

# FJG

FUNDACIÓN JAIME GUZMÁN

## PARLAMENTARISMO DE FACTO O LA CONSTITUCIÓN TRAICIONADA

---

Nº 307 | 7 de octubre 2020



Ideas & Propuestas

## RESUMEN EJECUTIVO

Chile, país históricamente presidencialista, ve hoy cuestionado esta característica, propiciándose acciones que atentan contra la normativa constitucional y apuntan a un “parlamentarismo de facto”, actuando en los márgenes de lo que el Congreso Nacional puede hacer. El presente número de *Ideas & Propuestas* explica en qué consisten estas prácticas y la forma en que influyen en la relativización de las normas constitucionales.

## I. INTRODUCCIÓN

El 29 de octubre de 2019, los expresidentes del Senado, Jaime Quintana (PPD), y de la Cámara de Diputados, Iván Flores (DC) y los presidentes de las comisiones de Constitución de ambas cámaras del Congreso: el senador Felipe Harboe (PPD) y el diputado Matías Walker (DC), anunciaron que daban por iniciado el Proceso Constituyente. El anuncio llegó con 16 días de anticipación al acuerdo del 15 de noviembre. Se trató de una movida, que no por ser audaz, fue menos contraria a la norma y al espíritu de la Constitución. La relevancia institucional que implica un “proceso constituyente” escapa a lo que podría ser una simple reforma constitucional, que está dentro de las posibilidades del Congreso.

Con todo, las declaraciones más fuertes fueron pronunciadas tiempo después. El senador Quintana habló de un “parlamentarismo de facto” cuya significación, por cierto, la historia podrá dar, pero que fue refrendado por hechos concretos de variadas y de distinta data. Algunos de ellos, no son más que el ejercicio vulgar de sus facultades. Otros, en cambio, son sutiles prácticas que se asientan a fuerza de la

costumbre, descuidadas del análisis jurídico serio. En esta entrega, explicaremos algunas de estas prácticas, que por el desconocimiento general y el peso de la costumbre, pocas veces han sido impugnadas, pero que manifiestan la forma en que las instituciones absorben las rutinas y usanzas, y cómo éstas vulneran principios constitucionales expresos, como el principio de primacía constitucional y legalidad (artículos 6 y 7 de la Constitución, respectivamente).

Muchas de estas prácticas han encontrado justificación en la excepcionalidad del momento que se vive en Chile desde los acontecimientos de octubre de 2019 y, luego, el estado de emergencia sanitaria. Sin embargo, esto no parecen más que simples excusas para justificar acciones que ultrajen la vigencia de la Constitución.

A continuación, explicaremos en qué consiste cada una de estas prácticas y la forma en que influyen en la relativización de las normas constitucionales, y en definitiva, en la devastación del régimen constitucional vigente.

## II. LEGISLACIÓN VÍA DISPOSICIONES TRANSITORIAS

### 1. Sentido de la distinción entre disposiciones permanentes y transitorias.

Formalmente las leyes tienden a organizarse mediante un articulado, el cual puede ser más o menos complejo dependiendo de si este se estructura en base a párrafos, títulos y/o libros. Estos artículos están destinados a regular propiamente una parte de la materia que es objeto de la ley, a ellos se les conoce como artículos permanentes para diferenciarlos, precisamente, de los artículos transitorios.

Los artículos transitorios tienen una vigencia momentánea o temporal. El carácter de tales artículos es accesorio en atención a la función que desempeñan, ya que actúan como complemento de los permanentes, particularmente en aquellos aspectos relativos a la aplicación de éstos. Es una práctica común en la elaboración de las normas jurídicas en el mundo, separar las disposiciones permanentes de las transitorias.

### 2. Proyectos de reforma constitucional a su articulado transitorio

#### i. Las disposiciones transitorias en la Constitución

La Constitución, al igual que el resto de las normas es y ha sido susceptible de sufrir problemas de interpretación ya sea durante la época de su implementación o de la entrada en vigor de las cerca de doscientas reformas que se le han efectuado. Por

ello, nuestra carta fundamental también cuenta con una serie de artículos transitorios al término de su articulado permanente. Muchas de las disposiciones transitorias ya han dejado de producir efectos debido a la aplicación plena de los preceptos permanentes que pretenden cautelar, otras en cambio, aun cuenta con cierto grado de vigencia.

#### ii. El caso de la reforma constitucional que autoriza a los afiliados a retirar un monto de sus fondos de pensiones (Proyecto “Retiro 10 %”)

En julio del presente año, el Congreso Nacional aprobó un mediático proyecto de reforma constitucional, que permite a las personas afiliadas al sistema de pensiones poder hacer retiro de un determinado monto de sus fondos de pensiones, por una única vez dentro de un año desde la publicación de la Ley. Lo interesante desde el punto de vista constitucional del llamado “proyecto del 10 %”, es que esta reforma se hizo mediante una disposición transitoria.

En la disposición trigésima novena de la Constitución, se señala que dicho retiro de un fondo de pensiones tendrá un carácter de excepcional y con la finalidad de compensar los efectos económicos de la pandemia del covid-19. El monto que se permite retirar es el 10 % de los ahorros previsionales, pero nunca más de 150 UF ni menos de 35 UF. Ahora bien, en caso de que los ahorros previsionales sean inferiores a 35 UF se permite al afiliado retirar la totalidad de los ahorros.

A simple vista nos encontramos con que la disposición transitoria hace referencia directa al concepto “excepcionalmente” y estipula un plazo de validez de la norma que corresponde a 365 días desde la publicación de la respectiva reforma. Por tanto ya se puede concluir de manera preliminar que no se trata de una norma que cumpla con las características de generalidad y abstracción.

Algunos podrían argumentar que el carácter excepcional se debe a que precisamente, la norma se encuentra ubicada en el cuerpo transitorio de la Constitución, sin embargo, como también se desprende del análisis del resto de las disposiciones transitorias de la Carta Magna, estas tenían por finalidad acoplar el ordenamiento jurídico ante cambios institucionales que producían diferentes interpretaciones. No es el caso de la reforma del 10 %, donde no existe una sustitución de ordenamiento jurídico de orden constitucional o de ley orgánica, sino que se aborda una materia que no se encuentra expresamente regulada en la Constitución, más allá de sus bases y principios.

A propósito de lo último, basta analizar someramente los asuntos abordados en la reforma para el retiro del 10 % para concluir también que, más que una reforma constitucional, esta es una ley que se colgó a la Constitución mediante la técnica de reforma constitucional al cuerpo transitorio.

El artículo 63 N.º 4 de la Constitución señala que son materia de ley *las materias básicas relativas al*

*régimen jurídico laboral, sindical, previsional y de seguridad social*, por lo que a las irregularidades antes mencionadas se debe agregar que dicha reforma es inconstitucional, ya que los asuntos que aborda son materia de ley. De hecho, son materia de ley de quorum calificado como bien señala el artículo 19 N.º 18 respecto de las leyes que regulen el derecho a la seguridad social.

El asunto constitucional más relevante a tener en cuenta es que por tratarse de una ley que modifica normas de seguridad social o que incidan en ella son de iniciativa exclusiva del presidente de la República en conformidad al artículo 65 inciso cuarto N.º 6. Ello explica por qué los parlamentarios que patrocinaron las mociones eligieron la vía de reformar los artículos transitorios de la Constitución, ya que de haberlo hecho por el camino legislativo este hubiese culminado prematuramente con una declaración de inadmisibilidad.

Además, en caso de que se reforme la Constitución efectivamente, debe recordarse que la seguridad social se encuentra regulada en el Artículo 19 N.º 18, disposición perteneciente al Capítulo III, por lo que para reformar dicho Capítulo se requerirían de dos tercios de los diputados y senadores en ejercicio, quorum que la reforma no consiguió en ninguno de los dos primeros trámites de este proyecto, el cual, al ingresar como reforma transitoria, solo requería de un quorum de tres quintos.

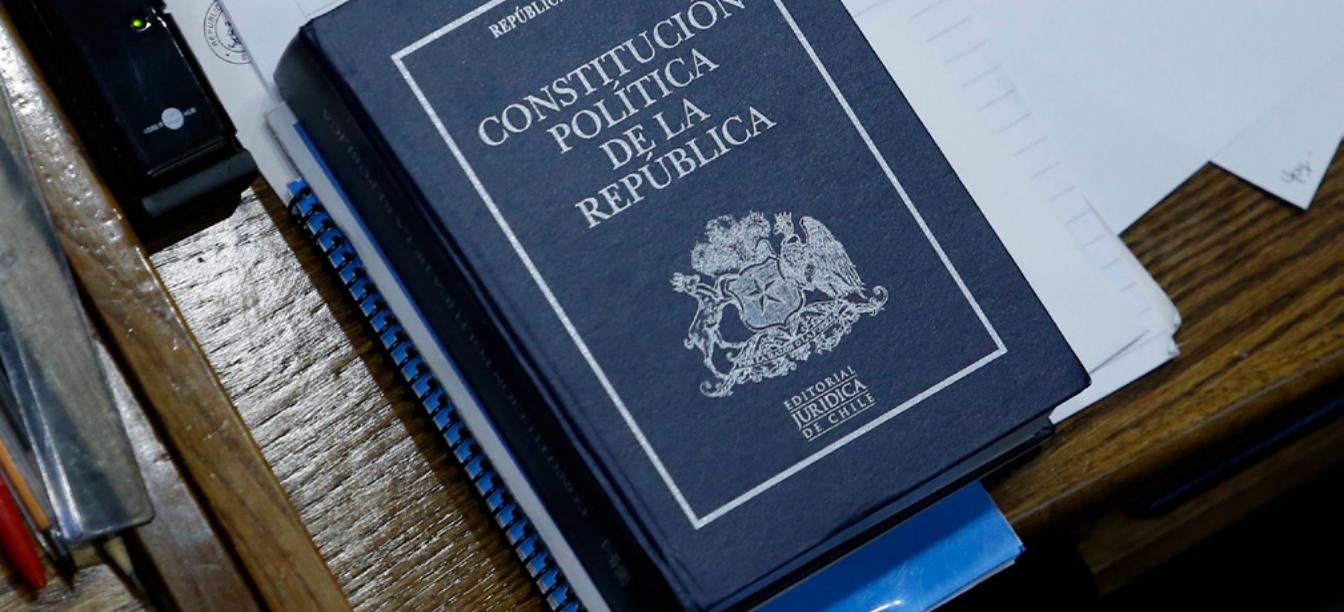


Foto: m.elmostrador.cl

### iii. Las reformas constitucionales post proyecto de Retiro de 10 %

Tras la aprobación de la reforma del 10 %, un sector del Congreso ha perseverado en la vía de las reformas del articulado transitorio para seguir promoviendo iniciativas que son de iniciativa exclusiva del presidente de la República. Ejemplo de ello es el llamado “impuesto a los super ricos” (boletín N.º 13.555-07) y el “segundo retiro del 10 % a los fondos de pensiones” (boletín N.º 13.749-07).

Si bien los parlamentarios pueden presentar reformas constitucionales respecto de cualquiera de sus capítulos, esto no significa que puedan abordar como reforma constitucional asuntos que son materia de ley.

El proyecto del 10 % abrió la puerta a una manera irregular e inconstitucional de legislar. Irregular porque perseguía un fin particular, alejándose de la pretensión de abstracción y generalidad que debe tener la Constitución. Además, se trata de una

reforma que por su contenido no armoniza el proceso de transición de un ordenamiento jurídico a otro, por lo que no correspondía que se llevase a cabo en disposiciones transitorias. Es inconstitucional porque aborda como reforma constitucional un aspecto que el mismo texto constitucional regula como materia de ley. Asimismo, por tratarse de una norma sobre seguridad social, debió haberse originado mediante mensaje presidencial.

Es evidente que lo que perseguían los parlamentarios que presentaron estas mociones era tensionar el proceso de formación de la ley, utilizando la ventanilla de la reforma constitucional para tomar iniciativa legal en una materia que constitucionalmente no les corresponde. Tomar este tipo de decisiones puede serle útil también a la mayoría circunstancial del Congreso para aprobar determinadas reformas por quórum más bajos de los que la Constitución contempla. El baipás del camino de las reformas desconoce todos estos motivos que le llevaron décadas e incluso siglos de asimilación a nuestro ordenamiento jurídico.

### III. VULNERACIÓN DE QUÓRUM SUPRA-MAYORITARIOS QUE ESTABLECE LA CONSTITUCIÓN

#### 1. Quórum constitucionales

La incorporación en nuestra Constitución de leyes que requieren para su aprobación de quórum supra-mayoritarios ha sido objeto de un extenso debate en la doctrina constitucional, además de motivar la presentación de una serie de proyectos de reforma constitucional sobre la materia.

Generalmente, se ha justificado la existencia de estas normas por su tendencia a producir mayor estabilidad político-normativa, a proteger a las minorías frente a las mayorías, y fomentando un desarrollo complementario del desarrollo constitucional. Asimismo, se justifica la existencia de estos quórum atendido el contenido de las normas, por cuanto regulan materias de especial importancia para el orden constitucional. De esta forma, la Constitución busca garantizar que, en aquellas materias que tienen una incidencia fundamental en el orden político y democrático, existan consensos amplios entre las fuerzas políticas que componen el Congreso Nacional, no existiendo la imposición de una de ellas producto de mayorías coyunturales.

La existencia de normas de un quórum superior a la mayoría simple no es algo novedoso ni exclusivo de nuestro ordenamiento constitucional “Entre varios

otros sistemas democráticos prestigiosos, podemos observar los casos de Estados Unidos, Dinamarca, Austria, Uruguay y Costa Rica”.<sup>1</sup>

Nuestra Constitución regula los quórum de aprobación de las leyes en su artículo 66 y, por su parte, el Art. 127 regula, en su inciso segundo, los quórum necesarios para la aprobación de un proyecto de reforma constitucional: *“El proyecto de necesitará para ser aprobado en cada Cámara el voto conforme de las tres quintas partes de los diputados y senadores en ejercicio. Si la reforma recayere sobre los capítulos I, III, VIII, XI, XII o XV, necesitará, en cada Cámara, la aprobación de las dos terceras partes de los diputados y senadores en ejercicio”*.

Entrando de lleno al análisis de cada una de estas normas, nos referiremos en primer lugar a las leyes interpretativas de la Constitución. La interpretación se define como “la sucesión de operaciones intelectuales mediante las cuales el intérprete busca primero comprender, entender o captar el significado de ciertas reglas jurídicas, para luego discernir, entre las opciones que ha establecido, cuál es aquella que corresponde al sentido y alcance genuino de ellas”<sup>2</sup>. La principal particularidad de este tipo de normas es que se entienden incorporadas al texto

---

<sup>1</sup> Sergio Verdugo, “Las justificaciones de la regla de quórum supra-mayoritaria de las leyes orgánicas constitucionales,” *Revista de Derecho PUCV* XXXIX (2012). <https://bit.ly/3dj3dpT>

<sup>2</sup> José Luis Cea, *Derecho Constitucional Chileno*, Tomo III (Tercera Edición, Santiago, 2013), p. 438.

constitucional, por cuanto su objetivo es esclarecer aquellas disposiciones oscuras o confusas, sin perjuicio de que no afectarán los efectos de las resoluciones judiciales ejecutoriadas dictadas con anterioridad a la entrada en vigencia de la ley interpretativa. El quórum de aprobación, modificación o derogación de estas normas es elevado, además de requerir de un control preventivo y obligatorio por parte del Tribunal Constitucional. La justificación de lo anterior viene dada por un resguardo que adoptó el constituyente para evitar los fraudes a la Constitución mediante normas que, pretendiendo ser interpretativas del texto constitucional, buscan imprimir al texto un significado distinto del que fluye de su tenor literal. Asimismo, al entenderse incorporados a la norma constitucional interpretada, quedan dotados de supremacía, por lo que es menester que dichas normas nazcan producto de un amplio acuerdo entre las fuerzas políticas que componen el Congreso y que concurren a la formación de la ley.

Por su parte, las leyes orgánicas constitucionales son aquellas a las que la propia Constitución confiere ese carácter, y regulan una diversidad de materias. Se trata de un tipo de norma que data de la Constitución Francesa de 1958, pero que nuestra Carta Fundamental aplica a una mayor cantidad de materias. Esto se justifica en la estabilidad que el constituyente pretende dar a las materias reguladas por ellas, de manera que la organización, funcionamiento y atribuciones de órganos elementales para el orden democrático no sufra grandes alteraciones producto de mayorías circunstanciales.

Las leyes de quórum calificado regulan una diversidad de materias en virtud del mandato expreso de la propia Constitución. Estas normas también han sido objeto de críticas por ciertos sectores, pero al igual que en el caso anterior, su quórum elevado se justifica en virtud de la estabilidad que las normas que regulan requieren, así como la importancia e incidencia que éstas tienen en materias relativas a transparencia de actos administrativos, medios de comunicación social, normas con incidencia presupuestaria, o la remisión de sanciones penales en virtud de un indulto general o amnistía, entre otras.

## **2. La práctica parlamentaria que ha vulnerado disposiciones expresas en materia de quóruns**

El último tiempo, el Congreso Nacional ha adoptado la práctica de tramitar proyectos de ley sin respetar los quóruns explícitamente establecidos en la Constitución. Esto se ha realizado mediante la aprobación de proyectos de ley con un quórum inferior al requerido, así como mediante la presentación de proyectos de reforma constitucional, incorporando como artículos transitorios materias propias de ley.

Un ejemplo del primer caso es el proyecto de ley que tipifica el delito de incitación a la violencia (Boletín N° 11.424-17), que se encuentra en Segundo Trámite Constitucional en el Senado. El proyecto tipifica el delito de negacionismo que es, sin duda, una limitación al ejercicio de la libertad de opinión. En virtud del Art. 19 N° 12 antes señalado, un proyecto de esta naturaleza requeriría de quórum



Foto: wikipedia.com

calificado para su aprobación, y en la sesión del día 22 de septiembre, la Sala de la Cámara de Diputados aprobó el proyecto de ley con quórum de ley simple.

El segundo caso se ha concretado en la Ley N° 21.248 que permite el retiro excepcional de los fondos acumulados de capitalización individual en las condiciones que indica. Sobre esta ley, cabe hacer varias precisiones. En primer lugar, se trata de materias que deben ser reguladas por ley y no por la vía de una disposición transitoria de la Carta Fundamental. En segundo lugar, se trata de una materia propia de la iniciativa exclusiva del presidente de la República, la que se analizará en el apartado siguiente. En tercer lugar, dado que tiene incidencia directa en el derecho a la seguridad social, regulado en el Art. 19 N.º 18 de la Constitución, el quórum de aprobación de esta reforma debería haber correspondido a aquel exigido para las modificaciones al Capítulo III de la Carta Política, es decir, dos terceras partes de los

diputados y senadores en ejercicio y no 3/5, como lo consignaron los informes de las respectivas Comisiones durante su tramitación.

Esta fórmula también ha sido utilizada en otros proyectos de ley, como aquel que modifica la Carta Fundamental para establecer por única vez, un impuesto al patrimonio de determinadas personas naturales, destinado al financiamiento de una renta básica de emergencia (Boletín N° 13.555-07).

El uso de esta clase de subterfugios para burlar el quórum constitucional exigido para estas normas es una contravención evidente al texto expreso de la Constitución, además de los valores democráticos que ésta busca resguardar. Con esto, se está infringiendo el principio de supremacía constitucional que obliga a todos los órganos del Estado a someter su actuar a la Constitución y las leyes, así como el adecuado balance que buscan resguardar los quórum supra-mayoritarios entre las mayorías y minorías imperantes.

## IV. TRANSGRESIÓN DE LA INICIATIVA EXCLUSIVA PRESIDENCIAL

La iniciativa exclusiva del presidente de la República consiste en una de las múltiples atribuciones legislativas de las que éste goza, en virtud de la cual la Constitución reserva un listado de materias que sólo podrán tener origen en un Mensaje enviado por el Primer Mandatario. “Queda allí de relieve que él es el *gran legislador* por las numerosas materias cuya iniciativa le ha sido reservada y que, en términos globales, le reconocen tal potestad en todos los proyectos de ley que involucren gastos para el Estado, sus organismos, las municipalidades e, incluso, asuntos que inciden en relaciones regidas por el derecho privado como son las remuneraciones mínimas a pagar en él”.<sup>3</sup>

La Constitución establece un listado de materias que necesariamente deben regularse por ley en el Art. 63. El N.º 14 de dicho artículo señala que son materias de ley “Las demás que la Constitución señale como leyes de iniciativa exclusiva del presidente de la República”.

El catálogo de materias de iniciativa exclusiva presidencial dan cuenta de la intención del constituyente “asegurar la disciplina fiscal, evitando incurrir en gastos excesivos, acordar el pago de reajustes motivados por la demagogia, el clientelismo o el populismo, gravar el crédito público haciendo caer sobre los próximos gobiernos el peso de solucionarlos, abrir las puertas al desenfreno en los subsidios no focalizados y otros beneficios económicos mínimos que se cancelen a los

trabajadores del sector privado; en fin, racionalizar el desembolso siempre cuantioso que implica la seguridad social”.<sup>4</sup> Asimismo, es posible vislumbrar una intención política detrás de esta reserva, ya que obliga a las coaliciones oficialista y opositora a buscar un consenso con el Ejecutivo y viceversa.

Se trata de una potestad que no es original del constituyente de 1980, sino que es producto de la evolución del texto constitucional desde la Constitución de 1925.

Desde la promulgación de la Constitución de 1925 y a través de sus reformas (...), se fueron otorgando facultades al Jefe de Estado para asumir la más plena responsabilidad en el manejo administrativo, financiero, tributario y presupuestario del país. La intensificación de las críticas, formuladas con creciente vigor por la opinión pública y principalmente por los voceros del Ejecutivo, acerca de la irresponsabilidad con que actuaría el Parlamento al extender los compromisos del Estado y al despachar cuerpos normativos que no estaban debidamente financiados, se tradujo, accediendo a la presión de los grupos y de los intereses económicos, en la ampliación que, desde la promulgación de la ley 17.284 de 1970, se dispuso en materia de iniciativa presidencial, ratificada por la Carta de 1980.<sup>5</sup>

---

<sup>3</sup> Cea, *Derecho Constitucional Chileno*, 432

<sup>4</sup> Cea, *Derecho Constitucional Chileno*, 433.

<sup>5</sup> Fermandois Y García, “Origen del Presidencialismo Chileno: Reforma Constitucional de 1970, Ideas Matrices e Iniciativa Legislativa Exclusiva” (2009). <https://bit.ly/3jDhXCg>

Si bien la Constitución es clara al señalar qué materias corresponden a la esfera de la iniciativa exclusiva presidencial, varios parlamentarios han presentado una serie de proyectos abiertamente inadmisibles, por inmiscuirse en dichas materias.

Uno de ellos es aquel que modifica el Código del Trabajo con el objeto de reducir la jornada laboral (Boletín N.º 11.179-13), presentado por los diputados de la bancada del Partido Comunista. En principio, el proyecto de ley fue declarado inadmisibile por la Mesa de la Cámara de Diputados, pero revertida dicha decisión por mayoría simple parlamentaria. Se trata de un proyecto de ley inadmisibile en virtud del Art. 65 N.º 4 antes referido.

Otro ejemplo es el proyecto de ley que Modifica el Código del Trabajo para extender transitoriamente el permiso postnatal parental, hasta el cese del estado de excepción constitucional de catástrofe, por calamidad pública, decretado con motivo de la expansión de la enfermedad covid-19 (Boletín N.º 13.364-13, 13.376-13 y 13.384-13).<sup>6</sup> La inadmisibilidat de este proyecto radica en que éste requiere de recursos fiscales, además de tratar materias de seguridad social.

Sobre este proyecto, resulta pertinente recordar que, durante la discusión de este proyecto, la Senadora Adriana Muñoz, presidenta del Senado, señaló “Prefiero cometer un sacrilegio con la Constitución y ser destituida que pasar por sobre una demanda urgente de las madres”.<sup>7</sup>

Nuevamente nos encontramos frente a prácticas que infringen el texto expreso de la Constitución Política de la República a sabiendas, vulnerando no sólo el principio de supremacía constitucional, sino que también arrogándose atribuciones que corresponden a otro órgano, lo que se encuentra prohibido expresamente en el Art. 7.º: “*Ninguna magistratura, ninguna persona ni grupo de personas pueden atribuirse, ni aun a pretexto de circunstancias extraordinarias, otra autoridad o derechos que los que expresamente se les hayan conferido en virtud de la Constitución o las leyes*”.

Esto da cuenta de una grave amenaza al orden democrático en su totalidad, y no sólo al régimen de presidencialismo reforzado que la Constitución vigente estatuye. Esto por cuanto se está haciendo caso omiso a la norma fundamental y obligatoria para toda persona y órgano del Estado, y porque se está afectando gravemente el principio de separación de poderes del Estado, presupuesto esencial de un régimen democrático.

---

<sup>6</sup> Sobre esta materia, es pertinente señalar que el Ejecutivo presentó un proyecto de ley que ya fue despachado por el Congreso (Ley N° 21.247, publicada en el Diario Oficial el día 27 de julio del 2020).

<sup>7</sup> LA TERCERA (03/06/2020). Disponible en: <https://bit.ly/3dAHUPS>

## V. EL PROBLEMA DE LAS URGENCIAS LEGISLATIVAS

El mecanismo de las urgencias es el procedimiento que faculta al presidente de la República para manejar su Agenda de Gobierno, vale decir, para otorgar preferencia a la tramitación de los diversos proyectos de ley. Esta facultad presidencial está sometida a diversas reglas que, desde luego, generan obligaciones correlativas para las dos ramas del Congreso, así como para las comisiones permanentes. La obligación más visible, pero no necesariamente la más eficaz, es el plazo asociado a las urgencias. Con todo, en el último tiempo la práctica legislativa ha ido moldeando a su antojo este mecanismo, desvirtuando radicalmente su finalidad.

Desde una perspectiva histórica, si bien las urgencias encuentran un primer antecedente en la Constitución de 1833, fue la Constitución de 1925 la que incorporó a nuestro sistema normativo la posibilidad de que el Ejecutivo califique de urgente la tramitación de un determinado proyecto de ley. El artículo 46 de esa Carta disponía “El Presidente de la República podrá hacer presente la urgencia en el despacho de un proyecto y, en tal caso, la Cámara respectiva deberá pronunciarse dentro del plazo de treinta días”. La norma agregaba que “La manifestación de urgencia puede repetirse en todos los trámites constitucionales del proyecto”.<sup>8</sup>

La Constitución vigente opta por recoger nuestra tradición constitucional e instituir el sistema de urgencias, de modo tal que los gobiernos pudiesen manejar y llevar adelante sus programas. Así, en su artículo 74, establece que el Ejecutivo está facultado para hacer presente la urgencia en el despacho de un proyecto de ley, en uno o todos sus trámites. Cuando ello ocurre “La Cámara respectiva deberá pronunciarse dentro del plazo de máximo de treinta días”.<sup>9</sup> El texto constitucional añade que la calificación de urgencia corresponderá hacerla al presidente de la República.

El artículo 26 de la Ley N.º 18.918 Orgánica del Constitucional del Congreso Nacional, reitera lo preceptuado por la Constitución, mientras, el artículo 27 establece que existen tres clases de urgencia: simple, suma y de discusión inmediata.

Respeto a la clasificación de las urgencias, la ley señala que “Cuando un proyecto sea calificado de simple urgencia, su discusión y votación en la Cámara requerida deberán quedar terminadas en el plazo de treinta días si la calificación fuere de suma urgencia, ese plazo será de quince días y, si se solicitare discusión inmediata, será de seis días”.<sup>10</sup>

---

<sup>8</sup> Constitución de 1925, artículo 46.

<sup>9</sup> Constitución Política de la República de Chile, artículo 74.

<sup>10</sup> Ley Orgánica del Congreso Nacional, artículo 27.

En cuanto a las urgencias presentadas a iniciativas de ley que están siendo analizadas por comisiones mixtas, el artículo 28 establece “En el caso de la simple urgencia, la comisión mixta dispondrá de diez días para informar sobre el proyecto. De igual plazo dispondrá cada Cámara para pronunciarse sobre el proyecto que despache aquella comisión”. El inciso segundo agrega que “En el de la suma urgencia, el plazo será de cinco días para la comisión mixta y de cinco días para cada Cámara”. Por último, el inciso final indica que “En el de la discusión inmediata, el plazo será de dos días para la comisión mixta y de dos para cada Cámara”.

Desde una mirada estrictamente teórica, el efecto de la urgencia no debiera ser otro que cumplir con la obligación de despachar un proyecto dentro del plazo que corresponde. Así lo establece la parte final del artículo 74 de la Constitución cuando dispone que hecha presente la urgencia “la Cámara respectiva deberá pronunciarse dentro del plazo máximo de treinta días”.<sup>11</sup> En el mismo sentido apunta la LOC del Congreso al referir que la urgencia implica que la discusión y votación en la Corporación requerida deberán quedar terminadas en el plazo “respetivo”.

En la academia, el profesor Alejandro Silva Bascuñán, estima que *“el efecto propio de la urgencia es, pues, esencialmente, colocar a la Cámara en que se haga valer, en la obligación constitucional de despachar el trámite en el plazo establecido por el constituyente”*.<sup>12</sup>

En 2014, durante el gobierno de la presidente Michelle Bachelet, el conglomerado oficialista presionaba a su gobierno para tomar definiciones en torno al aborto terapéutico y la nueva Constitución. El entonces ministro del Interior, Rodrigo Peñailillo, salía al paso aclarando que “Es el Gobierno quien decide cuándo impulsa sus iniciativas y proyectos, en eso no hay que equivocarse nunca”.<sup>13</sup> Sin quererlo, al menos, nos recordaba precisamente la finalidad de las urgencias, cual es –entre otra– controlar la Agenda Legislativa del Congreso y promover que las distintas Administraciones puedan cumplir con las promesas de campaña que los llevaron al poder.

Un 13 de noviembre de ese mismo año el Senador Guido Girardi, entonces presidente de la Comisión de Salud, decía en entrevista al diario La Tercera “Yo soy el que decide la agenda legislativa del Senado”.<sup>14</sup> De sus palabras se puede extraer que, ni aun siendo gobierno, eran capaces de comprender la relevancia de las urgencias legislativas.

---

<sup>11</sup> Constitución Política de la República, artículo 74.

<sup>12</sup> Citado por Soto Velasco, Sebastián en “Congreso Nacional y Proceso Legislativo Teoría y Práctica”, p. 288.

<sup>13</sup> Véase <https://bit.ly/3605wzE>

<sup>14</sup> Véase <https://bit.ly/33DK2Wv>



Foto: es.wikipedia.com

Como antecedentes adicionales, vale la pena denunciar lo que actualmente ocurre en nuestro Congreso, en que es posible ver cómo se hace caso omiso a las urgencias que establece el Ejecutivo para las distintas iniciativas legales. Tal es el caso del proyecto de ley “Pro Consumidor” –hoy en su Segundo Trámite Constitucional en el Senado– e ingresado en 2019, cuya urgencia suma ha sido renovada en 35 oportunidades. Igual situación es la del proyecto que “Crea el Servicio de Biodiversidad y Áreas Protegidas” (SBAP), cuya urgencia suma ha tenido que volver a solicitarse en a lo menos 18 oportunidades entre los años 2019 y 2020. Un último ejemplo es lo que ocurre con el proyecto de “Reforma a las ISAPRES”, estancado en el Congreso desde 2011 y al que se le ha renovado 10 veces la suma urgencia, sólo en 2019. De lo dicho se extrae que el mecanismo de

las urgencias legislativas no posee la fuerza que se quisiera. El propio Silva Bascañán pensaba que la rama que incumplía el plazo “*no sufre otra sanción que la que le merezca el tribunal de la opinión pública*”.<sup>15</sup> De este modo, al no existir una sanción que pese sobre los congresistas por incumplir su deber, no queda más que el mero reproche moral.

Con todo, no deja de ser importante cumplir las urgencias y, de hecho, podría imputarse a quien no ha puesto un proyecto en tabla (presidente de comisión o la respectiva Cámara) incurrir en una conducta contraria a la Constitución o al reglamento respectivo dando lugar a la censura. Si bien esto último nunca se ha intentado, nos lleva a concluir que la conducta desplegada es merecedora no sólo de un reproche moral, sino que también normativo.

---

<sup>15</sup> Citado por Sebastián Soto Velasco en “Congreso Nacional y Proceso Legislativo Teoría y Práctica”, p. 289.

## VI. CONCLUSIÓN

La crisis institucional ha tenido múltiples expresiones, la más grave, sin duda, es la insumisión a las normas constitucionales, y aún, su fraude para conseguir un triunfo político o una ventaja, como queda manifiesto respecto de la vulneración de la Constitución en cuanto a la iniciativa exclusiva del presidente y la transgresión de los quórums de aprobación. Con todo, la Constitución no sólo se vulnera en tanto se saltan las normas, sino también en tanto no se hace respetar. Si bien ha sido la práctica de los legisladores la que ha ultrajado las normas constitucionales, no ha existido por parte del Poder Ejecutivo un ánimo de restaurar el imperio del Derecho utilizando los medios que entrega la Constitución y las leyes para reconvenir las prácticas fraudulentas del Congreso Nacional, ni tampoco una voluntad de dejar en evidencia su intento de gobernar Chile por una vía extraconstitucional.

El “parlamentarismo de facto” es, en algún sentido, cierto. En la medida que ha sido la voluntad del

Congreso la que se ha impuesto para el Gobierno de Chile, por sobre el poder Ejecutivo, sin duda presenciamos junto con una flagrante violación de la Constitución, la imposición de un régimen. Todas estas prácticas nos ponen en alerta sobre las condiciones en que se desarrollará -de ganar la opción “Apruebo” en el Plebiscito Nacional- el Proceso Constituyente.

Para nadie es un misterio el presumido ánimo de ciertos sectores por refundar Chile a partir de una nueva Constitución: ¿qué evitará que conviertan el “poder constituyente” en una excusa para erguirse por sobre todo otro poder constituido? Es cierto que la Constitución en su artículo 135 establece los límites de éste Proceso Constituyente, pero ¿quién asegura que en un escenario ligeramente favorable no buscarán imponer su hegemonía? Estas preguntas quedarán abiertas, al menos, por un largo tiempo más. Esperamos que la constatación de los hechos permita ensayar una respuesta y prepararse para el futuro.



Capullo 2240, Providencia.

[www.fjguzman.cl](http://www.fjguzman.cl)

 /FundacionJaimeGuzmanE

 @FundJaimeGuzman

 @fundacionjaimeguzman