Boletín N° 10.769-07

Proyecto de ley, iniciado en moción de los Honorables Senadores señor Ossandón, señora Pérez San Martín y señor Tuma, que modifica la ley N° 18.918, Orgánica Constitucional del Congreso Nacional, en lo relativo a la presentación de mociones y su admisibilidad.

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS:

1.- El sistema presidencialista reforzado que consagra la Constitución tiene una expresión, por cierto, en el proceso formativo de la ley. Allí, en efecto, el Constituyente quiso reservar una serie de materias a la iniciativa exclusiva del Presidente de la República, sustrayéndolas del radio de acción de los parlamentarios para iniciar una propuesta legislativa. A raíz de esto, cuando se ingresa un proyecto de ley por un diputado o un senador, las Secretarías de la Cámara de Diputados y del Senado, según corresponda, deben controlar la admisibilidad de esa moción, para lo cual es preciso hacer una interpretación de las disposiciones constitucionales. En este ejercicio, las Secretarías tienen el deber de actuar con el máximo rigor y certidumbre jurídica, ya que se trata de aplicar reglas excepcionales en el proceso de formación de la ley, que pueden llevarlas a concluir que la moción es inadmisible y, con ello, privar al parlamentario de una de las manifestaciones esenciales de su facultad legisladora.

Ciertamente que el problema no es la decisión de inadmisibilidad en sí misma, sino que la ausencia de un mecanismo que permita conocer con certidumbre jurídica el razonamiento que llevó al intérprete a fijar que el proyecto debía ser rechazado "in limine" o "en el umbral" de la Secretaría. Esto obedece a que no hay en la Ley Orgánica Constitucional del Congreso ni en los reglamentos de ambas Cámaras la obligación de fundamentar esa decisión ni tampoco la facultad del parlamentario para impugnarla. En consecuencia, los motivos que subyacen a la declaratoria de inadmisibilidad quedan ignorados para los diputados o senadores que firmaron como autores de la moción.

Este problema reviste una particular gravedad tratándose del Congreso Nacional. Porque la esencia del Poder Legislativo, que lo distingue de los otros poderes del Estado, es dictar las leyes como resultado de una deliberación racional sobre lo justo y conveniente para el país. Lo propio del Parlamento, por obvio que parezca, es parlamentar, discutir, discernir y argumentar. Sin embargo, el primero de los actos que inician el proceso legislativo carece del estándar que se exige al acto mayor de creación de la ley. En consecuencia, frente a esta paradoja es razonable sostener que, dado que "el que puede lo más, puede lo menos" el acto que da inicio al proceso de formación de la norma deba ser también fundamentado y abierto a la contradictoriedad.

2.- Donde más se resiente la ausencia de los principios de fundamentación, contradictoriedad e impugnabilidad de las declaraciones de inadmisibilidad es, de una forma creciente, en los proyectos de ley que colindan con las materias de iniciativa exclusiva del Presidente de la República. Para nadie es un misterio que, tratándose de

las normas del artículo 65 de la Constitución, las Secretarías de ambas Cámaras están frecuentemente tentadas a realizar una interpretación literalista de las disposiciones constitucionales, descartando aplicar una hermenéutica teleológica propia de la dogmática constitucional. Por ello, terminan dando un sentido y alcance extensivo a normas excepcionales de derecho estricto, cuya interpretación debe ser siempre restrictiva.

No cabe duda que, más allá de este ejemplo, la falta de fundamentación de las decisiones y de la posibilidad de impugnarlas aumenta significativamente los ámbitos de discrecionalidad y arbitrariedad. De este modo, si el abuso con que se interpretan extensivamente las normas excepcionales del artículo 65 de la Constitución lleva a la indefensión de los autores de los proyectos de ley, lo cierto es que también desprestigia la función pública al mostrarla como arbitraria y no siempre apegada a la racionalidad. Además, acrecienta la percepción de ilegitimidad del actual texto constitucional, que favorece un presidencialismo desatado; termina por vía interpretativa recortando las atribuciones del Congreso Nacional para iniciar mociones parlamentarias; y, por último, desnaturaliza el ejercicio legislativo, que es argumentar con razones cada decisión que se adopta.

3.- Por lo demás, no es primera vez que se denuncia este problema. En el año 2010 un grupo de diputados presentó una moción que tenía por objeto ampliar las hipótesis en que la Sala puede reconsiderar una declaración de inadmisibilidad (cfr. boletín Nº7317-07). Esto porque, con arreglo al artículo 15 de la Ley Orgánica del Congreso, la Sala puede hacer una reconsideración de las inadmisibilidades recaídas sobre proyectos que vulneren únicamente lo preceptuado en el inciso primero del artículo 65 de la Constitución, que dispone: "Las leyes pueden tener origen en la Cámara de Diputados o en el Senado, por mensaje que dirija el Presidente de la República o por moción de cualquiera de sus miembros. Las mociones no pueden ser firmadas por más de diez diputados ni por más de cinco senadores".

Una reconsideración por otro vicio, como afectar las normas de origen (inciso II del art. 65) o de iniciativa exclusiva del Presidente (inciso III y ss. del art. 65), está prohibida bajo el régimen legal vigente, siendo necesaria una reforma a la Ley Nº18.918 que extienda tal facultad. Pese a la loable intención de la moción de los diputados, hasta la fecha sin ningún avance legislativo en la Comisión de Constitución de la Cámara, la verdad es que su diseño carece de la suficiente fuerza para poner freno al ímpetu denegatorio de las Secretarías, que tanto daño causa a las prerrogativas, parlamentarias y al prestigio de la función legisladora.

4.- Es evidente que una declaración de inadmisibilidad contiene el germen de una contienda jurídica, que enfrenta, por un lado, la función de la Secretaría de resguardar la economía procedimental y, por el otro, la pretensión de los autores del proyecto de ley de verlo admitido a tramitación. Por ello, la existencia de este conflicto con relevancia jurídica requiere ser solucionado de alguna manera, lo que introduce la idea de un proceso como mecanismo más idóneo para zanjar la cuestión adversarial.

En este contexto, frente a una diferencia interpretativa acerca de la admisibilidad de un proyecto de ley, no parece razonable que la Mesa de cada Corporación, apoyada en la opinión de sus Secretarías, tenga la última palabra en la contienda. Por este motivo, es indispensable que sea un tercer actor quien tome conocimiento de la disputa interpretativa, lo más imparcial que se pueda dentro de la estructura orgánica del Congreso Nacional, y resuelva la controversia mediante un juicio de autoridad. Por este motivo, en el derecho público toda decisión de autoridad debe ser fundamentada o motivada, a fin de conocer su razonamiento pormenorizado, que excluya lo más posible los excesos de la discrecionalidad y que posibilite la impugnabilidad de esa decisión a través de algún tipo de recurso.

De esta forma, la exigencia de una fundamentación de las declaraciones de inadmisibilidad legislativa y la correspondiente susceptibilidad de impugnación se desprende, con absoluta nitidez, del viejo principio jurídico-procesal del "due process of law" (debido proceso legal), cuyos orígenes se remontan a la cláusula trigésimo novena de la Magna Carta inglesa del año 1215. En definitiva, el acto por el cual la Secretaría de cada Cámara analiza la admisibilidad de una moción o mensaje reúne todos los presupuestos materiales de un proceso, por simple que sea, toda vez que la cuestión analizada posee una evidente relevancia jurídica para los interesados, lleva el germen de una contienda eventual y culmina con una decisión de autoridad por la cual el Presidente de la Corporación respectiva comunica a la Sala la declaratoria. En consecuencia, ese acto procesal debe sujetarse a los estándares básicos del debido proceso o, si se prefiere, de un procedimiento racional y justo. Gracias a esto se resguarda que no sólo los derechos subjetivos de los autores de un proyecto de ley no sean desconocidos, sino también que la decisión del órgano sea obtenida a través de un proceso pronto, justo y transparente.

5.- Estas consideraciones están a la base de la regla según la cual, en el derecho público, todos los actos de autoridad deben estar convenientemente motivados o fundados y, además, deben garantizar los medios de impugnación de esa decisión.

Así se encuentra consagrado, por ejemplo, en la Ley Nº19.880, que establece las bases de los procedimientos administrativos que rigen los actos de los órganos de la Administración del Estado, en donde las decisiones formales que contengan declaraciones de voluntad (actos administrativos) deben ser construidas sobre la base de algunos principios tales como la escrituración, la contradictoriedad, la imparcialidad, la impugnabilidad, la transparencia y la publicidad (cfr. art. 4° y ss.).

En el mismo sentido, la Corte Suprema, en su auto acordado sobre la tramitación y fallo del recurso de protección, contempla expresamente el derecho que tienen los interesados para impugnar la declaración de inadmisibilidad que hagan las Cortes de Apelaciones; en efecto, si el recurso de protección no ha sido interpuesto en el tiempo oportuno o no señala hechos que puedan constituir vulneración de garantías fundamentales, la respectiva Corte "lo declarará inadmisible desde luego por resolución fundada, la que sólo será susceptible del recurso de reposición ante el mismo tribunal, el que deberá interponerse dentro de tercero día" (cfr. art. 2°, inc. II del Auto Acordado).

Por último, ocurre de similar manera en el ámbito procesal penal, en donde la resolución que declarare inadmisible la querella será apelable, pero sin que en la tramitación del recurso pueda disponerse la suspensión del procedimiento. La resolución que admitiere a tramitación la querella será inapelable" (cfr. art. 115 Código Procesal Penal).

6.- El asunto del rechazo liminar o "in limine" no es nuevo en los sistemas jurídicos. Si bien ha tenido un profuso desarrollo en sede procesal, su razonamiento bien puede aplicarse por analogía al proceso legislativo en relación con su modelo de rechazo "ab initio" de los proyectos de ley.

En una aproximación previa, cabe dejar establecido que los autores de esta moción no son contrarios al control de admisibilidad que efectúan las Secretarias de cada Cámara; antes bien, sólo reclaman que ese filtro liminar esté diseñado de acuerdo a cauces de legitimidad que no obstaculicen el ejercicio de los derechos parlamentarios, por cuanto "todo exceso o celo en la aplicación de la potestad puede conllevar igualmente una privación injustificada de las garantías constitucionales de corte procesal"[1].

Ahora bien, en cuanto a la naturaleza jurídica de las declaraciones de inadmisibilidad de los proyectos de ley, ésta corresponde a un instituto híbrido que mezcla un control formal y, lo cual es novedoso, un tipo de control material o de fondo. Los requisitos formales que analiza el primer filtro es si el proyecto de ley consta por escrito; ha sido originado en la Cámara o en el Senado; y si tiene iniciativa en el Presidente o en cualquier parlamentario, en cuyo último caso la moción no debe ser firmada por más de 10 diputados ni más de 5 senadores.

La segunda parte del filtro liminar o "ab initio" que realizan las Secretarías es un tipo especial de control material o de fondo, referido a los presupuestos de admisibilidad que contiene la propia Constitución. En esta labor no basta con hacer un chequeo rápido de características extrínsecas del escrito, sino que un estudio a las ideas matrices del proyecto y también de su articulado. Esto con la finalidad de contrastarlo con la Constitución en lo que se refiere, por ejemplo, a la posible invasión a las materias que son de iniciativa exclusiva del Presidente de la República, lo cual ciertamente requiere un acto de interpretación para fijar tanto el real sentido y alcance de la norma constitucional, por un lado, cuanto respecto la moción en análisis, por el otro.

Este asunto es equivalente, en materia procesal civil, al rechazo liminar de la demanda por carecer de un tipo especial de fundamento, cual es la exclusión de tutela judicial que la propia ley hace a determinadas relaciones jurídicas, como las obligaciones naturales (art. 1470 del Código Civil), que no dan acción para ser reclamadas en juicio Así, de forma análoga, en el proceso de formación de la ley el

[1] HUNTER AMPUERO, Iván, “El poder del juez para rechazar in limine la demanda por manifiesta falta de fundamento”, artículo de doctrina, indexado en Ius et Praxis, v.15, n.2, Talca, 2009.

control material de admisibilidad que hacen las Secretarias se funda en una falta de legitimación que tienen los parlamentarios sobre ciertas materias jurídicas que la propia Constitución ha excluido excepcionalmente de la iniciativa de los diputados y senadores, entregándolas exclusivamente al Poder Ejecutivo. En este punto, para determinar si una materia que regula un cierto proyecto de ley es de aquellas cuyo inicio el Constituyente decidió encomendar exclusivamente al Presidente de la República, es preciso hacer un ejercicio hermenéutico "en el umbral" de la Secretaría. Este tiene que considerar diversos elementos de la dogmática constitucional, entre los cuales se encuentra la regla que señala que las normas excepcionales de derecho estricto, como ocurre en la especie, deben ser interpretadas restrictivamente.

Por estos motivos, el control de admisibilidad de los proyectos de ley, atendida su naturaleza jurídica híbrida de filtro de aspectos formales mezclados con elementos materiales o de fondo, no puede ser tratado discrecionalmente Requiere ajustarse a un debido proceso, que garantice la motivación y la impugnabilidad de tan importante acto de decisión, el cual tiene el poderoso efecto de clausurar, con vocación de perpetuidad, la tramitación de un determinado proyecto de ley.

7.- Ante un problema evidente y grave como éste, el remedio debe ser simple pero efectivo. De esta manera, lo correcto es que las declaraciones de inadmisibilidad sean debidamente fundamentadas, por escrito, y que aseguren la contradictoriedad e impugnabilidad de las mismas. Esto hará que las decisiones que a este respecto se adopten estén adecuadamente motivadas, razonadas y expuestas al escrutinio público, lo cual se espera tendrá un efecto benéfico para el sistema en su conjunto, que es inhibir a las Secretarías de declarar como inadmisibles las mociones parlamentarias usando como único criterio una suerte de "fumus mali iuris" o "humo de un mal derecho". Esto sin duda que va a prestigiar la labor parlamentaria y eliminará aquellos resabios de discrecionalidad poco deseables que hasta la fecha han distinguido a nuestras celosas Secretarías.

8.- Con estas ideas, el proyecto modifica la Ley Orgánica Constitucional del Congreso Nacional a fin de establecer la obligación de las Secretarías de ambas cámaras de fundamentar, por escrito, las declaraciones de inadmisibilidad de los proyectos de ley que se ingresen y, además, que se garantice la impugnabilidad de esa resolución administrativa mediantes algunos recursos.

En cuanto al deber de fundamentación, se exige que la resolución conste por escrito y quede a disposición del público desde el minuto que la inadmisibilidad se informe en la Sala. Con esto se podrá ir generando una jurisprudencia de la Secretaría de cada Cámara, a fin de que pueda ser consultada por los parlamentarios al elaborar sus mociones y también por toda la ciudadanía interesada. No está de más decir que las resoluciones de los proyectos declarados admisibles no es necesario que estén motivadas.

En lo que respecta a la impugnabilidad, se consagran dos tipos de recursos. Uno de reconsideración, que se efectúa ante la misma Sala al momento en que su Presidente informa la inadmisibilidad del proyecto, en donde la decisión podrá ser revertida

mediante una votación de mayoría simple que haga el pleno de los parlamentarios presentes. El segundo es el recurso de apelación, que se efectúa ante la Comisión de Constitución, Legislación, Justicia y Reglamento y que procede en dos hipótesis: cuando los autores de la moción solicitan derechamente un pronunciamiento de la Comisión o bien cuando, una vez votada la inadmisibilidad por la Sala y confirmado por mayoría simple su rechazo, sus autores proponen encargar un estudio más detenido a su órgano técnico. El pronunciamiento jurídico que haga la aludida Comisión será hecho a la mayor brevedad posible y el pronunciamiento de la Sala en base a este informe no admitirá otro recurso alguno.

Adicionalmente, a efectos de conseguir los fines antes señalados, se eleva a nivel de Ley Orgánica del Congreso la creación de la Comisión de Constitución, Legislación, Justicia y Reglamento, que hasta la fecha es sólo una instauración reglamentaria de cada Cámara. Con esto se la eleva al mismo nivel que la Comisión de Hacienda, que ya se encuentra reconocida en el artículo 17, inciso segundo, de la Ley Nº 18.918, y se le entrega la misión de informar los proyectos referidos a las materias que dice su nombre y, de un modo especial, resolver las incidencias legislativas de distinta naturaleza que se susciten durante la tramitación de los proyectos de ley, como es precisamente conocer y resolver los recursos de apelación interpuestos por los autores de una moción parlamentaria declarada inadmisible.

Finalmente, el proyecto recoge la propuesta de los diputados antes señalada (cfr. boletín Nº7317-07), en orden a ampliar las hipótesis por las que la Sala puede reconsiderar una posible declaración de inadmisibilidad. Para ello, el proyecto elimina la expresión "inciso primero del" que se contiene en el artículo 15, inciso I, de la Ley Nº18.918, Orgánica Constitucional del Congreso Nacional.

9.- Por último, queda pendiente el caso especial de la declaración de inadmisibilidad de las indicaciones. Al efecto, no parece adecuado que las adiciones o correcciones que se hacen a los textos legislativos en trámite gocen de los mismos niveles de fundamentación e impugnabilidad que las declaraciones que desechan un proyecto de ley por inadmisible. Esto por cuanto el ejercicio de motivar cada indicación y permitir que sea recurrida ante la Comisión de Constitución, Legislación, Justicia y Reglamento llevará, sin ninguna duda, a un entrabamiento del debate parlamentario, lo que conspira contra los principios de celeridad y de economía procesal que también deben inspirar un debido proceso legislativo.

Por ello, nos parece que las indicaciones deben seguir teniendo el mismo tratamiento que hasta el presente han recibido en la práctica de las Cámaras, porque además ellas gozan de una ventaja que los proyectos de ley no tienen cuando son rechazados "in limine": las adiciones o correcciones, aun cuando sean formalmente declaradas inadmisibles, sus contenidos esenciales pueden ser incorporados al texto que se discute gracias a la argumentación verbal que están facultados para hacer los parlamentarios que integran la Comisión respectiva y quienes asistan a ella con derecho a voz.

Por las razones arriba expuestas, someto a la consideración de este H. Senado el siguiente

PROYECTO DE LEY

Artículo Único.- Modifícase la Ley N°18.918, Orgánica Constitucional del Congreso Nacional, de la siguiente forma:

1.- Agrégase al artículo 13 el siguiente nuevo inciso final:

"Si la presentación de un proyecto de ley constituyera vulneración a lo dispuesto en el inciso anterior o incurriese en otros vicios de admisibilidad, se declarará inadmisible desde luego por resolución fundada, la que será pública desde que esta calificación se informe a la Sala. A partir de ese momento, la declaración de inadmisibilidad podrá ser reconsiderada por la misma Sala y, en todo caso, subsistirá el derecho de sus autores para interponer, dentro de tercero día, un recurso escrito de apelación ante la comisión de constitución, legislación, justicia y reglamento de la Corporación respectiva, cuyo informe, hecho a la mayor brevedad posible, servirá de base al nuevo pronunciamiento de la Sala y no se admitirá ulterior recurso.".

2.- Elimínase en el inciso primero del artículo 15 la expresión "inciso primero del".

3.- Reemplázase en el artículo 15, inciso primero, el punto final por una coma y agrégase a continuación la siguiente frase:

"previo informe evacuado por la comisión de constitución, legislación, justicia y reglamento de esa Corporación."

4.- Agrégase al artículo 17 el siguiente nuevo inciso final:

"Asimismo, cada Cámara deberá tener una comisión de constitución, legislación, justicia y reglamento, encargada de informar los proyectos referidos a estas materias y también de resolver las incidencias legislativas de distinta naturaleza que se susciten durante la tramitación de los proyectos de ley."