

FJG

FUNDACIÓN JAIME GUZMÁN

#2026
Edición

MIRADA POLITICA

JULIO
2020

CONSTITUCIÓN, ESTADO DE DERECHO

Y PROCESO LEGISLATIVO

TRIBUNAL
CONSTITUCIONAL

I. INTRODUCCIÓN

La discusión de las últimas semanas en lo político y legislativo ha sido la presentación a trámite de proyectos inconstitucionales y de iniciativas cuyo inicio a trámite corresponde al Presidente de la República. En la oposición ha habido una fuerte justificación de estos proyectos, sobre la premisa de que la Constitución, en circunstancias como las que vive el país, es una suerte de “camisa de fuerza” que no permite implementar todas las herramientas para atender las demandas urgentes de la ciudadanía. En ese marco, ha habido una serie de iniciativas legislativas, como el proyecto para extender transitoriamente el permiso postnatal parental (Boletín N°13.364-13), de carácter inadmisibles por tratarse de una materia de iniciativa exclusiva del Presidente, que ha generado una serie de desavenencias en el Congreso. Con todo, también suelen justificarse estas posiciones en que las normas procedimentales son injustas y limitan las posibilidades de la discusión y deliberación.

Toda esta discusión tiene un alto impacto desde el punto de vista de sus consecuencias. En primer lugar, la Constitución no es un manual de buenas prácticas o una suerte de declaración de buenas intenciones que las circunstancias extraordinarias justifican infringir: es la Ley Suprema de la Nación y, por consiguiente, toda actuación en contradicción con ella es execrable desde el punto de vista del Derecho. En segundo lugar, la Constitución y la Ley orgánica del Congreso Nacional establecen las reglas para legislar, aceptadas y aplicadas en la sede parlamentaria y que son, en definitiva, las formas que permiten encauzar el debate democrático donde pueden discutirse todos los temas relevantes para la vida social, por lo que es inadmisibles que en razón de preferencias particulares acerca de lo que está bien o mal —y que son las que deben someterse a discusión según las reglas—, se sostenga un quebrantamiento de la ley. El Congreso Nacional debe discutir todos los temas relevantes

para la vida social, sin embargo, aquello solo es válido en cuanto se respete la ley.

No es opinable ni alternativo, por tanto, para los parlamentarios y el Poder Ejecutivo, el sometimiento a las reglas constitucionales para la formación de ley, sino la única forma posible en que puede concebirse la ley. Por ello resulta tan sorpresivo el anuncio del Presidente de la República en orden a crear una comisión de expertos para perfeccionar criterios que determinan admisibilidad de proyectos en el Congreso, pues los mecanismos para establecer la admisibilidad o inadmisibilidad de los proyectos no depende, en primer lugar, del Poder Ejecutivo y tampoco corresponde a una comisión de expertos establecer criterios que ya existen en la Constitución y la ley. Como veremos, es la sede parlamentaria a la que corresponde hacer ese análisis. Por otro lado, el Presidente de la República cuenta con las herramientas para impugnar el proyecto que le parezca inconstitucional, requiriendo la intervención del Tribunal Constitucional, facultad que, sin embargo, el Presidente Piñera no ha ejercido respecto de los últimos casos, como el proyecto de corte del servicio de suministros básicos.

Esta deliberada transgresión a la ley, sin embargo, indica cómo hay quienes justifican la vulneración de la ley cuando no se acomoda a sus preferencias políticas. Por ello no resulta extraño que tampoco se cumplan los acuerdos adoptados, tanto el acuerdo del 15 de noviembre, con el fin de terminar con la violencia, y el acuerdo del Plan de Emergencia del 14 de junio pasado, al cual la oposición y parte de RN han querido desnaturalizar a través de permitir el retiro del 10% de los ahorros en las AFP.

En este Mirada Política trataremos las reglas y procedimientos acerca de las inadmisibilidades, así como el rol que le compete al Poder Ejecutivo en la formación de la ley.



Foto: wikipedia.com

II. EL INICIO DEL TRÁMITE LEGISLATIVO

La admisibilidad

La Constitución, la Ley Orgánica Constitucional del Congreso Nacional y los reglamentos de las distintas cámaras establecen la forma en que funciona el proceso legislativo.

El interés por estos días ha estado puesto en el inicio del proceso, cuando se examina la admisibilidad de un proyecto de ley.

La Ley orgánica constitucional del Congreso Nacional y los reglamentos de las respectivas cámaras, como hemos dicho, establecen las normas aplicables para la admisibilidad de las mociones. La ley orgánica constitucional del Congreso Nacional señala en el artículo 13 inciso segundo, que *En ningún caso se dará cuenta de mociones que se refieran a materias que, de acuerdo con la Constitución Política, deben tener origen en la otra Cámara o iniciarse exclusivamente por mensaje del Presidente de la República. Esta norma es refrendada por el artículo 80 del Reglamento del Senado y el artículo 14 del Reglamento de la Cámara de Diputados.*

El artículo 15 de la Ley orgánica del Congreso Nacional señala que tampoco serán admisibles los proyectos que propongan conjuntamente normas de ley y de reforma constitucional. Así las cosas, podemos resumir las reglas del siguiente modo:

1. Son inadmisibles los proyectos iniciados en una cámara distinta de la que manda la ley.
2. Son inadmisibles los proyectos de ley cuyas materias sean de iniciativa exclusiva del Presidente.
3. Son inadmisibles los proyectos que propongan normas de ley y de reforma constitucional.

El mismo artículo 15 indica que la facultad de declarar la admisibilidad o inadmisibilidad de un proyecto, le corresponderá al Presidente de la respectiva Cámara.

Reconsideración de la inadmisibilidad

Sin embargo, es posible que, una vez declarada la inadmisibilidad, esta sea reconsiderada. El procedimiento de reconsideración es distinto en la Cámara de Diputados y en el Senado, puesto que en el Senado no hay reglas específicas para este procedimiento, que sí existen en la Cámara de Diputados.

En la Cámara de Diputados, una vez declarada la inadmisibilidad por el Presidente de la Cámara de Diputados, su reconsideración se discute abriendo un término de debate de 10 minutos que podrán utilizar por mitad hasta dos diputados que sostengan la inadmisibilidad y quienes la rechacen; una vez terminado el debate, se somete a votación.

También existen las llamadas “inadmisibilidades de fondo” para las que el Senado tiene reglas específicas. El artículo 131 del Reglamento del Senado establece en el inciso primero que *“en las discusiones de los asuntos sometidos a la consideración del Senado, no podrán promoverse cuestiones ajenas a la materia de que se trate. Sin embargo, tendrán cabida las siguientes indicaciones: 4° Para promover la cuestión de inadmisibilidad a discusión o a votación del asunto en debate, por ser contrario a la Constitución Política del Estado”* que puede ser solicitada por cualquier senador. En la Cámara de Diputados no existe una regla similar.

La Ley orgánica del Congreso Nacional también establece un procedimiento para aquellos casos en que un proyecto es considerado admisible en una cámara e inadmisibile en otra.¹ El artículo 15 indica que, si se rechaza la admisibilidad en la cámara revisora, se constituirá una comisión mixta para resolver la discrepancia. Así, caben dos posibilidades:

- La comisión mixta declarada inadmisibile el proyecto: termina su tramitación y se procede a su archivo.

- La comisión mixta declara admisible el proyecto: la comisión mixta hace una propuesta que debe ser aprobada por ambas cámaras.

Así las cosas, la legislación chilena contiene normas específicas para la admisión a tramitación de proyectos de ley, fijada constitucionalmente, y respecto de la cual el Congreso Nacional tiene el deber de respetar.

Iniciativa exclusiva del Presidente

Como hemos esbozado, en el trámite legislativo no todas las iniciativas de ley pueden tener su origen en los parlamentarios. Si bien nuestra Constitución establece de forma taxativa cuáles son dichas materias, es bastante frecuente reiterar la discusión sobre cuál es el alcance de dichas materias y la razón de ser de esta institución; discusión que se ha acentuado ahora a propósito de los proyectos en que ha habido debate acerca de su admisibilidad.

En nuestro sistema político se concibe una forma mixta de generación de la ley, entre el Congreso Nacional y el Presidente de la República, por ello se habla del Presidente de la República como “colegislador”, porque puede presentar, mediante mensaje, proyectos de ley de cualquier materia. Sin embargo, la Constitución le reserva un conjunto de materias, denominada “iniciativa exclusiva”. Se trata de una excepción y así lo ha dicho el Tribunal Constitucional: *“la iniciativa exclusiva del Presidente de la República en materia de ley constituye una excepción a dicha regla general, configurando una prohibición para los parlamentarios que, en cuanto tal, sólo puede ser interpretada restrictivamente. Si así no se entendiera podría llegar a desvirtuarse del todo la función principal del Congreso Nacional y el ejercicio de la soberanía que se cumple a través de él”*.²

¹ A fines de marzo de éste año, hubo un conflicto de admisibilidades entre la Cámara de Diputados y el Senado: el Senado declaró inadmisibile los proyectos originados en la Cámara de Diputados, que facultan a los concejos municipales para prorrogar la obtención o renovación del permiso de circulación, de los vehículos que indica (Boletín 13.308-06, actual Ley N° 21.223) y el proyecto que prorroga por un año la vigencia de las licencias de conducir que expiren durante el año 2020 (Boletín 13.334-15, actual Ley N° 21.222). En virtud de éste conflicto, debió constituirse una comisión mixta que superara la dificultad. Situación similar se produce hoy respecto del proyecto para extender transitoriamente el permiso postnatal parental (Boletín N° 13.364-13).

² STC. 786 c.14

Las materias de iniciativa exclusiva, por su naturaleza, son taxativas, están en el artículo 65 de la Constitución, y son:

1. Las que digan relación con la alteración de la división política o administrativa del país.
2. Las que se vinculen con la administración financiera o presupuestaria del Estado.
3. Las modificaciones de la Ley de Presupuestos.
4. Imponer, suprimir, reducir o condonar tributos.
5. Crear nuevos servicios públicos o empleos rentados (fiscales, semi fiscales, autónomos o empresas del Estado); suprimirlos y determinar sus funciones o atribuciones.
6. Contratar empréstitos o celebrar cualquiera otra clase de operaciones que puedan comprometer el crédito o la responsabilidad financiera del Estado.
7. Fijar, modificar, conceder o aumentar remuneraciones, jubilaciones, pensiones, montepíos, rentas y cualquiera otra clase de emolumentos, préstamos o beneficios al personal en servicio o en retiro y a los beneficiarios de montepío, en su caso, de los anteriormente señalados, como asimismo fijar las remuneraciones mínimas de los trabajadores del sector privado, aumentar obligatoriamente sus remuneraciones y demás beneficios económicos o alterar las bases que sirvan para determinarlos.
8. Establecer las modalidades y procedimientos de la negociación colectiva y determinar los casos en que no se podrá negociar.

9. Establecer o modificar las normas sobre seguridad social o que incidan en ella, tanto del sector público como el sector privado.

Hay otras, que se encuentran en el artículo 63, pero son rápidamente reconducibles a algunos aspectos del artículo 65:

1. Los proyectos que fijen normas sobre enajenación de bienes del Estado o las municipalidades y sobre su arrendamiento y concesión.
2. Las que fijen las fuerzas de aire, mar y tierra que han de mantenerse en pie en tiempo de paz o de guerra, y las normas para permitir la entrada de tropas extranjeras en territorio de la República, como, asimismo, la salida de tropas nacionales fuera de él.
3. Las que determinen los límites y requisitos que tendrán las municipalidades para crear o suprimir empleos y fijar remuneraciones como también establecer los órganos o unidades que la ley orgánica constitucional permita.

Origen de la iniciativa exclusiva

La iniciativa exclusiva del Presidente es una potestad que se ha ido consolidando con el tiempo en nuestro ordenamiento jurídico. Existía ya en la Constitución de 1833, en tanto establecía que solo el Ejecutivo podía declarar la guerra, la cual se hacía mediante una ley y, por lo tanto, requería de la aprobación del Congreso. En la Constitución de 1925 los ítems de la Ley de Presupuestos se establecieron como de iniciativa exclusiva del Presidente.³

³ CFR. BRONFMANN, A.; CORDERO, E. Y ALDUNATE, E. Derecho Parlamentario Chileno. Funciones y atribuciones del Congreso Nacional. Ediciones Legal Publishing, Santiago, 2014.



Foto: plataformaarquitectura.cl

Posteriormente, el Presidente Juan Antonio Ríos, llevó adelante una modificación a la Constitución para restringir la iniciativa de ley de los senadores y diputados, puesto que, en muchos casos, su atribución para incidir en materia de gasto público iba en perjuicio de la planificación económica que ideaba y conducía el Ejecutivo. Así, en 1943 se aprobó una reforma constitucional que estableció como iniciativa exclusiva del Presidente, las materias relacionadas con la división política y administrativa del país, creación de nuevos servicios públicos o empleos y la concesión de aumento de sueldos y gratificaciones al personal de la administración pública, de las empresas fiscales y de las instituciones semifiscales.

El 1964, el Presidente Jorge Alessandri propuso una reforma constitucional estableciendo aún más restricciones para la disposición de recursos fiscales por parte de los senadores y diputados, sin embargo, dicha iniciativa no prosperó. Ya en el año 1970, el Gobierno del Presidente Salvador Allende propuso una nueva reforma constitucional que amplió la iniciativa exclusiva del Presidente. Estas materias fueron: suprimir, reducir o condonar impuestos o contribuciones de cualquier clase; fijar o modificar las remuneraciones y demás beneficios pecuniarios del personal de la administración del Estado; 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; establecer o modificar los regímenes previsionales o de seguridad social; conceder o aumentar, por gracia, pensiones u otros beneficios pecuniarios; y condonar las sumas percibidas indebidamente por concepto de remuneraciones u otros beneficios económicos, pensiones de jubilación, retiro o montepío o pensiones de gracia.

Por lo que se ve, la Constitución de 1980 no adiciona mucho más a lo anterior, entre esas materias: los proyectos que tengan relación con la administración financiera o presupuestaria del Estado; contratar empréstitos o celebrar cualquiera otra clase de operaciones que puedan comprometer el crédito o la responsabilidad financiera del Estado; establecer las modalidades de procedimientos de la negociación colectiva; fijar normas sobre la enajenación de bienes del Estado o de las municipalidades y sobre su arrendamiento y concesión; fijar las fuerzas de aire, mar y tierra que han de mantenerse en pie en tiempos de paz o guerra y las normas para permitir el ingreso de tropas extranjeras a la nación o permitir la salida de tropas nacionales.



Foto: t13.cl

III. CONCLUSIONES

La Constitución y la ley establecen la forma en que se procesará el debate democrático y se formarán las leyes, que no admite excepciones y que cuenta con mecanismos de reconsideración que permiten mayor debate acerca de los fundamentos para declarar admisible o no determinadas iniciativas. En el conjunto total, han sido habituales las polémicas en torno a la iniciativa exclusiva del Presidente de la República, elemento central del trámite legislativo, porque manifiesta, a juicio de algunos, un excesivo poder y control del proceso; sin embargo, la concentración de la responsabilidad fiscal y el presupuesto público en la persona del Presidente de la República requieren de herramientas de este tipo para mantener la disciplina en materia económica y el cuidado de las arcas fiscales en general. Esta razón se refrenda en el debate político de hoy, en que los parlamentarios de oposición de manera irresponsable han pretendido comprometer al máximo los recursos fiscales.

Los problemas a los que lleva la relativización del respeto a nuestras leyes son graves. Que los parlamentarios, amparados en su criterio de bondad o maldad, o en su propia concepción de justicia, piensan sentirse excluidos —y por lo tanto, son un verdadero grupo privilegiado— de la aplicación de determinadas normas, pues resultarían incómodas para su fin. ¿Cuál sería, entonces, la justificación para que personas comunes y corrientes no dejen de sentirse obligadas por las leyes y comiencen a desacatarlas en aquello que les parece injusto? ¿Qué pasaría si las personas dejarán de pagar sus impuestos, comenzaran a robar para conseguir dinero o tomaran la justicia por sus propias manos frente a sentencias, en su criterio, injustas? No cabe duda de que ninguna República sobrevive sin respeto a la autoridad de la ley.

Es una exigencia que empece a todos, más a aquellos que en virtud de la misma Constitución que consideran pueden obviar cuando las necesidades lo exijan, juraron ser representantes de la ciudadanía.



Capullo 2240, Providencia.

www.fjguzman.cl

 /FundacionJaimeGuzmanE

 @FundJaimeGuzman

 @fundacionjaimeguzman