma, está siempre abierta.

⁴⁹⁰ El rechazo en particular de las disposiciones de un proyecto breve puede tener unas consecuencias políticas equivalentes a las derivadas del rechazo en general. Sin embargo, la Constitución no lo regula de igual manera. Las constituciones de 1828, 1833 y 1925 no asociaban el rechazo al pronunciamiento en general de cualquiera de las cámaras. La Constitución de Cádiz establecía la prohibición de volver a proponer el proyecto por un año siempre que éste fuese desechado por las Cortes “en cualquier estado de su examen” (artículo 140).

⁴⁹¹ Artículo 47 CPE. El artículo 42 de la Constitución de 1833 extendía el plazo de prohibición “hasta la sesión del año siguiente”.

el cierre del primer trámite⁴⁹².

El mecanismo de insistencia descrito surge en el segundo trámite -después del rechazo en la Cámara de Origen- en la medida que se logre la aprobación en general del proyecto por los dos tercios de los miembros presentes en la Cámara Revisora. La aprobación general exigida por la disposición conduce a dos interpretaciones divergentes sobre el procedimiento del artículo 68.

En efecto, asíéndose de la expresión antedicha y de otros elementos interpretativos, puede sostenerse que el mecanismo del artículo 68 constituye una poderosa prerrogativa presidencial que permite a éste aprobar un proyecto de ley de su iniciativa sin modificación alguna, en la medida que se cuente con el apoyo de los dos tercios de los miembros presentes en una rama y el silencio o soporte de más de un tercio de los congresales presentes en la otra Cámara. Según esta interpretación del artículo 68, si la Cámara insistente recibe el mensaje rechazado por la Cámara de Origen y aprueba en general el proyecto, lo remite inmediatamente a la rama insistida y si ella no reúne el quórum de rechazo, el proyecto queda listo para su aprobación por el Ejecutivo. No hay lugar, al menos en esta lectura de la disposición, para la aprobación en particular del proyecto.

Apoyan esta interpretación del precepto los siguientes argumentos. El primero es que la redacción original de la norma en el anteproyecto CENC buscaba sin duda otorgar un privilegio de envergadura para el Presidente de la República, toda vez que la insistencia nacía de la aprobación por la mayoría de los presentes en la Cámara Revisora del proyecto rechazado en general en la Cámara de Origen⁴⁹³. Además, el mismo anteproyecto asignaba de modo explícito al Senado la función de cámara insistente, y al mismo tiempo configuraba a la Cámara alta como un órgano próximo al Presidente de la República. Ambas decisiones de la Comisión de Estudios corroboran la clara voluntad del constituyente de reforzar el presidencialismo, que aflora en múltiples tópicos del anteproyecto CENC⁴⁹⁴. Contra este argumento es posible resaltar que en la sesión 334 de la Comisión de Estudios para la Nueva Constitución, quedó de manifiesto la voluntad de los redactores del precepto de disponer la continuación de la tramitación del proyecto no rechazado por los dos tercios en la Cámara de Diputados, mediante su aprobación en particular en una y otra Cámara. La reforma de julio de 1989 subió el quórum de

⁴⁹² Según esta misma norma, en caso de generarse discrepancia en este sentido, debe formarse una comisión mixta para examinar la admisibilidad de la solicitud presidencial. Si ésta no llega acuerdo o concluye que la solicitud es inadmisibile, procede archivar el mensaje. Si concluye que es admisible, ambas cámaras deben ratificar dicho carácter para continuar con la tramitación de la iniciativa presidencial. Si alguna de las ramas del Congreso la considera inadmisibile, debe ser archivada.

⁴⁹³ La redacción original del actual artículo 68 CPR, sostuvo en su oportunidad Pedro Pierry, constituía una "alteración sustancial" al principio de equilibrio de los poderes del estado en favor del Presidente de la República. Este autor planteaba la siguiente hipótesis: "un Presidente de la República que tiene solamente mayoría en el Senado, presenta el proyecto en la Cámara de Diputados; se rechaza; pide que pase al Senado; se aprueba por simple mayoría; vuelve a la Cámara de Diputados donde tiene un tercio de los parlamentarios, luego no lo pueden rechazar por los dos tercios, y se transforma en ley". Concluía que "el Presidente de la República podría gobernar con mayoría solamente en el Senado, bastándole un tercio de la Cámara de Diputados (...); esto es absolutamente insólito en el ordenamiento jurídico, porque significa que el Presidente de la República con la sola mayoría en una rama del Congreso puede dictar leyes". Estos problemas fueron subsanados con la reforma constitucional de julio de 1989, la que exige una mayoría de los dos tercios en la Cámara insistente (PIERRY ARRAU, 1992: 74).

⁴⁹⁴ Entre otros, el presidencialismo reforzado se constataba en la facultad presidencial para designar dos senadores y participar en el nombramiento de cuatro más (derogada el año 2005); en su poder de calificación de las urgencias; en sus facultades ante el Tribunal Constitucional; en la posibilidad de poner en movimiento los mecanismos de insistencia entre Cámaras, etcétera. Antes de la reforma de 1989 el Presidente gozaba además de la facultad de disolver la Cámara de Diputados antes del término de su período.

insistencia a los dos tercios de los miembros presentes, uniformando el régimen de insistencias instaurado en distintas normas del proceso de formación de la ley⁴⁹⁵.

El segundo es que el texto del artículo 68 no parece dar cabida a la aprobación en particular después de la aprobación en general o del fracaso del rechazo por los dos tercios de los presentes en la Cámara Revisora. Si el constituyente pretendió solamente dejar iniciado la tramitación del proyecto presidencial para luego abrir el trámite de la aprobación en particular, debió agregar una oración que así lo indicase. Lo anterior es en especial válido si consideramos que la discusión y aprobación en particular podría desfigurar la iniciativa original del Presidente. Notemos que al margen de la interpretación adoptada, la aprobación en particular en la cámara insistente y en la cámara insistida genera un conjunto de dudas no resueltas por el artículo 68⁴⁹⁶.

El tercer argumento es que las expresiones "mensaje" y "aprueba en general" parecen destinadas a precaver cualquier intento de alterar la iniciativa original del Presidente de la República. Si el constituyente buscó asegurar la admisión a tramitación del proyecto, pudo perfectamente omitir ambos términos o reemplazarlos por palabras que no sugiriesen la intangibilidad de la iniciativa.

Los argumentos enunciados han de complementarse con el examen del propósito de la norma. En este plano, el privilegio presidencial que parece acoger pierde toda su importancia si después de forzado el ingreso a tramitación del proyecto rechazado en primer trámite, cualquiera de las Cámaras puede modificar su contenido en el debate y votación en particular. Si se admite la reformabilidad en particular de los contenidos del proyecto, esta ventaja procedimental aparece como superflua al lado de las formidables atribuciones legislativas del Presidente (urgencia, iniciativa exclusiva, poder político, asistencia técnica ilimitada para la elaboración de proyectos, etcétera). Si bien el Ejecutivo podría introducir el proyecto eludiendo el plazo de un año que grava a las iniciativas rechazadas en la Cámara de Origen, ésta siempre podrá retrasarlo —y, si quiere, modificarlo— durante su aprobación en particular. Aún cuando se conjugara el artículo 68 con el artículo 71, considerando a la Cámara insistente como la revisora (aunque en los hechos parece funcionar como Cámara de Origen), el camino para lograr el triunfo del proyecto presidencial aparece como largo, a menos que exista la voluntad política de ambas Cámaras de debatir lealmente la iniciativa.

Una interpretación distinta debe construirse si se intenta conciliar el artículo 68 con la lógica consensual y democrática del procedimiento legislativo. Desde este punto de vista parece contrario a los principios de la democracia representativa privar a los diputados y senadores de su derecho a formular indicaciones a un proyecto de ley de iniciativa presidencial, relegando su función a un mero asentimiento o rechazo de un cuerpo legal inalterable. De allí que se entienda que la aprobación en general por los dos tercios presentes y el no rechazo del proyecto

⁴⁹⁵ Esta modificación fue impulsada por el Gobierno militar (ANDRADE GEYWITZ, 1991: 114).

⁴⁹⁶ Por ejemplo, la aplicabilidad de los artículos 70 y 71 CPR.

presidencial por el mismo quórum, sólo tienen por objeto permitir al Presidente ingresar a tramitación un proyecto que no goza del apoyo mayoritario en la Cámara de Origen. En esta línea, el propósito del constituyente habría sido atenuar las desventajas del plazo general de un año que detendría la iniciativa presidencial rechazada por la Cámara de Origen, permitiendo el avance de su tramitación mediante el mecanismo de insistencia. Pensar de otro modo significa entregar a la voluntad presidencial una vía en virtud de la cual puede legislar por medio de bloques normativos cerrados si cuenta para ello con el apoyo de los dos tercios de los miembros de una rama y el asentimiento o silencio de más de un tercio de los parlamentarios de la otra Cámara. Una atribución tan importante excede el propósito de reforzar la potestad legislativa presidencial para convertirse en un mecanismo que permite cuestionar la condición del Congreso como órgano legislativo.

En apoyo de esta lectura puede emplearse la misma expresión que sirve para sustentar la posición inversa. En efecto, se indica que el término "en general" es utilizado para postergar la aprobación en particular hasta después del éxito de la insistencia. De este modo, se agiliza la tramitación del proyecto, pues de nada serviría una aprobación en particular en la Cámara insistida si la rama insistida tiene aún la posibilidad de volver a rechazar el proyecto que no aceptó en sus contenidos matrices. En la misma línea, es posible agregar que tanto la LOCCN como los reglamentos camarales exigen la aprobación en particular, sin perjuicio de que bajo ciertas circunstancias ésta pueda omitirse. Por ello, no parece razonable prescindir de la aprobación en particular más allá de las hipótesis de excepción consideradas en cada uno de los reglamentos.

Esta argumentación se encuentra refrendada por la interpretación dada al texto original de norma por algunos de los miembros de la Comisión de Estudios. Según ella, el Senado (Cámara Revisora en términos del texto vigente) primero aprueba en general lo desechado de la misma manera por la Cámara de Origen, para que, después de remitido a la Cámara insistida y no alcanzado el quórum de rechazo, se estudie y vote en particular. El proyecto examinado y votado en particular es remitido al Senado, cuerpo que actúa finalmente como Cámara Revisora⁴⁹⁷.

Es decir, según esta segunda interpretación, después de no haberse logrado en el tercer trámite el rechazo por los dos tercios de los miembros presentes en la Cámara de Origen, queda abierta la posibilidad de formular adiciones o enmiendas al proyecto original por parte de los parlamentarios que integran esta rama. En consecuencia, se abre la posibilidad que, a su turno, la Cámara Revisora introduzca las modificaciones que estime pertinentes, quedando esta aprobación en particular sometida del todo a las reglas constitucionales previstas en los artículos que siguen

⁴⁹⁷ La opinión es sostenida por el Sr. Carmona y apoyada por el Sr. Díez. Como ya se advirtió, el artículo 71, antecesor del artículo 68, tiene diferencias con aquél, siendo especialmente relevante la referencia expresa que se hace a la Cámara de Diputados y al Senado - en reemplazo de las expresiones Cámara de Origen y Revisora- lo que hace operar el mecanismo sólo en un sentido (*Actas CENC*, sesión 349: 2152-2154).

al artículo 68. Como es lógico, esta lectura de la norma trae consigo algunos problemas prácticos. En primer término, la aprobación en particular de un texto que sólo cuenta con el respaldo o silencio de un tercio de los miembros presentes no es un punto de fácil solución, ya que finalmente siempre deberá ser una mayoría la que apruebe en particular el precepto. De ordinario, además, la mayoría de la Cámara insistida tendrá la intención de modificar el proyecto en los aspectos sustanciales que justificaron el rechazo de la iniciativa en general. Si bien puede sostenerse que las indicaciones que consideren la reforma total del proyecto son inadmisibles, debe reconocerse que ello no soluciona el problema de la aprobación en particular de la iniciativa. Esta situación lleva a pensar que sólo la Cámara insistente tiene facultad para aprobar en particular el proyecto (e introducirle correcciones), pero cualquier cambio que se formule llevaría a una nueva revisión de la Cámara insistida, la que tiene una predisposición negativa que no se puede salvar con las reglas de tramitación generales. Debemos resaltar que la combinación de esta interpretación con el artículo 71 permite imponer la voluntad íntegra de la Cámara insistente⁴⁹⁸.

Antes de concluir la revisión del artículo 68, es conveniente exponer un segundo problema interpretativo, generado por su aplicación en el proceso de reforma constitucional. En esta materia contamos con la interpretación realizada por el Tribunal Constitucional en su STC 464/06. El problema se plantea a partir de la reforma del año 2005, que añadió en el artículo 127, sobre procedimiento de reforma constitucional, una remisión expresa al proceso legislativo en todo lo no regulado por el capítulo XV⁴⁹⁹. La modificación del artículo 127 permitió agregar al procedimiento de reforma constitucional el trámite de la comisión mixta, aparentemente excluido por el texto original de la Constitución⁵⁰⁰. Como sea, el Tribunal Constitucional entiende que, sobre la base del criterio de unidad de la Constitución y el propio texto del artículo 127 entre otras razones, en el procedimiento de reforma constitucional puede emplearse el artículo 68, subiendo el quórum de insistencia de la norma a las tres quintas partes de los diputados y senadores en ejercicio. La intención del Tribunal Constitucional de integrar normas del capítulo XV con el artículo 68 es acertada, pero su resultado cuestionable. La lógica del constituyente en el artículo 68 (presente en toda

⁴⁹⁸ Siempre cuando se la estime revisora.

⁴⁹⁹ El inciso tercero del artículo 127 CPR, reformado el año 2005, dispone “En lo no previsto en este Capítulo, serán aplicables a la tramitación de los proyectos de reforma constitucional las normas sobre formación de la ley, debiendo respetarse siempre los quórum señalados en el inciso anterior”.

⁵⁰⁰ Es probable que la ausencia de este trámite haya sido la razón que impulsó la reforma del artículo 127. Cabe recordar que durante el trámite de la reforma constitucional de 1991, se suscitó una duda acerca de la procedencia de las comisiones mixtas en el procedimiento de reforma constitucional. La Comisión de Constitución, Legislación, Justicia y Reglamento de la Cámara de Diputados sostuvo que para responderla sólo cabía una reforma constitucional, ley interpretativa o pronunciamiento del Tribunal Constitucional. La Comisión Constitución, Legislación, Justicia y Reglamento del Senado, en cambio, sostuvo que las formación de las comisiones mixtas previstas en el artículo 71 eran procedentes en el trámite de una reforma constitucional. En 1993, la Comisión de Constitución, Legislación, Justicia y Reglamento de la Cámara de Diputados modificó su opinión y señaló que las comisiones mixtas de los artículos 70 y 71 podían utilizarse en el procedimiento de reforma constitucional (MEZA PEREIRA y OLIVARES BRAVO, 2010: 97 y 98). Aun cuando el problema tenía una respuesta en el Congreso Nacional, fue en definitiva el veto presidencial número 22, formulado durante el proceso de reforma constitucional del año 2005, el que añadió el contenido comentado. Según sus autores este veto “tiene por objeto incluir el trámite de la Comisión Mixta en el tratamiento de las reformas constitucionales” (Mensaje 174-353, de 16 de agosto de 2005, cit. por ZÚÑIGA URBINA, 2005: 769).

regulación de la insistencia legislativa) es emplear un quórum reforzado para fundar el procedimiento de insistencia, como una especie de barrera que no facilita a dos poderes colegisladores primar sobre un tercero sino en casos de excepcional consenso en el órgano insistente. Si el quórum de insistencia en la hipótesis de reforma constitucional sometida al artículo 68, como sostiene la STC 464/06, es de las tres quintas partes de los diputados y senadores en ejercicio, no existe una exigencia adicional que desincentive el uso ordinario de un mecanismo que permite aprobar normas sin el apoyo mayoritario de una cámara. Podría contra argumentarse señalando que los quórum de insistencia del propio capítulo XV no son reforzados (al menos en parte, según el artículo 128), lo que es efectivo, pero que deriva simplemente del hecho que es poco razonable establecer quórum de aprobación más altos que los fijados para la reforma de los capítulos I, III, VIII, XI, XII y XV de la Constitución. Por otro lado, es menester notar que el reajuste del quórum negativo indicado en el artículo 68 para la cámara insistida no dificulta la insistencia, sino que simplifica su aprobación. Respecto de los problemas planteados por esta interpretación del Tribunal Constitucional, resulta muy interesante la tesis del ministro Bertelsen, quien en el mismo fallo 464/06 suscribe un voto disidente en el que niega la posibilidad de aplicar el artículo 68 en los procedimientos de reforma constitucional. El principal argumento del ministro Bertelsen es que el inciso final del artículo 66 dispone que los quórum aplicables conforme a los artículos 68 y siguientes sólo atañen a la ley ordinaria⁵⁰¹.

5.2. Rechazo en general de un proyecto por parte de la Cámara Revisora: artículo 70 CPR.

El proyecto aprobado en la Cámara de Origen es remitido a la Cámara Revisora. La Cámara revisora puede aprobarlo o rechazarlo en general. A su vez, la aprobación en general puede asociarse a la aprobación en particular en determinados supuestos políticos y procedimentales, o bien dar origen a la discusión y votación en particular, explicada antes. La discusión y votación en particular, por lo general, conduce a la aprobación de modificaciones al proyecto.

El artículo 70 CPR regula la situación generada por el rechazo en general por parte de la Cámara Revisora. Este rechazo expresa la voluntad mayoritaria de la Sala de no legislar sobre la materia del proyecto en los términos propuestos por la iniciativa. La norma comentada dispone en este supuesto, la formación de una Comisión Mixta compuesta de igual número de diputados y senadores, la que tiene el encargo de proponer la forma y modo de resolver las dificultades suscitadas por el proyecto⁵⁰². Esta Comisión se integra por parlamentarios designados en

⁵⁰¹ El inciso final del artículo 66 señala: "Las demás normas legales [ordinarias] requerirán la mayoría de los miembros presentes de cada Cámara, o las mayorías que sean aplicables conforme a los artículos 68 y siguientes".

⁵⁰² Cabe hacer notar que la expresión forma y modo utilizada por el artículo 70 de la Constitución, fue concebida por el presidente Arturo Alessandri durante la elaboración de la Carta de 1925. La propuesta de crear comisiones mixtas voluntarias y *a posteriori* (después de suscitado el conflicto intercameral) proviene del comisionado señor Barros Borgoño. Su propuesta generó discusión, en particular a lo referido a las facultades de esta comisión mixta, que algunos defendían debían ser meramente procedimentales en

conformidad a lo dispuesto por los respectivos reglamentos y debe ser presidida por el parlamentario que elija la mayoría de sus integrantes⁵⁰³. Para sesionar forma quórum con la mayoría de los miembros de cada cámara que la componen.

La Comisión termina su cometido proponiendo un nuevo texto del proyecto en trámite, el que pretende subsanar las discrepancias de ambas ramas del Congreso Nacional manifestadas en el rechazo en general de la Cámara Revisora. Dicho proyecto debe respetar, por cierto, las reglas de atingencia y por lo mismo no puede exceder las ideas matrices o fundamentales de la iniciativa en conflicto (SSTC 259/97 y 719/07). El nuevo proyecto, por mandato de la Constitución, debe a ser discutido y votado primero en la Cámara de Origen y luego en la Cámara Revisora. Debe anotarse que la Carta Suprema utiliza la expresión “proyecto” para referirse al producto del trabajo de la Comisión Mixta, término que revela el alcance de sus facultades para dar forma a la solución que busca superar la total ausencia de voluntad legislativa en una de las ramas del Congreso. Estas facultades difieren de la otorgadas a la Comisión Mixta por el artículo 71. Conviene añadir que el artículo 31 LOCCN señala que las proposiciones que hagan las comisiones mixtas no pueden ser objeto de indicaciones y se votan en conjunto. Con estas restricciones se evita que diputados o senadores introduzcan modificaciones en el contenido del acuerdo alcanzado en la Comisión Mixta, lo que podría dañar el consenso alcanzado por sus integrantes y bancadas⁵⁰⁴. Se ha entendido que la votación en conjunto ordenada no impide el voto diferenciado de aquellas normas que exigen aprobación con un quórum especial⁵⁰⁵. Y no sólo eso: el Tribunal Constitucional sostiene que la Comisión Mixta puede agrupar las normas de su proyecto de acuerdo a distintos criterios y al efecto que traería el rechazo de uno o más de sus preceptos respecto del acuerdo alcanzado en su seno⁵⁰⁶.

El proyecto elaborado por la Comisión Mixta debe ser aprobado por simple mayoría de los miembros presentes en cada una de las cámaras. En el caso de normas de quórum especial y aunque el artículo 70 no lo señale, estas deben ser aprobadas cumpliendo con las exigencias de quórum del artículo 66 CPR⁵⁰⁷.

tanto otros sostenían debían alcanzar para la elaboración de una nueva propuesta legislativa. Hacia el final de la discusión sobre el tópico, Alessandri planteó una redacción del futuro artículo 51 CPE que incluía la expresión “forma y modo”. La redacción presentada no fue mayormente debatida y resultó aprobada. Obando entiende que la fórmula utilizada por la CPE entrega facultades amplias a las comisiones mixtas (OBANDO CAMINO, 1991-1992: 348-353).

⁵⁰³ Como señalamos arriba, el artículo 20 LOCCN, antes de la reforma del año 2010, imponía la presidencia de un senador. La supresión de este mandato traslada esta decisión desde la LOCCN al ámbito normativo de los reglamentos camerales y los somete a ambos al principio de “las mismas atribuciones y deberes para los senadores y diputados”. Con el nuevo mandato legal del artículo 20 LOCCN, la presidencia de un senador impuesta por el artículo 44 RS podría ser cuestionada desde el RCD.

⁵⁰⁴ En el Mensaje sobre el proyecto de ley orgánica constitucional del Congreso Nacional enviado por el Presidente de la República, se indica que esta votación única se incluye “a fin de hacer más efectivo el trámite obligatorio de comisión mixta” (OBANDO CAMINO, 1991-1992: 361).

⁵⁰⁵ Informe de la Comisión de Constitución, Legislación, Justicia y Reglamento del Senado del 10 de diciembre de 1991 (DE LA FUENTE HULAUD, 1993: 361).

⁵⁰⁶ STC 1410/09. El sentido del artículo 31 LOCCN, que proviene de la reforma introducida al RS en 1954, es impedir que las cámaras decidan a su antojo votar por partes el proyecto propuesto por la Comisión Mixta.

⁵⁰⁷ STC 259/97. En este fallo el Tribunal Constitucional sostiene que la propuesta de la Comisión Mixta no puede sustraerse de la limitación impuesta por el artículo 66. Añade que otra interpretación supone desarticular todo el sistema ideado por el constituyente para ordenar el proceso formativo de la ley. Recordemos que el voto de minoría del ministro Bertelsen en la STC 464/06, sobre la base del último inciso del artículo 66 CPR, sostiene que no son aplicables los quórum del artículo 70 CPR fuera del ámbito de la ley ordinaria. El problema interpretativo observado por el ministro Bertelsen podría solucionarse de manera muy sencilla reemplazando en el artículo 70 CPR “mayoría de los miembros presentes en cada una de ellas” por la “mayoría que corresponda conforme con el artículo 66”.

La aprobación por ambas Cámaras del proyecto elaborado por la Comisión Mixta concluye la tramitación de la iniciativa en el Congreso Nacional. Por otro lado, si la Comisión Mixta no logra llegar a un acuerdo o si la Cámara de Origen rechaza el proyecto elaborado por aquella, el Presidente de la República puede pedir a ésta se pronuncie nuevamente sobre si insiste por los dos tercios de sus miembros presentes en el proyecto aprobado en primer trámite⁵⁰⁸. Es decir, es el Presidente de la República quien otorga a la Cámara que aprobó el proyecto en su primer trámite la oportunidad de intentar su aceptación por la otra Cámara, sin necesidad de contar con apoyo mayoritario de ésta.

En el caso que la Cámara de Origen reúna los dos tercios de los congresales presentes necesarios para la insistencia, el proyecto pasa a ser considerado por segunda vez por la Cámara Revisora, la cual para desecharlo debe reunir el voto reprobatorio de las dos terceras partes de sus miembros presentes. Basta entonces que poco más de un tercio de los miembros presentes de dicha Cámara no rechacen el proyecto insistido por la Cámara de Origen, sea votando a su favor, sea absteniéndose, para que éste se de por aprobado.

Es menester apuntar que la normativa constitucional chilena posterior a 1833, siempre había mantenido el procedimiento de insistencia entre Cámaras dentro de la esfera resolutoria de las propias ramas del Congreso, sin introducir en el libre juego de éstas la voluntad y mucho menos la potestad del Presidente de la República. Todavía más novedoso es que esta posibilidad de intervenir exista incluso respecto de proyectos que no han sido fruto de la iniciativa presidencial. Esta nueva atribución tiene un fundamento lógico en la necesidad de alcanzar un consenso legislativo interórganos con el apoyo de al menos dos de los tres órganos legisladores. Para que cualquier proyecto de ley sea aprobado, se requerirá siempre de la voluntad mayoritaria de al menos dos de estos órganos, pues de otro modo la iniciativa en cuestión carecería del mínimo soporte representativo que justifica su sanción. En el caso de los mecanismos de insistencia entre Cámaras, la forzosa intervención del Presidente asegura su respaldo a la Cámara que insiste, lo que evita el riesgo de una gestión ociosa como sería una insistencia entre Cámaras triunfante que no cuenta con el apoyo del Poder Ejecutivo.

Por último, es conveniente notar que el constituyente ha optado por un cierto equilibrio lógico en la determinación del proyecto de ley que puede ser objeto de insistencia. En el artículo 70 CPR, el diseño de la insistencia exige apoyarse en el proyecto aprobado por la Cámara de Origen, pues es el único sobre el que existe certeza que cuenta con el claro apoyo de una de las ramas del Congreso Nacional⁵⁰⁹. En el artículo 71, el constituyente pudo fijar como proyecto

⁵⁰⁸ No puede dejar de resaltarse que el precepto funciona sobre la base que sea la Cámara de Origen la que rechaza el proyecto de la Comisión Mixta, no siendo clara la solución del texto para el caso que sea la Cámara Revisora la que no apruebe el trabajo de la Comisión, pese a que la lógica parece imponer una solución en el sentido de permitir, aún en este caso, la aplicación del mecanismo de insistencia considerado en la norma. En esta lógica, si la Cámara de Origen ha aprobado el proyecto de la Comisión Mixta es el rechazo de la Cámara Revisora el que genera el peligro de convertirla en cámara insistida.

⁵⁰⁹ El proyecto elaborado por la Comisión Mixta también pudo ser el objeto de la insistencia. Sin embargo, no parece una opción recomendable, pues no existe certeza que alguna de las dos Cámaras otorgará su apoyo al proyecto de la Comisión Mixta, riesgo descartable si se recurre al proyecto aprobado por la Cámara de Origen.

base de la insistencia el aprobado por la Cámara de Origen, pero prefirió darle tal calidad al proyecto modificado aprobado por la Cámara Revisora. Si hubiese repetido el criterio del artículo 70, el Presidente de la República que avizorase la posibilidad de un procedimiento de insistencia, siempre presentaría sus proyectos de ley en la cámara con que cuenta con mayor apoyo, estrategia forzada por la norma y que rompería la flexibilidad e igualdad que impera en esta materia. Con todo, la regla del artículo 71 al no repetir el proyecto objeto de la insistencia del artículo 70, termina beneficiando abiertamente a la Cámara Revisora. Esta, si así lo desea, puede evitar ser cámara insistida, pues basta que nunca se ponga en el supuesto del artículo 70, conduciendo siempre su votación a los términos del artículo 71⁵¹⁰. Este hecho podría ser muy importante si la mayoría que desea rechazar la iniciativa aprobada en primer trámite es inferior a los dos tercios de los miembros presentes.

5.3. Tercer trámite constitucional: artículo 71 CPR.

El artículo 71 CPR regula el tercer trámite, esto es, la decisión de la Cámara de Origen recaída en el proyecto que fue debatido y votado por la Cámara Revisora. Si en este tercer trámite, la Cámara de Origen aprueba los cambios introducidos por la Cámara Revisora, procede remitir al Presidente de la República la iniciativa acordada. Distinta es la situación generada por el rechazo de la Cámara de Origen de las modificaciones aprobadas por la Cámara Revisora en segundo trámite constitucional. El rechazo en tercer trámite constitucional es regulado por el inciso segundo del artículo 71.

La norma constitucional comentada, como el artículo 70, ofrece un camino procedimental ante la divergencia de ambas cámaras sobre un proyecto de ley. Este camino es similar al trazado por el artículo anterior y comienza con la convocatoria forzosa de una Comisión Mixta a partir del rechazo por parte de la Cámara de Origen de las modificaciones introducidas en segundo trámite. La Comisión Mixta tiene el mismo cometido que se señaló en el epígrafe anterior, esto es, proponer la forma y modo de resolver las dificultades. Sin embargo, el artículo 71 CPR no se refiere al "proyecto" de la Comisión Mixta sino a su "proposición", lo que restringe la competencia de la Comisión a los puntos o materias en pugna. No es necesaria, ni pertinente la elaboración de un proyecto íntegro para solucionar las divergencias concretas entre las dos ramas del Congreso Nacional. De todos modos, considerando la iniciativa parlamentaria y la finalidad de avanzar en el trámite legislativo, la proposición de la Comisión Mixta podría extenderse a otros puntos, siempre que estén comprendidos en las ideas matrices del proyecto⁵¹¹.

⁵¹⁰ Esta ventaja procedimental puede no ser casual. Al respecto puede observarse que ella coincide con la redacción original del artículo 68 y se mantiene en la aplicación sucesiva de los artículos 68 y 70.

⁵¹¹ Un informe de la Comisión de Constitución, Legislación, Justicia y Reglamento del Senado relativo a las Comisiones Mixtas reguladas por los artículos 70 y 71 CPR señaló: "a) Como norma general, dichas Comisiones tienen competencia circunscrita a los puntos específicos de la controversia, pero pueden plantear enmiendas a otras normas si es necesario para alcanzar un acuerdo que posibilite aprobar la iniciativa, encuadrándose en todo caso a las ideas matrices o fundamentales de éste; y si la proposición abarca

A diferencia del artículo 70, la Constitución no fija la cámara a la cual debe someterse en primer lugar la proposición de la Comisión Mixta, ni vincula el fracaso de la propuesta sólo al pronunciamiento negativo de la Cámara de Origen. Al no hacerlo, la Comisión Mixta tiene libertad para escoger la cámara a la remite en primer lugar sus proposiciones, facultad que entendemos parte de su potestad para proponer “la forma y modo de resolver las dificultades”⁵¹².

Ahora bien, si la Comisión Mixta no llega a un acuerdo, o si alguna de las cámaras rechaza su proposición, el Presidente de la República puede dar inicio a la insistencia solicitando a la Cámara de Origen que considere por segunda vez el proyecto enmendado o adicionado por la Cámara Revisora.

La intervención del Presidente de la República se dirige, según el inciso 2° del artículo 71, a la cámara insistida, a la inversa del camino fijado por el artículo anterior. Entonces a la cámara que rechazó las modificaciones introducidas al proyecto original, se le exige rechazar el proyecto insistido por los dos tercios de sus miembros presentes. Si así lo hace, no habrá ley en esa parte o en su totalidad. Pero si el rechazo no alcanza el apoyo de esta mayoría, el proyecto pasa a la Cámara Revisora. Si las dos terceras partes de los miembros presentes de ésta votan a su favor, triunfa la insistencia y el proyecto se entiende aprobado por el Congreso Nacional⁵¹³.

La redacción empleada por el artículo 71 CPR intenta aislar los puntos en discrepancia, lo que en teoría permitiría avanzar y hasta culminar el trámite legislativo de los contenidos del proyecto sobre los que no existe divergencia. Por ejemplo, si la Cámara Revisora alcanza el quórum de los dos tercios de los miembros presentes para rechazar el proyecto insistido, la Carta Suprema dispone que “no habrá ley en esa parte o en su totalidad”. Si bien es claro que “esa parte” se refiere a las adiciones o enmiendas rechazadas, no tenemos una certeza equivalente en relación con las normas subsistentes. En principio, las normas subsistentes podrían ser las propuestas por la Comisión Mixta y que no fueron rechazadas por la Cámara de Origen. Sin embargo, la derrota parcial de la propuesta de la Comisión Mixta podría restarle valor político ante ambas cámaras y, por lo mismo, las normas subsistentes podrían ser las que generaron en su oportunidad acuerdo entre las cámaras de origen y revisora en primer, segundo y tercer trámite constitucional. Por otro lado, si el rechazo parcial a la propuesta de la Comisión Mixta proviene de la cámara que la conoce en segundo lugar, podría entenderse que las normas subsistentes son las que suman el proyecto original y las proposiciones de la Comisión Mixta aprobadas por ambas ramas. Aunque también es posible afirmar que las normas subsistentes son todas aquellas disposiciones del proyecto no

puntos no comprendidos en las divergencias y es rechazada por una o las dos Cámaras, deben entenderse subsistentes los acuerdos previos de ambas”(Diario de Sesiones del Senado, 10 de diciembre de 1991, en DE LA FUENTE HULAUD, 1993: 364). Esta interpretación no precave la aprobación de textos legales incompletos y no armónicos, ni facilita la aplicación posterior de los mecanismos de insistencia entre Cámaras.

⁵¹² Facultad que obtiene por la remisión de la primera oración del inciso segundo del artículo 71 CPR.

⁵¹³ Antes de las reformas constitucionales de julio de 1989 se entendía que bastaba la mayoría simple para fundar la insistencia. El cambio se origina en una propuesta del Gobierno (ANDRADE GEYWITZ, 1991: 114).

controvertidas, queda por resolver la situación que generan preceptos aprobados en distintos trámites por ambas cámaras y cuyo contenido se superpone. Por lo demás, el artículo 71 no indica a qué cámara corresponde determinar el contenido del proyecto parcialmente aprobado y darle impulso a su tramitación⁵¹⁴. En la práctica, planteada una situación de este tipo, será la negociación política entre diputados y senadores la que fije el procedimiento para revivir el trámite legislativo de una iniciativa mermada en sus contenidos.

VI. EL TRÁMITE LEGISLATIVO EN EL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA

6.1. La sanción del Presidente de la República: artículo 73 CPR

El artículo 73 es parte de los contenidos de la Carta Suprema que tiene su origen en el orden constitucional precedente. En efecto, el constituyente de 1980 sólo agrega un inciso que reafirma la prohibición de sumar al proyecto, por la vía de un veto u observaciones, materias ajenas al asunto de que se trate⁵¹⁵.

Según el artículo 72 CPR, aprobado un proyecto por ambas cámaras debe ser remitido al Presidente de la República, quien, si también lo aprueba, ha de disponer su promulgación como ley. El artículo 32 N°1 CPR entrega al Presidente la atribución especial de sancionar y promulgar las leyes, la que le permite aprobar o rechazar el proyecto de ley que le remita la Cámara de Origen. Aunque la palabra sanción empleada por la Constitución sólo tiene un sentido aprobatorio en el diccionario, es claro que en este caso incluye tanto la facultad de aprobar como la facultad de rechazar del Presidente de la República⁵¹⁶. Debemos añadir que la sanción, en los supuestos fijados por la Carta Fundamental, podría no expresar aprobación, sino simplemente ser expresión de un deber constitucional conducente a la entrada en vigor de la ley. Como sea, la sanción no suele constar en un acto jurídico distinto del decreto promulgatorio⁵¹⁷.

El Presidente puede aprobar o rechazar la iniciativa remitida por la Cámara de Origen. La aprobación puede ser expresa o tácita, en tanto el rechazo puede ser parcial o total. La aprobación es expresa si el Primer Mandatario manifiesta de manera formal su conformidad con el proyecto remitido, lo que de ordinario se concreta con la suscripción del decreto promulgatorio dentro de los treinta días que

⁵¹⁴ Una de las cámaras debe resolver cuáles son las normas que no tienen sentido sin la presencia de las disposiciones rechazadas. Tampoco hay elementos de texto que permitan deducir qué rama desempeñará la función de Cámara de Origen.

⁵¹⁵ El razonamiento de los comisionados fue que esta regla no ha sido objeto de reparos doctrinales ni de problemas interpretativos prácticos (*Actas CENC*, sesión 350: 2165). Observemos que el Sr. Guzmán propuso el establecimiento de una Comisión Mixta permanente para pronunciarse acerca de los vetos formulados por el Presidente de la República, idea que pese a significar una agilización del trámite legislativo, fue rechazada por considerarse que lesionaría la justificación del bicameralismo (*Actas CENC*, sesión 353).

⁵¹⁶ Según el DRAE es el “acto solemne por el que el jefe del Estado confirma una ley o estatuto” (segunda acepción). La quinta acepción explica el término como “autorización o aprobación que se da a cualquier acto, uso o costumbre”. No puede cuestionarse que los artículos 72 y 73 entregan al Presidente la facultad de desaprobado o no aprobar el proyecto recibido.

⁵¹⁷ En la Constitución de Cádiz de 1812, la sanción del Rey se expresaba por medio de los mandatos “Publíquese como ley” o “Vuelva a las Cortes” (artículos 142, 143 y 144). La ley era publicada en las Cortes y se daba aviso al Rey para su promulgación solemne.

siguen al envío de la iniciativa⁵¹⁸. La aprobación es tácita si transcurridos treinta días contados desde la remisión del proyecto, el Presidente no manifiesta de manera expresa su acuerdo con la iniciativa. En términos prácticos: si dentro de los treinta días que siguen a la remisión del proyecto el Presidente de la República no suscribe el decreto promulgatorio correspondiente, el vencimiento del plazo equivale a la aprobación (inciso primero del artículo 75 CPR). La aprobación tácita impone al Presidente la obligación de promulgar el proyecto recibido como ley, sin posibilidad de introducirle modificación alguna.

La segunda opción presidencial es el rechazo del proyecto recibido. Como señalamos arriba, este rechazo puede ser total o parcial y debe realizarse antes que se cumpla el plazo de treinta días de la aprobación tácita. Para estos efectos, según el artículo 73 CPR, el Presidente debe devolver el proyecto a la Cámara de Origen con las observaciones correspondientes dentro del plazo de treinta días. Las observaciones del Presidente de la República pueden afectar a todo o a parte de la iniciativa enviada por la Cámara de Origen. Las observaciones que comprenden a la totalidad del proyecto suelen recibir la denominación “veto”, mientras que las que conciernen sólo a parte de la iniciativa en trámite se conocen como observaciones o “veto parcial”. La CPR no utiliza la voz veto, como tampoco lo hacía la CPE.

Las observaciones realizadas por el Presidente deben guardar relación directa con las ideas matrices o fundamentales del proyecto al igual que las indicaciones de los parlamentarios. Las ideas matrices que delimitan la atingencia pueden extraerse del texto del proyecto y del mensaje que le acompaña⁵¹⁹. En el caso que el Presidente no respete esta disposición, las observaciones improcedentes deben ser declaradas inadmisibles por el presidente de la Cámara de Origen antes de ser votadas⁵²⁰. Debe observarse que el hecho que éste haya declarado admisibles las observaciones formuladas por el Presidente de la República no impide que el presidente de la Cámara Revisora declare lo contrario. Además, la Sala puede reconsiderar la declaración de inadmisibilidad formulada por su Presidente. La reforma de la LOCCN de julio de 2010 agregó que la admisión de una observación no impide a las comisiones declarar su inadmisibilidad, sin perjuicio que tal declaración puede ser revisada por la Sala.

El inciso 2º del artículo 15 LOCCN ordena constituir una Comisión Mixta cuando la admisibilidad declarada en la Cámara de Origen colisione con la declaración de inadmisibilidad de la Cámara Revisora, en tanto esta última tenga su origen en la vulneración del inciso primero del artículo 65 CPR o en la solicitud del Presidente prevista en el artículo 68⁵²¹. Por lo mismo, este mecanismo no se

⁵¹⁸ El decreto promulgatorio puede ser suscrito por el Presidente de la República, sin dar cuenta a otra autoridad que no sea el ministro correspondiente. La LOCTC, para asegurar la fidelidad de su fecha, utiliza como tal la que corresponde al ingreso del decreto promulgatorio en la oficina de partes de la Contraloría General de la República (artículo 62).

⁵¹⁹ Artículos 73 y 69 CPR. La reiteración de la norma de atingencia del artículo 69, tiene por objeto extenderla al Presidente de la República, para evitar que los propios diputados y senadores impulsen su vulneración.

⁵²⁰ La declaración de inadmisibilidad puede hacerse en todo tiempo antes de la votación de la correspondiente observación (artículo 32 inciso final LOCCN).

⁵²¹ La Comisión Mixta, constituida conforme con las reglas generales, “efectuará una proposición para resolver la dificultad”. Si la Comisión Mixta no llega a acuerdo o concluye que la iniciativa es inadmisibile, esta debe ser archivada. Si estima que la iniciativa es admisible, debe proponer que continúe su tramitación. Esta propuesta debe ser aprobada por ambas cámaras. Si una de ellas la

encuentra previsto, al menos de manera expresa, para el caso de la declaración de inadmisibilidad formulada por el presidente de la Cámara Revisora como consecuencia de la vulneración de la regla de atingencia por parte de una o más observaciones formuladas por el Presidente de la República.

Las observaciones admitidas del Presidente de la República pueden ser aprobadas o rechazadas por la Cámara de Diputados y el Senado. La aprobación debe someterse a las exigencias del artículo 66 según el tipo de ley (STC 265/97). Si ambas Cámaras las aprueban, el proyecto adquiere fuerza de ley y es devuelto al Presidente para su promulgación (artículo 73 CPR)⁵²². Si ambas Cámaras o una de ellas desecha todas o algunas de las observaciones del Presidente, la tramitación del proyecto se detiene respecto de los puntos en discrepancia. El constituyente, en esta situación, sólo ofrece un camino de salida a las dos ramas del Congreso Nacional: insistir en la totalidad o parte del proyecto originalmente aprobado por él, reuniendo para ello el voto favorable de las dos terceras partes de los miembros en ejercicio de cada Cámara. Si se alcanza el quórum de insistencia, el proyecto es remitido al Presidente para su promulgación. El Presidente de la República queda entonces obligado a suscribir y tramitar el correspondiente decreto promulgatorio⁵²³.

Por su parte el legislador, en el caso de rechazo total o parcial de las observaciones del Presidente de la República por parte de las cámaras y cuando éstas no alcanzan el quórum de insistencia, abre otro camino para impulsar la iniciativa devuelta al Congreso Nacional. El artículo 36 LOCCN regula una materia no abordada por el constituyente y que, sobre la base de su constitucionalidad, exige construir una interpretación. El artículo 36 LOCCN, en la hipótesis indicada, señala que “no habrá ley respecto de los puntos en discrepancia”. Por consiguiente, *contrario sensu*, podría o debería haber ley en los puntos en que no hay discrepancia⁵²⁴. Conviene notar que la regla comentada es

rechaza, la iniciativa debe archivar. Notemos que la mención del inciso 1° del artículo 15 de la LOCCN referida al artículo 68 CPR tiene su origen en la situación que se suscitó por la declaración de inadmisibilidad formulada por el Presidente del Senado recaída en un proyecto aprobado por la Cámara baja sobre adecuación de la legislación penal chilena a tratados internacionales en materia de derechos humanos (BIBLIOTECA DEL CONGRESO NACIONAL, 2010: 617).

⁵²² La expresión “tendrá fuerza de ley” refuerza que el Presidente de la República carece de toda facultad para modificar o rechazar el proyecto. La sanción es dispuesta entonces por la propia Carta Suprema. Notemos que la expresión se encuentra también en las constituciones de 1822, 1828, 1833 y 1925 en similar hipótesis de tramitación. La de 1822 ordena al Poder Ejecutivo publicar en tanto la de 1828 requiere que el Ejecutivo la promulgue inmediatamente. Las constituciones de 1833 y 1925 repiten la orden de la Carta liberal de 1828. La Constitución francesa de 1791 en su artículo 6, de la Sección III, Capítulo III también utiliza la expresión “tendra fuerza de ley” (*ont force de loi*) para referirse a los proyectos de ley sancionados por el Rey y a los presentados a éste en tres legislaturas consecutivas y no sancionados por el monarca. Esta Constitución francesa fue una fuente de la Carta gaditana y, por lo mismo, una obra influyente en el constitucionalismo liberal hispano en general y, en particular, en el trabajo de Rodríguez Aldea. Por lo mismo no es extraño que el artículo 56 de la Constitución chilena de 1822 exija la aprobación de un proyecto en tres distintas sesiones para darle *fuerza de ley* y obligar al Poder Ejecutivo a su publicación.

⁵²³ Arturo Alessandri en el debate que precedió a la aprobación de la Constitución de 1925 propuso la facultad del Presidente de la República para convocar plebiscitos en materia legislativa. De esta propuesta sólo sobrevivió el plebiscito como respuesta a la insistencia de las cámaras en el trámite de reforma constitucional. La propuesta del presidente Jorge Alessandri de julio de 1964 otorga al Primer Mandatario la posibilidad de no promulgar y convocar a un plebiscito para resolver sobre el proyecto insistido por las cámaras (CARRASCO DELGADO, 1987: 95).

⁵²⁴ Los puntos sobre los que no hay discrepancia varían según el tipo de observación formulada por el Presidente de la República. Este puede formular tres tipos de observaciones: aditivas, modificativas o supresivas. Si se rechazan algunas observaciones aditivas y no hay quórum para insistir, puede haber ley respecto al resto del proyecto, que incluye las observaciones aditivas aprobadas. En el caso que se rechazasen todas las observaciones aditivas y no haya insistencia, no hay ley en su totalidad, pues en este supuesto se requeriría la insistencia prevista en el inciso final del artículo 73 CPR (que no admite aquí la aplicación del artículo 36 LOCCN). Lo mismo sucede con las observaciones modificativas. En el caso de las observaciones supresivas, si no hay insistencia, el Presidente tiene ventaja: si se aprueban las incorpora al proyecto. Si se rechazan y no se insiste, son punto de discrepancia y, por ende, no habrá ley respecto de ellas. Sólo si se insiste por los dos tercios de los presentes en cada cámara

imperativa respecto de las materias del proyecto desechadas. Sin embargo, respecto de las materias de la iniciativa sobre las que no hay discrepancia, la situación es distinta, pues un proyecto que ha perdido algunas de sus disposiciones puede carecer de viabilidad jurídica o política. Cabe preguntarse a qué órgano le corresponde determinar si las normas subsistentes tienen o no viabilidad jurídica como cuerpo legal y si ellas cumplen con el propósito político que fundó su aprobación. Entendemos que las cámaras han manifestado su voluntad política en las votaciones que precedieron a la remisión al Presidente de la República, como también en la votación de las observaciones que éste formuló. Por lo mismo, no parece procedente una nueva votación sobre asuntos ya sometidos a cada una de las ramas del Congreso. Por su parte, el Presidente de la República, conforme con las normas constitucionales y legales comentadas, carece de la facultad de sancionar (y, por ende, de proponer nuevas observaciones), pero no está obligado a promulgar. La ausencia de una norma imperativa sobre la promulgación en este caso, sugiere que el Presidente de la República puede decidir promulgar o no promulgar las normas subsistentes. Si decide hacerlo, no puede omitir ninguno de los contenidos que, habiendo sido votados por las cámaras, no han sido objeto de discrepancia entre los órganos colegisladores.

6.2. La promulgación de la ley

El diccionario entiende promulgación como sinónimo de publicación, pues la define, en su primera acepción, como: "Publicar una cosa solemnemente; hacerla saber a todos". En una segunda acepción, se agregan más elementos jurídicos: "Publicar formalmente una ley u otra disposición de autoridad, a fin de que sea cumplida y hecha cumplir como obligatoria". Según la Constitución de Cádiz, el Rey daba o rechazaba el proyecto de ley (lo sancionaba o no sancionaba) y luego correspondía a la asamblea su publicación⁵²⁵. Una vez publicada la ley, el Rey la promulgaba de manera solemne ordenando que fuese obedecida por funcionarios y autoridades⁵²⁶. La fórmula utilizada por la Constitución gaditana tiene su origen en la Constitución francesa de 1791 y sigue de cerca la doctrina de la separación de poderes: corresponde al Poder Ejecutivo ejecutar la ley, la que ya existe desde la sanción real y que es difundida por la publicación efectuada por el propio

puede primar la voluntad política de ambas cámaras.

⁵²⁵ Según el artículo 143 de la Constitución de Cádiz, el Rey daba la sanción con la fórmula "Publíquese como ley". Con esta sanción las Cortes podían publicarla como tal.

⁵²⁶ Para promulgar el Rey debía usar la fórmula establecida en el artículo 155, que en la parte pertinente decía: "(...) Que las Cortes han decretado, y Nos sancionamos lo siguiente: (Aquí el texto literal de la ley) por tanto, mandamos a todos los tribunales, justicias, jefes, gobernadores y demás autoridades, así civiles como militares y eclesiásticas, de cualquiera clase y dignidad, que guarden y hagan guardar, cumplir y ejecutar la presente ley en todas sus partes (...)" El artículo 60 de la Constitución de 1822, como todo el Capítulo 5, omite toda referencia a la promulgación pese al título del epígrafe (Modo de formar las leyes, sancionarse y promulgarse). Señala esta disposición: "El Poder Ejecutivo la *publicará* con esta fórmula – El Director Supremo del Estado de Chile &c. – Hago saber: que todos deben obedecer y cumplir el decreto siguiente – (Aquí la ley); y concluirá – Publíquese, imprimase y circúlase" (la cursiva es nuestra). El artículo 59 de la misma Constitución indica que la fijación del texto de la ley corresponde a un decreto del Senado y la Cámara de Diputados reunidos en Congreso. Utilizamos la versión de la Carta de 1822 que se encuentra en BRONFMAN, 2006: 43-65.

parlamento⁵²⁷. No es raro entonces que el Código Civil chileno, en su antiguo artículo 6° dispusiese que: "La ley no obliga sino en virtud de su promulgación por el Presidente de la República y después de transcurrido el tiempo necesario para que se tenga noticia de ella"⁵²⁸.

La promulgación, entonces, era la orden de ejecutar la ley que correspondía al Poder Ejecutivo, que reconocía el decreto del parlamento como ley y disponía su cumplimiento⁵²⁹. Este cumplimiento, como se advierte en la Constitución de Cádiz, era una labor que competía de manera principal a los funcionarios y autoridades del reino. En ese entonces la obligación de los súbditos de obedecer la ley no ocupaba un lugar entre las disposiciones constitucionales. Fue la ulterior explicitación de la obligación general de obedecer la ley la que exigió presumir su conocimiento y el desarrollo de un fundamento para tal presunción. Este fundamento es la publicación, pues su realización mediante un periódico oficial permite suponer que los súbditos han conocido o tenido la oportunidad de conocer el texto de la ley que los obliga⁵³⁰. La publicación así entendida sustituye la orden directa dada por el Rey en la promulgación y que se construía sobre su autoridad y potestad⁵³¹. La publicación traslada el sustento de la ejecución de la ley a la legitimidad de los órganos representativos que la aprueban y su vinculatoriedad práctica a una presunción de conocimiento. Lo anterior explica que el acto promulgatorio haya perdido parte importante de su sentido histórico.

Dado que no es posible retomar el contenido histórico de la promulgación, ha sido necesario elaborar un concepto que se ajuste a la función constitucional de la promulgación. En nuestro régimen constitucional, la promulgación es el acto jurídico a través del cual el Presidente de la República otorga fuerza de ley al texto que ha recibido su aprobación conforme con la Carta Suprema. El decreto promulgatorio fija el contenido normativo de la ley y habilita el inicio de los procedimientos conducentes a su entrada en vigor. Notemos que la ley adquiere su carácter de tal desde la fecha de suscripción del decreto que la promulga, sin perjuicio del cumplimiento del trámite de toma de razón.

El artículo 32 n°1 CPR otorga al Presidente de la República competencia para promulgar la ley. El ejercicio de esta competencia puede realizarse en tres supuestos:

1° Como expresión del acuerdo del Presidente con el proyecto remitido por la

⁵²⁷ Según el artículo 1°, de la Sección 1ª del Capítulo III de la Constitución francesa de 1791, corresponde al cuerpo legislativo proponer y decretar las leyes. El rey "*peut seulement inviter le Corps législatif à prendre un objet en considération*". Los decretos del Cuerpo Legislativo son presentados a la sanción real (artículo 1, sección III del mismo Capítulo). El rey puede sancionarlos con la fórmula "el Rey consiente y hará ejecutar" o rechazarlos con "el Rey examinará" (artículo 3, sección III). Si los sanciona, los decretos tienen fuerza de ley y pueden recibir el nombre de "ley" (artículo 6, sección III).

⁵²⁸ El inciso 2° agregaba: "La promulgación deberá hacerse en el periódico oficial; i la fecha de la promulgación será, para los efectos legales de ella, la fecha de dicho periódico".

⁵²⁹ La expresión "decreto" en el sentido empleado fue utilizada por la Constitución francesa de 1791. La sanción real convierte este texto normativo en ley.

⁵³⁰ Según Biglino, la idea francesa básica que subyace al desarrollo de la publicación es "que nadie pudiese estar vinculado por normas jurídicas que no hubiese tenido ocasión de conocer". Añade que "el conocimiento del Derecho vino a suponer uno de los intereses fundamentales del Estado, y la propia obligatoriedad de la norma se subordinó a su consecución" (BIGLINO CAMPOS, 1993: 24-25).

⁵³¹ Cuestionada la autoridad y potestad del monarca, carece de sentido la orden dada a sus funcionarios.

- Cámara de Origen (artículo 72 CPR);
- 2° Como expresión tácita del acuerdo del Presidente de la República con el proyecto remitido por la Cámara de Origen, como consecuencia del transcurso del plazo de treinta días desde su envío sin devolución del proyecto a la cámara de origen (inciso 1° artículo 75 CPR);
- 3° Como resultado del triunfo de la insistencia aprobada por ambas cámaras en contra de la voluntad legislativa del Presidente de la República (artículo 73, inciso final, CPR).

En los supuestos numerados como 2° y 3°, el Presidente de la República está obligado a promulgar, cualesquiera sea su posición respecto del proyecto. La Constitución, para asegurar el cumplimiento de esta obligación fija un plazo para la acto presidencial: "la promulgación deberá hacerse siempre dentro del plazo de diez días, contados desde que ella sea procedente" (artículo 75 CPR). Cabe subrayar que este plazo no se encontraba en el texto original de la Carta Suprema de 1925 y fue incorporado a ésta por la reforma de la Ley 17.284, de 23 de enero de 1970⁵³².

Cabe agregar que, en el margen que generan las reglas fijadas por la Carta Fundamental, el Tribunal Constitucional ha sostenido que la promulgación de la ley es una potestad discrecional del Presidente de la República. Esto le permite, entre otras cosas, fijar el título o nombre de decreto promulgatorio sin intervención del Congreso Nacional⁵³³.

El Contralor General de la República debe tomar razón del decreto promulgatorio. En el caso que lo represente, el Presidente de la República carece de la facultad de insistir (inciso 3° artículo 99 CPR). No obstante, si lo desea, puede remitir los antecedentes al Tribunal Constitucional dentro del plazo de diez días, para que éste resuelva la controversia.

Si el Presidente de la República se niega a promulgar un proyecto aprobado o si promulga un texto diverso del que constitucionalmente corresponde cualquiera de las Cámaras o una cuarta parte de sus miembros en ejercicio pueden recurrir ante el Tribunal Constitucional dentro de los treinta días siguientes a la publicación o notificación del texto impugnado o dentro de los sesenta días siguientes a la fecha en que el Presidente de la República debió efectuar la promulgación de la ley. En el caso que el Tribunal acoja el reclamo, su fallo promulga la ley que no fue promulgada o rectifica la promulgación incorrecta (inciso 13 artículo 93 CPR).

Según el inciso 4° del artículo 93 CPR, la promulgación fija el límite para formular el requerimiento de constitucionalidad previsto en el núm. 3° de la misma

⁵³² Silva Bascañán, antes de la reforma de 1970, defendía que el Presidente tenía el deber de promulgar "en el momento mismo de hallarse en la posibilidad jurídica" de hacerlo. Si no promulgaba incurriría en la causal de acusación constitucional que permite su destitución por infracción abierta a la Constitución (SILVA BASCAÑÁN, 1963, t. 3: 203).

⁵³³ La libertad que otorga la discrecionalidad indicada, por cierto, no es ilimitada. El contenido del decreto promulgatorio debe recoger de modo fiel aquello que fue aprobado por los tres órganos colegisladores de acuerdo con la Constitución. Por otro lado, el nombre del decreto promulgatorio debiera recoger dicho contenido, pues "lo razonable sería que el acto promulgatorio representara un compendio o resumen, lo más fidedigno posible, de la ley sancionada, habida consideración que, en definitiva, aquélla va a ser conocida en la sociedad por el apelativo que le aplique el titular del Poder Ejecutivo al momento de ejercer su referida exclusiva atribución constitucional" (STC 2253/12). Agrega el Tribunal Constitucional que esta potestad discrecional "ha de ejercerse dentro de los límites que demarcan el interés público (...) y los principios generales del derecho, entre los cuales los de razonabilidad y proporcionalidad" (STC 2253/12).

disposición. El Tribunal Constitucional ha señalado que la promulgación no afecta el conocimiento y fallo de un requerimiento de constitucionalidad formulado dentro de plazo (STC 207/95)⁵³⁴.

6.3. Publicación de la ley

Según el artículo 75 inciso tercero, la publicación de la ley debe efectuarse dentro de los cinco días hábiles siguientes a la fecha en que quede totalmente tramitado el decreto promulgatorio. Esta exigencia nace en nuestro constitucionalismo con la reforma de 1970.

De acuerdo a lo dispuesto en el artículo 7 del Código Civil, la publicación de la ley se hace mediante su inserción en el Diario Oficial. Desde la fecha de su publicación la ley se entiende conocida por todos y obligatoria. Según Biglino, la publicación puede ser entendida como acto de ejecución, una operación o acto material de naturaleza ejecutiva o administrativa, que corresponde a las funciones del Poder Ejecutivo (BIGLINO CAMPOS, 1993: 46-95). Asimismo, siguiendo a la misma autora, en un régimen constitucional cabe entender a la publicación bien como condición de eficacia o como requisito de validez. Es condición de eficacia en tanto observamos que la capacidad de la norma de producir sus efectos depende de su conocimiento por parte de los sujetos llamados a someterse a sus contenidos. Es, en cambio, requisito de validez, si entendemos que la publicación es un elemento constitutivo de la ley como mandato obligatorio en el territorio del estado. Ambas formas de comprender el lugar de la publicación en un sistema legislativo constitucionalizado parecen incompatibles con las leyes secretas.

La Constitución no regula la situación que podría generar la publicación de un texto que difiere del fijado en el decreto promulgatorio. Si se trata de un mero error de transcripción, procede su enmienda mediante una rectificación dispuesta por el Poder Ejecutivo y publicada en el propio Diario Oficial. Si el error tiene su origen en el decreto promulgatorio, son precedentes los mecanismos de control antes comentados, sin perjuicio de las facultades del Presidente para corregir un decreto supremo que contiene yerros u omisiones.

El Código Civil reconoce la posibilidad de establecer una fecha de entrada en vigor distinta de la fecha de publicación en el Diario Oficial⁵³⁵. A partir de la fecha de la publicación de la ley nadie puede alegar la ignorancia de sus normas

⁵³⁴ La situación se plantea cuando se notifica al Presidente de la República la admisión del requerimiento después de tramitada la promulgación de la ley cuestionada.

⁵³⁵ La propia Constitución en su disposición transitoria octava autoriza al legislador a establecer fechas diferentes para la entrada en vigor de las disposiciones y para determinar la aplicación gradual de la ley orgánica constitucional del Ministerio Público. La STC 293/99 analizó, en parte de su considerando 13º, el problema que planteó la entrada en vigor gradual de esta ley en relación con la implementación del Ministerio Público y del sistema de defensoría penal pública. La ley aprobada autorizó el funcionamiento del Ministerio Público en cinco regiones sin un sistema de defensoría penal pública, mientras que en las ocho restantes exigió la vigencia efectiva del sistema de defensoría penal pública para que el ente penal público operase plenamente en ellas. El Tribunal Constitucional sostuvo que en estas cinco regiones el Código Orgánico de Tribunales, las Corporaciones de Asistencia Judicial y de los Programas del Sistema de Asistencia Jurídica a cargo del Ministerio de Justicia permitían entregar adecuada asesoría jurídica. La entrada en vigor gradual de una ley publicada en el Diario Oficial, aunque fundada en la propia Constitución, podría conculcar la garantía del artículo 19 n° 2 CPR.

(artículo 8° Código Civil).

6.4. Las urgencias

La urgencia es un mecanismo establecido por la Constitución en virtud del cual 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 determinado⁵³⁶. Según el artículo 71 CPR este plazo no puede superar los treinta días. La LOCCN, respetando el plazo máximo fijado por la Constitución, establece tres clases o tipos de urgencia: simple urgencia (treinta días), suma urgencia (quince días), discusión inmediata (seis días).

La urgencia nace en el Código Político de 1925 como una solución frente a la desidia o al obstruccionismo practicado por las cámaras ante iniciativas legislativas presidenciales⁵³⁷. Fue el propio Arturo Alessandri quien propuso crear el mecanismo de la urgencia como un instrumento excepcional frente a la ausencia de interés político del Congreso. Conviene resaltar que en su exposición ante la Subcomisión, Alessandri remarcó el carácter extraordinario del mecanismo, distante de su concepción como poderoso medio de control de la agenda legislativa⁵³⁸. No obstante la intención declarada por el presidente Alessandri, la dinámica del poder posterior a la entrada en vigor de la Constitución de 1925 ha permitido una interpretación amplia del uso posible de la urgencia. La Constitución de 1980 recoge la institución de 1925, aunque traslada la facultad de calificación de la urgencia desde cada una de las cámaras al Presidente de la República⁵³⁹.

Conforme con la regulación constitucional vigente, es facultad privativa del Presidente de la República hacer presente la urgencia en uno o en todos los trámites de un proyecto, sea dentro del correspondiente mensaje o mediante un oficio dirigido al presidente de la Cámara donde se encuentre el proyecto, o al presidente del Senado, si el proyecto está en una Comisión Mixta⁵⁴⁰. La declaración de urgencia no es procedente en la tramitación del proyecto de ley de presupuestos, que se somete a sus propios plazos.

En el mensaje o la comunicación que se envía al Congreso es posible

⁵³⁶ El artículo 1 RCD señala que la urgencia 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 Nacional.

⁵³⁷ Según José Guillermo Guerra la urgencia fue introducida para “atenuar en lo posible la esterilidad que había llegado a hacerse endémica en la actividad útil de las Cámaras”. Añade “la labor legislativa se descuidaba en forma tan lamentable que pasaban los años sin que el Congreso prestara atención a los proyectos que el Gobierno o algunos buenos representantes de pueblo habían preparado para atender a las necesidades de la Nación, remediar sus males presentes o abrir horizontes para el futuro” (GUERRA, 1929: 288). En el siglo XIX tanto el RS (artículo 91) como el RCD (artículo 60) permitían abreviar la tramitación de asuntos o proyectos urgentes.

⁵³⁸ Para facilitar la formación de un consenso, esquivo en una Subcomisión integrada por simpatizantes del modelo parlamentarista, Alessandri retiró su propuesta de aprobación tácita como consecuencia del vencimiento del plazo de la urgencia requerida (MINISTERIO DEL INTERIOR, 1926: 355).

⁵³⁹ La facultad de calificación se encontraba en los reglamentos camarales y no en la Constitución. La reforma constitucional de 1970, fijó como plazo máximo los quince días cuando la urgencia se pide para un proyecto en tercer o posterior trámite. Esta norma constitucional impidió entonces, en esta situación, el uso de la calificación simple urgencia.

⁵⁴⁰ Artículos 74 CPR y 26, 27, 28 y 29 LOCCN. Los artículos 26 LOCCN, 183 RCD y 145 RS señalan que se entenderá hecha presente la urgencia y su calificación respecto de las dos cámaras, cuando el proyecto se encuentre en trámite de Comisión Mixta en cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 20 LOCCN, salvo que el Presidente de la República expresamente la circunscriba a una de las cámaras.

calificar la urgencia como simple, suma urgencia o discusión inmediata. Según el artículo 27 LOCCN cuando para el despacho de un proyecto se hace presente la *simple urgencia*, la discusión y votación de éste en la Cámara requerida debe efectuarse dentro del plazo de treinta días. Si la calificación es de *suma urgencia*, este plazo se reduce a quince días, y si es de *discusión inmediata*, el proyecto debe ser discutido en general y en particular a la vez y votado dentro del plazo de seis días.

Si el trámite del proyecto conduce a la formación de la Comisión Mixta prevista en los artículos 70 y 71 CPR, el plazo de la urgencia se subdivide en tres para su aplicación en tres fases: Comisión Mixta, Cámara de Origen y Cámara Revisora (en el orden que corresponda). Según el artículo 28 LOCCN en el caso de la simple urgencia, la Comisión Mixta dispone de diez días para informar la iniciativa y de igual plazo dispone cada cámara para pronunciarse sobre el proyecto que despache la Comisión Mixta. Si se trata de suma urgencia, el plazo es de cinco días para la Comisión Mixta y para cada cámara. Si la calificación es de discusión inmediata, el plazo es de dos días para la Comisión Mixta y de dos días para cada cámara.

Todos estos plazos son de días corridos y se cuentan desde la fecha de la sesión en que se dé cuenta del mensaje u oficio del Presidente de la República en que se requiera la urgencia⁵⁴¹. Si el Presidente no efectúa la calificación recién indicada, se entiende que la urgencia es simple⁵⁴². Como indicamos arriba, la Constitución de 1925 no regulaba la calificación de la urgencia, lo que la dejaba dentro de los asuntos regulables por los reglamentos camerales. Estos reservaron a las Cámaras la facultad de calificar la urgencia hecha presente por el Presidente de la República⁵⁴³. La modificación introducida en esta materia por el constituyente de 1980 fortalece las facultades legislativas del Jefe de Estado, quien haciendo uso de esta atribución puede manejar la tabla de proyectos a ser tratados por las cámaras.

La urgencia puede retirarse mediante oficio del Presidente de la República enviado a la Cámara respectiva. El inciso final del artículo 27 LOCCN indica que los oficios de retiro de urgencia rigen en el acto mismo en que sean recibidos en la Secretaría de la cámara respectiva. Según el RCD el retiro rige a contar del mismo acto en que se recibe en la Oficina de Partes de la Cámara de Diputados (artículo 97 RCD).

El retiro de la urgencia es un mecanismo utilizado con frecuencia a petición

⁵⁴¹ Según el inciso 2º del artículo 27 LOCCN, se dará cuenta del mensaje u oficio del Presidente de la República que requiera la urgencia en la sesión más próxima que celebre la cámara respectiva, y desde esa fecha comenzará a correr el plazo de la misma. La redacción del precepto, si bien intenta evitar cualquier dilación injustificada, permite postergar el inicio del plazo de la urgencia mediante la no celebración de sesiones (v. gr. a través de la convocatoria sólo a trabajo de comisiones). Según los artículos 146 RS y 190 RCD los plazos se cuentan desde el día en que se dé cuenta de la urgencia, calificada por el Presidente de la República. Para computar estos plazos, se cuentan los días de feriado legal.

⁵⁴² Según los artículos 145 RS y 183 RCD, si el Presidente nada dice acerca de la calificación de la urgencia, se entiende que ésta es simple.

⁵⁴³ Así, el artículo 129 RS vigente en 1966 disponía que “el Senado calificará el grado de las urgencias que haga presentes el Presidente de la República en conformidad a los artículos 42, número 6º, y 46 de la Constitución Política del Estado”. La calificación se realizaba, por regla general, en el acto mismo en que se daba cuenta del oficio correspondiente. Según el artículo 130 RS del mismo año, la simple urgencia otorgaba un plazo de veinte días para tramitación del proyecto. Las normas reglamentarias autorizaban la suspensión del plazo de la urgencia en el caso de acumulación de más de un proyecto urgente en la tabla de la misma comisión.

de las propias Cámaras. No obsta, como es lógico, a la renovación ulterior de la urgencia y su recalificación. La posibilidad de retirar y renovar la urgencia genera la flexibilidad política necesaria para un uso consensual del mecanismo. El uso pactado de la urgencia entre congresales y Presidente permite explicar que la diferencia promedio en el tiempo de tramitación total proyectos de ley con y sin urgencia fue más bien baja en el primer período legislativo⁵⁴⁴. Así puede comprobarse en el siguiente cuadro, que cubre leyes aprobadas en el período que va del 11 de marzo de 1990 al 10 de marzo de 1994⁵⁴⁵:

	CON URGENCIA		SIN URGENCIA		TOTAL	
	Número proyectos	Tiempo promedio (días)	Número proyectos	Tiempo promedio (días)	Número proyectos	Tiempo promedio (días)
Mensajes	240	263	164	208	404	205
Mociones	8	633	28	445	36	487
Mensajes y Mociones	248	217	192	243	440	228

La diferencia observada entre tiempo total de tramitación entre proyectos de ley que han gozado de una o más declaraciones de urgencia y proyectos que no han disfrutado de ninguna declaración de urgencia, exhibe un cierto aumento, aunque no es posible todavía generalizar dadas las peculiaridades de cada período legislativo. La brecha temporal es claramente más amplia en una muestra integrada por las sesenta leyes publicadas el año 2010 (Olivares, 2012: 54). De este total de sesenta leyes, cuarenta y seis recibieron alguna declaración de urgencia (76,6 %), completando su tramitación en una media de 265,27 días⁵⁴⁶. En cambio, los catorce proyectos que no recibieron ningún tipo de urgencia (23,33 %) completaron su tramitación en un promedio de 849,83 días⁵⁴⁷. En el caso de los proyectos con urgencia, cada uno recibió en promedio 7,97 declaraciones de urgencia, siendo la combinación más frecuente la de suma urgencia y discusión inmediata (34,7 %), seguida de simple y suma urgencia (19,56 %)⁵⁴⁸.

En la práctica, la urgencia tiene una incidencia menor en el tiempo promedio de tramitación total de los proyectos de ley, pero un efecto significativo en la construcción de la agenda legislativa⁵⁴⁹. De ahí que el requerimiento de urgencia respecto de mociones sea más bien marginal y su empleo en mensajes un

⁵⁴⁴ Este uso pactado permite entender por qué la reforma constitucional del año 2005 no incluyó traer de regreso a las cámaras la facultad de calificar la urgencia. En el debate de la reforma de la LOCCN de julio de 2010, el senador Chadwick indicó que la reunión de varios proyectos con urgencia en la tabla de una misma comisión, conduce a que “de hecho” se suspenda la urgencia. En la misma discusión el diputado Cardemil reconoció que la carencia de la facultad para calificar la urgencia, no impide al Congreso Nacional suspenderla. El senador Sabag resumió la cuestión esencial “en la práctica se conversan estas materias con el Ejecutivo para llegar a un acuerdo” (BIBLIOTECA DEL CONGRESO NACIONAL, 2010: 633-634).

⁵⁴⁵ Proyecto de Modernización - Congreso Nacional de Chile, 1994: 74.

⁵⁴⁶ Dentro de las cuarenta y seis iniciativas, cuarenta corresponden a mensajes del Presidente de la República.

⁵⁴⁷ De estas catorce iniciativas, once son mociones y sólo tres son mensajes.

⁵⁴⁸ Existen hiatos importantes en la tramitación urgente, lo que explica el promedio total de tiempo de tramitación presentado, que no alcanza a explicarse siquiera con la simple urgencia multiplicada por 7,97. En cada trámite el Presidente presentó un promedio de 3,84 urgencias. Si hay tercer trámite, el número de urgencias requeridas sube a cerca de doce.

⁵⁴⁹ Cfr. SIAVELIS, 2002: 91-96. Cabe precisar que sí tiene influencia significativa en el tiempo de tramitación de una moción, más dicha influencia es efecto del consenso político que la impulsa y no su causa.

uso común.

Según el artículo 29 LOCCN el término del respectivo período de sesiones hace caducar las urgencias que se encuentran pendientes en cada cámara, salvo las que se hayan presentado en el Senado en relación con los asuntos a los que se refiere el artículo 53 N°5 CPR⁵⁵⁰.

La declaración de urgencia tiene numerosos efectos en la tramitación de proyectos de ley o acuerdos en ambas Cámaras. En la Cámara de Diputados el orden de la tabla otorga preferencia a los proyectos de ley conforme con su urgencia, si ha sido solicitada (artículo 108 RCD)⁵⁵¹. Lo mismo sucede en la tabla de las comisiones⁵⁵².

Los reglamentos camarales detallan cómo han de distribuirse los plazos fijados por la CPR y la LOCCN en el trámite interno de cada proyecto de ley. Esta distribución no ha incorporado los cambios introducidos a la LOCCN en julio del año 2010.

En la Cámara Baja, el artículo 187 RCD fija la subdivisión del plazo de treinta días, que corresponde al de simple urgencia, de la siguiente manera:

- 1° Diez días para el primer informe de comisión;
- 2° Cuatro días para el informe de la Comisión de Hacienda, si procediere;
- 3° Tres días para la discusión general del proyecto en la Sala, al término de los cuales, en todo caso, debe votarse;
- 4° Si el proyecto vuelve para el segundo informe de comisión, ésta debe presentarlo en el plazo de cuatro días. Si procediere segundo informe de la Comisión de Hacienda, ésta debe despacharlo dentro de los tres días siguientes a su terminación;
- 5° Tres días para discusión y votación en particular en la Sala.

Si la calificación de urgencia se formula cuando el proyecto ya ha cumplido alguno de los trámites indicados, del término total se descuentan los días que se asignan a cada trámite realizado y sólo se aplican los plazos de los trámites restantes.

Las comisiones deben emitir sus informes dentro del plazo fijados por la urgencia. Para ello, al término de la última sesión que se celebre el día del correspondiente vencimiento, debe declararse cerrado el debate y procede votar el proyecto en el trámite en que se encuentre, hasta su total despacho. En el caso que vencido el plazo no se ha emitido el informe de comisión, la Cámara debe

⁵⁵⁰ También artículos 153 RS y 186 RCD (no actualizados). El n° 5 del artículo 53 contiene la facultad del Senado de prestar o negar su consentimiento a los actos del Presidente de la República que lo requieran por mandato constitucional o legal. Si este pronunciamiento es requerido con urgencia y transcurren treinta días sin que el Senado resuelva, la Carta Fundamental entiende "por otorgado su asentimiento" (inciso 2° n° 5 artículo 53 CPR).

⁵⁵¹ Preceden en el orden de la tabla a los proyectos con urgencia, las acusaciones constitucionales y el proyecto de ley de presupuestos.

⁵⁵² Según el artículo 258 RCD el orden de preferencia de la tabla es: 1° Los proyectos con discusión inmediata; 2° Los proyectos con suma urgencia; 3° Los proyectos con simple urgencia; 4° Los proyectos remitidos para que la Comisión los informe dentro de cierto plazo; 5° Los proyectos enviados a Comisión para segundo informe; y 6° Los demás asuntos que se acuerde colocar en Tabla. En el ámbito de las comisiones, sus presidentes, de común acuerdo con los diputados que la integran, en la práctica y al margen del reglamento, pueden introducir cambios en este orden si los contenidos de un proyecto exigen o recomiendan una tramitación rápida.

pronunciarse dentro de plazo con prescindencia de tales informes, excepto en el caso de los asuntos que conforme con los artículos 17 y 21 de la LOCCN deben ser informados por la Comisión de Hacienda. Estas disposiciones no rigen en el caso de que la Cámara, a propuesta de su Presidente, acuerde por mayoría prorrogar cualquiera de estos plazos y sin perjuicio de la posibilidad de omitir el segundo informe⁵⁵³.

El artículo 193 RCD dispone que todo proyecto que en su primer o segundo trámite constitucional haya sido despachado con simple urgencia, se discutirá y votará en su tercer trámite y en los siguientes, según el caso, en la sesión siguiente a aquella en que se dé cuenta de él a la Cámara. En este caso el Reglamento establece una preferencia derivada de una declaración de urgencia que ya fue aplicada en el primer o segundo trámite constitucional.

En el caso de la suma urgencia, el proyecto debe ser despachado por la Cámara en diez días, que según el artículo 188 RCD se dividen así:

- 1° Cinco días para el informe de comisión⁵⁵⁴;
- 2° Tres días para el informe de la Comisión de Hacienda, si procediere;
- 3° Dos días para la discusión y votación en la Sala.

La discusión se realiza en general y particular a la vez. Sólo se admiten a discusión y votación las indicaciones o disposiciones que, rechazadas por las comisiones informantes, son renovadas con las firmas de treinta diputados que incluyan, a lo menos, a tres Jefes de comités⁵⁵⁵.

En el caso de que el proyecto no requiera el trámite de Comisión de Hacienda, el plazo de diez días se reduce a siete. Si vencidos los plazos de cinco o de ocho días, según corresponda, no se han emitido los informes de comisión, la Cámara debe pronunciarse dentro del día siguiente, tomando como base de discusión el proyecto primitivo y sólo se levanta la sesión cuando hayan terminado todas las votaciones.

Del mismo modo que en la simple urgencia, si al requerirse la urgencia el proyecto ya ha cumplido algunos de los trámites enumerados, deben descontarse del término total los días que a ellos corresponden y sólo se aplican los plazos asignados a los trámites restantes.

Dentro de los plazos a que se refieren los números 1° y 2°, las comisiones deben emitir sus informes. En el caso de no estar despachado el proyecto, al término de la última sesión que celebre la comisión en el día del vencimiento del plazo, deberá declararse cerrado el debate y procederse a la votación, hasta el total despacho del proyecto.

Los proyectos calificados de discusión inmediata deben ser despachados por la Cámara en tres días, distribuidos de la siguiente manera según el artículo 189 RCD:

⁵⁵³ Inciso final del artículo 130 RCD. La omisión del segundo informe puede ser pedida por un jefe de comité y aprobada por los dos tercios de los diputados presentes en votación económica. De este modo, la aprobación en general permite entrar inmediatamente a la discusión particular.

⁵⁵⁴ No hay segundo informe de comisión.

⁵⁵⁵ Para tal efecto, los informes consignarán expresamente estas circunstancias.

- 1° Un día para el informe de la comisión competente, que puede ser verbal o escrito;
- 2° Un día para el informe de la Comisión de Hacienda, si procediere, que puede ser verbal o escrito⁵⁵⁶;
- 3° Un día para la discusión y votación del proyecto.

Lo dispuesto en el último numeral debe entenderse sin perjuicio de la posibilidad de renuncia de comités a su tiempo (artículo 132 RCD). Para los demás trámites constitucionales tiene la Cámara un día adicional. La discusión de estos proyectos se hace en general y particular a la vez. No se someten a segundo informe.

Cuando un proyecto es declarado de suma urgencia o de discusión inmediata, la Cámara, desde la fecha en que se dé cuenta del informe de la correspondiente comisión, queda citada por el sólo ministerio del Reglamento, a sesiones diarias y consecutivas, a las mismas horas fijadas para las ordinarias (artículo 191 RCD). De acuerdo con el artículo 192 RCD, los proyectos de discusión inmediata o de suma urgencia, ocupan siempre el primer lugar de la tabla de las sesiones especiales, no obstante que éstas se hayan acordado con posterioridad al hecho de encontrarse en tabla dichos proyectos. Asimismo, si en alguna de estas sesiones especiales se da cuenta de un informe sobre un proyecto de discusión inmediata o de suma urgencia, se procede del mismo modo.

El RCD también reconoce preferencia a un proyecto que en primer o segundo trámite haya recibido la calificación de suma urgencia o de discusión inmediata. Esta preferencia consiste en que en tercer o posterior trámite se discutirá y votará sobre tabla, en la misma sesión en que se dé cuenta de él.

Las normas generales expuestas para cada tipo de urgencia, reciben aplicación junto con disposiciones del RCD que fijan otros efectos de excepción. Así, el artículo 84 RCD señala que cuando un proyecto es aprobado por unanimidad en comisión, la discusión general en la Sala se limita a treinta minutos. Sin embargo, este límite no opera en el caso de proyectos de ley que han sido calificados con discusión inmediata o suma urgencia. Además, en proyectos calificados de suma urgencia o de discusión inmediata, la clausura del debate puede pedirse, cuando han hablado cuatro diputados, dos de los cuales emiten opiniones distintas, o cuando seis diputados han participado en la discusión (artículo 140 RCD). El artículo 194 RCD dispone que la simple urgencia acordada para un proyecto, cede su lugar a la suma urgencia de otro, y ésta, a su vez, a la discusión inmediata.

En el ámbito de las comisiones, varias reglas generales tienen excepciones provenientes de la calificación de urgencia. La reunión de una comisión, conforme con el artículo 225 RCD es posible cualquier día cuando deban considerar proyectos de "suma urgencia" o de "discusión inmediata". En este

⁵⁵⁶ Cuando no se requiera informe de la Comisión de Hacienda y se trate de proyectos con discusión inmediata, se admiten a discusión y votación indicaciones procedentes aunque fueren de aquéllas que hubieren requerido informe de la Comisión de Hacienda, a menos que ellas incidan en materia financiera y presupuestaria del Estado, de sus organismos o empresas.

caso, la comisión sólo pueden ser citadas para conocer del proyecto urgente y ni por asentimiento unánime puede tratar otros asuntos. El RCD permite que esta sesión sea simultánea con la sesión de Sala.

La comisión debe tener conocimiento del carácter urgente de un proyecto. Para estos efectos el artículo 263 RCD dispone que antes de iniciarse la discusión de un proyecto, el secretario de la respectiva comisión o el abogado ayudante, previa delegación, entrega a sus miembros una minuta que debe contener, entre otras menciones, referencia a su urgencia. Por su parte, el informe de comisión debe indicar siempre la fecha de vencimiento de los plazos reglamentarios y constitucionales de la urgencia pedida (artículo 123 RCD).

A la inversa, en el caso de proyectos de ley que no tengan urgencia calificada de discusión inmediata o de suma urgencia, las comisiones deben realizar una audiencia de una duración de una hora, a lo menos, para escuchar a las instituciones u organismos que tengan interés en la materia a que se refiere el proyecto (artículo 211 RCD).

En la Cámara alta, el RS también contiene una distribución del plazo de la urgencia en las distintas fases del trámite intracameral. En proyectos calificados de simple urgencia en primer o segundo trámite constitucional, el artículo 147 RS dispone que la comisión respectiva cuenta con nueve días para elaborar y votar su primer informe. Emitido éste o expirado el plazo, el proyecto queda en tabla y se procede a su discusión general en la sesión ordinaria o extraordinaria más próxima. Esta discusión debe quedar terminada dentro de seis días. Si el proyecto ya está en tabla a la fecha de darse cuenta de la urgencia, se entra a su discusión general en la sesión ordinaria o extraordinaria más próxima, la que debe quedar terminada dentro de los mismos seis días indicados antes.

El proyecto que vuelve a comisión para segundo informe entrega a ésta el plazo de seis días. Emitido éste o transcurrido el plazo, el proyecto queda en tabla. La misma regla se aplica cuando al darse cuenta de la urgencia el proyecto está en comisión para segundo informe. Para la discusión particular y votación del proyecto, el Senado dispone de los días que resten hasta completar el plazo de treinta días que fija el artículo 146 RS.

La preferencia de la simple urgencia deja el asunto, tan pronto como esté en estado de tabla, en el primer lugar del Orden del Día de las sesiones ordinarias y extraordinarias, sin perjuicio de que los comités que representen los dos tercios de los senadores en ejercicio acuerden alterar la orden del día de conformidad con lo dispuesto en el artículo 94 RS (artículo 151 RS).

Cuando un proyecto es calificado de suma urgencia, en el primero o en el segundo trámite constitucional, su discusión y votación han de quedar terminadas dentro del plazo de diez días (artículo 148 RS). Los plazos se distribuyen en la siguiente forma: tres días para el primer informe de comisión; tres días para su discusión general en el Senado; dos días para el segundo informe de comisión, y el resto del plazo hasta enterar los diez días, para la

discusión particular y votación del proyecto⁵⁵⁷.

En los demás trámites constitucionales la discusión y votación de un proyecto con simple o suma urgencia se cumplirán en el término de treinta o de diez días, según el caso, y habrá lugar al trámite de comisión, si la Sala así lo acuerda, por un plazo no mayor de quince o de cinco días, respectivamente, todo ello sin perjuicio de lo dispuesto para las comisiones mixtas (artículo 149 RS).

La urgencia calificada de discusión inmediata para un proyecto, en cualquiera de sus trámites constitucionales, da lugar a que su discusión sea en general y particular a la vez, o sólo en particular, según corresponda, y debe quedar terminada dentro del plazo de tres días (artículo 150 RS). El informe de comisión, cuando procede, puede ser verbal o escrito y debe ser evacuado en un plazo no mayor de un día.

Como regla general, el artículo 152 RS señala que en los asuntos urgentes, el debate se cierra, a más tardar, el último día de los respectivos plazos reglamentarios, y se procede inmediatamente a la votación, la que debe quedar también terminada en la misma sesión, la cual no puede levantarse antes de haberse despachado totalmente el asunto.

BIBLIOGRAFÍA

ACUÑA RAMOS, Rolando, *La Constitución de 1925 ante la Comisión de Constitución, Legislación, Justicia y Reglamento del Senado*, Santiago, 1971.

ALDUNATE LIZANA, Eduardo, *Derechos Fundamentales*, Santiago, 2008.

La protección al acecho: las consecuencias del abandono de las reglas de interpretación constitucional en el ámbito del recurso de protección, en *Revista de Derecho XX*, Universidad Católica de Valparaíso, Valparaíso, 1999.

ÁLVAREZ ÁLVAREZ, Adrián, *Algunas consideraciones generales sobre el reglamento, el derecho parlamentario, las comisiones parlamentarias y la técnica legislativa*, documento de trabajo, Valparaíso, 2001.

ANDRADE GEYWITZ, Carlos, *Reforma de la Constitución Política de la República de Chile de 1980*, Santiago, 1991.

Elementos de Derecho Constitucional, Santiago, 1971.

BADTKE ARANCIBIA, Ricardo, *El presidente del Senado chileno*, Memoria para obtener el grado de Licenciado en Ciencias Jurídicas, Escuela de Derecho-Pontificia Universidad Católica de Valparaíso, 2012.

⁵⁵⁷ Conviene repetir que el RS no ha revisado estos plazos pese a la modificación de la LOCCN de julio de 2010 que los extiende.

- BELL, John, *French Constitutional Law*, Oxford, 2001.
- BERMÚDEZ SOTO, Jorge, *Derecho Administrativo General*, Santiago, 2010.
- BERNASHINA GONZÁLEZ, Mario, *Manual de Derecho constitucional, t. 2*, Santiago, 1958.
- BIBLIOTECA DEL CONGRESO NACIONAL, *Historia de la Ley N° 20.447*, Valparaíso, 2010.
- Historia de la Ley N° 19.541, Reforma constitucional relativa al Poder Judicial*, Valparaíso, 1997.
- BIGLINO CAMPOS, Paloma, *La publicación de la ley*, Madrid, 1993.
- BOWLER, Shaun, *Parties in Legislatures: Two Competing Explanations* en DALTON, Russell J. y WATTENBERG, Martin P., *Parties without Partisans. Political Change in Advanced Industrial Democracies*, Oxford, 2002.
- BOWLER, Shaun, *Party Cohesion, Party Discipline, and Parliaments* en BOWLER, Shaun; FARRELL, David M.; KATZ, Richard S. (eds.), *Party Discipline and Parliamentary Government*, Columbus, 1999.
- BRONFMAN, Alan, *Documentos Constitucionales de Chile 1811-1833* en DIPPEL, Horst (ed.), *Constitutions of the World from the late 18th Century to the Middle of the 19th Century*, München, 2006.
- El tipo de responsabilidad perseguida en el juicio político* en Revista de Derecho XXIV, Pontificia Universidad Católica de Valparaíso, Valparaíso, 2005, II Semestre.
- Las comisiones parlamentarias y el ejercicio de las facultades fiscalizadoras* en Revista de Derecho XXIV, Pontificia Universidad Católica de Valparaíso, Valparaíso, 2003.
- con DE LA FUENTE HULAUD, Felipe y PARADA ESPINOZA, Fernando, *El Congreso Nacional: estudio constitucional, legal y reglamentario*, Valparaíso, 1993.
- Algunas consideraciones en torno al artículo 48° N° 1° de la Constitución* en Revista de Derecho XIV, Universidad Católica de Valparaíso, Valparaíso, 1991-1992.

BULNES ALDUNATE, Luz, *Ley Orgánica Constitucional* en Revista Chilena de Derecho 11, Facultad de Derecho Pontificia Universidad Católica de Chile, Santiago, 1984.

–*Leyes de Base y Potestad Reglamentaria en la Constitución de 1980* en Revista de Derecho VI, Universidad Católica de Valparaíso, Valparaíso, 1982.

CARRASCO DELGADO, Sergio, Alessandri. *Su pensamiento constitucional. Reseña de su vida*, Santiago, 1987.

CHAGNOLLAUD, Dominique y QUERMONNE, Jean-Louis, *Le gouvernement de la France sous la Ve. République*, París, 1996.

CEA EGAÑA, José Luis, *Fiscalización parlamentaria del Gobierno*, en Revista Chilena de Derecho 20, Facultad de Derecho Pontificia Universidad Católica de Chile, Santiago, 1993.

–*Fiscalización parlamentaria de los actos de gobierno* en X Jornadas Chilenas de Derecho Público, Valparaíso, 1980.

–*Bases para la interpretación auténtica de la Constitución* en Revista Chilena de Derecho 6, Facultad de Derecho Pontificia Universidad Católica de Chile, Santiago, 1979.

COLLIARD, Jean-Claude, *Los regímenes parlamentarios contemporáneos*, Barcelona, 1981.

CUMPLIDO, Francisco, *La especificación de la ley* en FREI, Eduardo; LAGOS, Gustavo; MOLINA, Sergio; SILVA, Alejandro; EVANS, Enrique; CUMPLIDO, Francisco, *Reforma constitucional 1970*, Santiago, 1970.

DAMGAARD, Erik, *How Parties Control Committee Members* en DÖRING, Herbert (ed.), *Parliaments and Majority Rule in Western Europe*, Frankfurt, 1995.

DELLA SALA, Vincent, *The Italian Parliament: Chambers in a Crumbling House* en NORTON, Philip (ed.), *Parliaments and Governments in Western Europe*, London, 1998.

DE LA FUENTE HULAUD, Felipe, *Las Funciones Legislativa y Constituyente en la Constitución de 1980* en BRONFMAN VARGAS, Alan; DE LA FUENTE HULAUD, Felipe y PARADA ESPINOZA, Fernando, *El Congreso Nacional: estudio constitucional, legal y*

reglamentario, Valparaíso, 1993.

DE WINTER, Lieven, *Parliament and Government in Belgium: Prisoners of Partitocracy* en NORTON, Philip (ed.), *Parliaments and Governments in Western Europe*, London, 1998.

DUVERGER, Maurice, *Los partidos políticos*, México, 1990.

ESTEVEZ GAZMURI, Carlos, *Elementos de Derecho constitucional chileno*, Santiago, 1949.

EYZAGUIRRE, Jaime, *Historia de las Instituciones políticas y sociales de Chile*, Santiago, 1986.

FERMANDOIS VÖHRINGER, Arturo y GARCÍA GARCÍA, José Francisco, *Origen del presidencialismo chileno: reforma constitucional de 1970, ideas matrices e iniciativa exclusiva* en *Revista Chilena de Derecho* 36, núm. 2, Facultad de Derecho Pontificia Universidad Católica de Chile, Santiago, 2009.

FERRADA BÓRQUEZ, Juan Carlos, *La Reforma constitucional a la fiscalización parlamentaria en la Constitución de 1980: un análisis preliminar* en *Ius et Praxis* 1, año 8, Universidad de Talca, Talca, 2002.

GARCÍA BARZELATTO, Ana María, *Ley Orgánica Constitucional de Partidos Políticos, Historia de su establecimiento y debate doctrinario*, Santiago, 1988.

GRIFFITH J.A.G.; RYLE, Michael; WHEELER-BOOTH, M.A.J., *Parliament: Functions, Practice and Procedures*, London, 1997 (reimp.).

GUERRERO BÉCAR, José Luis, *La incidencia del Derecho en el control de la inflación* en *Revista de Derecho* XXXV, Pontificia Universidad Católica de Valparaíso, Valparaíso, 2010, II Semestre.

GUERRA, José Guillermo, *La Constitución de 1925*, Santiago de Chile, 1929.

HEIDAR, Knut; KOOLE, Ruud (ed.), *Parliamentary Party Groups in European Democracies. Political Parties behind close doors*, London, 2000.

HUNEEUS, Carlos y BERRIOS, Fabiola, *El Congreso Nacional en un régimen presidencial. El caso de Chile* en *Revista de Derecho Público* vol. 66, Departamento de Derecho Público-Facultad de Derecho Universidad de Chile, Santiago, 2004.

HUBER, John, *Executive Decree Authority in France* en CAREY, John y SHUGART, Matthew Soberg, *Executive Decree Authority*, Cambridge, 1998.

JENNY, Marcelo y MÜLLER, Wolfgang C., *Presidents of Parliament: Neutral Chairmen or Assets of the Majority?* en DÖRING, Herbert (ed.), *Parliaments and Majority Rule in Western Europe*, Frankfurt, 1995.

LARRAIN ZAÑARTU, J. Joaquín, *Derecho parlamentario chileno*, t. II, Santiago de Chile, 1897.

MARSHALL, Geoffrey *Teoría Constitucional*, Madrid, 1982.

MARTÍNEZ OCÁMICA, Gutenberg. *Fiscalización parlamentaria y comisiones investigadoras: análisis y propuestas*, Santiago, 1998.

MATTSON, Ingvar y STRØM, Kaare, *Parliamentary Committees* en DÖRING, Herbert (ed.), *Parliaments and Majority Rule in Western Europe*, Frankfurt, 1995.

MEZA PEREIRA, José Carlos y OLIVARES BRAVO, Diego, *El problema de las insistencias parlamentarias en el procedimiento de reforma constitucional* en Revista de Estudios Ius Novum 3, Centro de Estudios Ius Novum, Valparaíso, 2010.

MEZEY, Michael L., *Parliaments and public policy: an assessment* en OLSON, David M. y MEZEY, Michael L., *Legislatures in the Policy Process*, Cambridge, 1991.

MINISTERIO DEL INTERIOR, *Actas Oficiales del Proyecto de Nueva Constitución Política de la República*, Santiago, 1926.

NAVARRO BELTRÁN, Enrique, *La Facultad fiscalizadora de la Cámara de Diputados* en Revista de Derecho Público 49, Departamento de Derecho Público-Facultad de Derecho Universidad de Chile, Santiago, enero-junio, 1991.

OBANDO CAMINO, Iván, *El papel de las comisiones mixtas en el proceso legislativo: una hipótesis interpretativa* en Revista de Derecho XIV, Universidad Católica de Valparaíso, Valparaíso, 1993.

OBRADOR CASTRO, Rodrigo y PÉREZ GUIÑEZ, Alfonso, *Parlamento y Acción Legislativa. Modelo de Análisis: El caso chileno 1990-2010*, Santiago, 2011.

OLIVARES BRAVO, Diego, *La priorización de mociones y mensajes en el trámite legislativo chileno*, Memoria para obtener el grado de Licenciado en Ciencias Jurídicas, Escuela de Derecho-Pontificia Universidad Católica de Valparaíso,

2012.

PACTET, Pierre, *Institutions politiques. Droit constitutionnel*, París, 1999.

PARADA, Fernando, *Las funciones del Congreso Nacional. Su procedimiento reglamentario* en BRONFMAN, Alan; DE LA FUENTE, Felipe; y PARADA, Fernando, *El Congreso Nacional, Estudio Constitucional, legal y Reglamentario*, Valparaíso, 1993.

PIERRY ARRAU, Pedro, *El ámbito de la ley* en IBÁÑEZ OJEDA, Pedro; LUENGO ESCALONA, Luis; OTERO LATHROP, Miguel; PABLO ELORZA, Tomás; PIERRY ARRAU, Pedro; TAPIA VALDÉS, Jorge; VERGARA BLANCO, Alejandro; ZALDÍVAR LARRAÍN, Andrés, *El Proceso Legislativo en Chile*, Valparaíso, 1992.

PROYECTO DE MODERNIZACIÓN CONGRESO NACIONAL DE CHILE, *Proceso legislativo chileno: un enfoque cuantitativo. La transición democrática 1990-1994*, Valparaíso, 1994.

RAMÍREZ ACUÑA, Consuelo, *Comités Parlamentarios en la Cámara de Diputados: regulación y práctica*, Memoria para obtener el grado de Licenciado en Ciencias Jurídicas, Escuela de Derecho-Pontificia Universidad Católica de Valparaíso, 2012.

SAALFELD, Thomas, *The German Bundestag: Influence and Accountability in a Complex Environment* en NORTON, Philip (ed.), *Parliaments and Governments in Western Europe*, London, 1998.

SCHICK, Rupert y ZEH, Wolfgang, *The German Bundestag. Functions and Procedures*, Rheinbreitbach, 1999.

SCHWEITZER, Daniel, *Acusación Constitucional, regímenes de emergencia y otros estudios*, Santiago, 1972.

SHAW, Malcolm, *Parliamentary Committees: A Global Perspective* en LONGLEY, Lawrence D. y DAVIDSON, Roger H., *The New Roles of Parliamentary Committees*, London, 1998.

SIAVELIS, Peter, *Executive-Legislative Relations in Chile* en MORGENSTERN, Scott y NACIF, Benito (eds.), *Legislative Politics in Latin America*, Cambridge, 2002.

SILVA BASCUÑÁN, Alejandro, *Tratado de Derecho Constitucional*, t. 7, Santiago, 2000.

Regulación constitucional de la ausencia del Presidente de la República y de los ministros de Estado en Frei, Eduardo; Lagos, Gustavo; Molina, Sergio; Silva, Alejandro; Evans, Enrique; Cumplido, Francisco, *Reforma constitucional 1970*, Santiago, 1970.

Tratado de Derecho constitucional, t. 3, Santiago, 1963.

Tratado de Derecho Constitucional, t. 2, Santiago, 1963.

SHAW, Malcom, *Committees in Legislatures* en NORTON, Philip (ed.), *Legislatures*, Oxford, 1992.

SMITH, Steven S., *Positive Theories of Congressional Parties* en LOEWENBERG, Gerhard; SQUIRE, Peverill; KIEWIET, Roderick (eds.), *Legislatures. Comparative Perspectives on Representative Assemblies*, Ann Arbor, 2002.

SOTO KLOSS, Eduardo, *Derecho administrativo. Temas Fundamentales*, Santiago, 2010.

SOTO VELASCO, Sebastián, *Iniciativa exclusiva del Presidente de la República: un aporte del Tribunal Constitucional para su interpretación* en FERNANDOIS VÖHRINGER, Arturo, *Sentencias Destacadas 2007*, Santiago, 2008.

–Relaciones entre el Congreso Nacional y el Poder Judicial: La Importancia de la Apertura en Revista *Ius et Praxis* 13, vol. 1, Universidad de Talca, Talca, 2007.

STRÖM, Kaare, *Parliamentary Committees in European Democracies* en LONGLEY, Lawrence D. y DAVIDSON, Roger H., *The New Roles of Parliamentary Committees*, London, 1998.

TAPIA VALDÉS, Jorge, *Funciones y Atribuciones del Parlamento entre 1960 y 1990* en BERTELSEN REPETTO, Raúl; CEA EGAÑA, José Luis; CUMPLIDO CERECEDA, Francisco; NOGUEIRA ALCALÁ, Humberto; OELCKERS CAMUS, Osvaldo; TAPIA VALDÉS, Jorge; VERGARA BLANCO, Alejandro, *Diagnóstico Histórico Jurídico del Poder Legislativo en Chile 1960-1990*, Valparaíso, 1993.

La práctica legislativa en Chile en IBÁÑEZ OJEDA, Pedro; LUENGO ESCALONA, Luis; OTERO LATHROP, Miguel; PABLO ELORZA, Tomás; PIERRY ARRAU, Pedro; TAPIA VALDÉS, Jorge; VERGARA BLANCO, Alejandro; ZALDÍVAR LARRAÍN, Andrés, *El Proceso Legislativo en Chile*, Valparaíso, 1992.

–*La Técnica Legislativa*, Santiago, 1960.

TSEBELIS, George, *Veto Players: How Political Institutions Work*, Princeton, 2002.

VILLAROEL CÁCERES, Álvaro, *El protocolo de acuerdos de la ley de presupuestos del sector público* en *Revista de Derecho XXXVIII*, Pontificia Universidad Católica de Valparaíso, Valparaíso, 2012, primer semestre.

El protocolo de acuerdos de la ley de presupuestos del sector público, Tesis para optar al grado de magíster en Derecho con mención en Derecho Constitucional, Facultad de Derecho-Pontificia Universidad Católica de Valparaíso, Valparaíso, 2011.

WILHELMY VON WOLFF, Manfred, *Bicameralismo y Democracia: Estudio Institucional* en *Revista de Estudios Sociales* 4, Valparaíso, 1974.

ZÚÑIGA URBINA, Francisco, *Reforma del Capítulo XV 'Reforma de la Constitución* en ZÚÑIGA URBINA, Francisco (coordinador), *Reforma Constitucional*, Santiago, 2005.

* * *