Boletín N° 13.759-07

Proyecto de reforma constitucional, iniciado en moción de los Honorables Senadores señoras Muñoz y Provoste, y señores De Urresti y Quinteros, que reduce el quórum requerido para que el Congreso Nacional insista en un texto legal que haya sido vetado por el Presidente de la República.

Vistos: Lo dispuesto en los artículos 66, 73 y en el Capítulo XV de la Constitución Política de la República.

Considerando:

1.- En un texto titulado "Veto, Insistencia y Control Político en América Latina: Una Aproximación Institucional", Manuel Alcántara Sáez y Francisco Sánchez López, definen como insistencia "la capacidad que tiene el Poder Legislativo para, a través de procedimientos especiales, pasar por alto el veto parcial o total del Ejecutivo a un determinado proyecto de ley y conseguir que éste sea promulgado tal y como salió de la Cámara y sin modificaciones."

Agregan que "el procedimiento consiste, por lo general, en un nuevo debate y nuevas votaciones en las que la moción de insistencia deberá obtener el apoyo de una mayoría cualificada."

Los autores analizan, asimismo, la relación estrecha existente entre el veto y la insistencia, señalando que "para hablar de insistencia es necesario referirse al veto, porque son dos procesos vinculados entre sí, pues si el Ejecutivo no emite un veto, el Congreso no puede recurrir a la insistencia."

"El veto y la insistencia forman parte de la estructura de pesos y contra pesos propios del presidencialismo y la división-separación de poderes" – remarcan.

2.- En cuanto a la afectación que, para la separación de poderes, supone la facultad presidencial de observar las iniciativas aprobadas por los Parlamentos, sostienen que "se considera el veto como la limitación más importante al Poder Legislativo de los congresos, ya que es el último recurso del Ejecutivo para imponer su deseo sobre las decisiones del Legislativo emitidas como leyes. Las insistencias son a la vez el último recurso del Congreso y su utilización implica el "triunfo"de éste sobre el Ejecutivo cuando las voluntades de las dos ramas se enfrentan."

3.- Ya en relación a nuestro país, diversos autores han advertido acerca del marcado presidencialismo de la actual Carta Fundamental.

Molina Guaita expresa, al respecto, que "si bien se establece el principio de separación orgánica de funciones en la Constitucion, ello se hace como un principio de separación flexible; es decir, que sin perjuicio de atribuirse prevalentemente funciones gubernamentales y administrativas al órgano presidencial, también se le conceden facultades legislativas como órgano colegislador."

Advierte, a continuación, acerca de las numerosas facultades colegisladoras que el texto atribuye al Presidente de la República. "Pero estas atribuciones legislativas, que en el marco presidencial clásico son muy reducidas, la sanción, el veto, la promulgación de la

ley, son en cambio, en el sistema presidencial reforzado de la Carta de 1980, muchas e importantes".[1]

Luego de clasificarlas, el autor las detalla, señalando entre ellas, la facultad para pedir, indicando los motivos, que se cite a sesión a cualquiera de las ramas del Congreso Nacional, a la brevedad; la iniciativa – en algunos casos exclusiva - para proponer proyectos de ley; hacer presente urgencias; el derecho a veto; la sanción; la promulgación; dictar Decretos con Fuerza de Ley, en virtud de una autorización del Congreso.

En el mismo sentido, Nogueirá Alcalá, en un escrito titulado "Consideraciones sobre los tipos de Gobierno Presidencialista y Semipresidencial en la Reforma Constitucional", al mencionar los que denomina como factores de la preponderancia presidencial en América Latina, cita los siguientes: "iniciativa de ley, iniciativa exclusiva de ley en ciertas materias, convocatoria a legislatura extraordinaria, declaración de urgencia en la tramitación de los proyectos de ley, participación en el debate parlamentario de la ley a través de los ministros de Estado, veto suspensivo parcial y delegación de facultades legislativas hechas por el Congreso. A ello deben agregarse las facultades que le son asignadas por los estados de excepción."

En particular, en relación al veto y la insistencia indica:

"El veto parcial y el quórum parlamentario para superarlo

Varios países latinoamericanos han establecido la atribución del presidente de la República de vetar parcialmente (veto parcial o ítem veto) los proyectos de ley aprobados por el Congreso. Este tipo de veto permite al presidente de la República mejorar o eliminar ciertos aspectos de los proyectos, sin comprometer la responsabilidad del rechazo en conjunto del proyecto, el que puede tener disposiciones esenciales para el desarrollo del programa presidencial. Ello otorga una mayor libertad a los presidentes de América Latina en relación al presidente de los Estados Unidos, quien dispone sólo de la atribución del veto total, el cual puede comprometer materias necesarias y urgentes de la política presidencial, lo que permite al Congreso introducir materias de su interés en los proyectos que el presidente está obligado a aprobar, y que presentadas de modo aislado hubieran sido vetadas por el presidente.

De esta forma, el presidente de los Estados Unidos dispone de un margen de maniobra mucho más reducido que en el caso de sus colegas latinoamericanos.

La Constitución de Honduras de 1982, en su artículo 216, establece el veto presidencial, el que sólo podrá ser superado por dos tercios de los votos del Congreso Nacional.

La Constitución de Guatemala de 1985, en su artículo 178, otorga al presidente de la República sólo la facultad de veto total de las leyes y únicamente previo acuerdo adoptado por el Consejo de Ministros, el que debe concretarse dentro del plazo de 15 días desde su recepción. El veto presidencial es superado sólo por la insistencia de los dos tercios de los miembros del Congreso.

El veto presidencial puede ser superado por la mayoría absoluta (Colombia, Constitución de 1991; Brasil, Constitución de 1988), por tres quintos (Uruguay, artículo 138 de la Constitución) o por dos tercios (Chile, artículo 70 de la Constitución de 1980; Honduras, artículo 216; Guatemala, artículo 178).

[1] Derecho Constitucional. Hernan Molina Guaita, Thompson Reuters, 2011. Pg. 371.

La Constitución de Brasil de 1988 establece la facultad del presidente para vetar total o parcialmente las leyes dentro del plazo de 15 días hábiles desde la fecha de su recepción, el cual podrá ser rechazado por la mayoría absoluta de los diputados y senadores, en escrutinio secreto."

4.- Las normas actuales de nuestro ordenamiento constitucional derivan de una reforma de 1893. Bajo la vigencia de la Constitución de 1833, el Presidente de la República disponía de un poder de veto más cercano al absoluto. Utilizada dicha facultad, la iniciativa terminaba su tramitación y no podía proponerse durante dicho período legislativo.

Para que el Congreso Nacional pudiera hacer primar su voluntad debía aprobarse el mismo proyecto dos años después y, en caso de veto presidencial, insistir por dos tercios.

El texto vigente se refiere a la materia en su artículo 73, que dispone:

> "Artículo 73.- Si el Presidente de la República desaprueba el proyecto, lo devolverá a la Cámara de su origen con las observaciones convenientes, dentro del término de treinta días.
>
> En ningún caso se admitirán las observaciones que no tengan relación directa con las ideas matrices o fundamentales del proyecto, a menos que hubieran sido consideradas en el mensaje respectivo.
>
> Si las dos Cámaras aprobaren las observaciones, el proyecto tendrá fuerza de ley y se devolverá al Presidente para su promulgación.
>
> Si las dos Cámaras desecharen todas o algunas de las observaciones e <u>insistieren por los dos tercios de sus miembros presentes</u> en la totalidad o parte del proyecto aprobado por ellas, se devolverá al Presidente para su promulgación."

Como se aprecia, el inciso final alude específicamente a la insistencia, exigiendo dos tercios de los miembros presentes de ambas cámaras para que el Parlamento imponga su opinión al Presidente de la República.

Cabe apuntar que la Constitución establece otras insistencias, particularmente en sus artículos 70 y 71, pero ellas no se refieren al caso de un proyecto de ley aprobado por el Congreso Nacional, sino por el contrario, al caso en que una iniciativa, presidencial o no, encuentre obstáculos en su tramitación, situación en la que el Presidente dispone de atribuciones para buscar retomar su discusión, pero deberá contar en dicho esfuerzo con un amplio apoyo de 2/3 en al menos una cámara.

Si bien se trata de una relevante función legislativa del Primer Mandatario, el conflicto principal se expresará entre ambas cámaras, más que entre el Presidente de la República y el Legislativo, en su conjunto.

5.- Consideramos que es posible y necesario realizar una modificación al artículo 73, que introduzca un mayor equilibrio entre ambos poderes del Estado al discutirse normas legales. Ello resulta indispensable para el fortalecimiento del Congreso Nacional, como representante de la soberanía popular.

Recalcamos que se trata de las iniciativas legales generadas en el marco de las que el texto constitucional otorga a los parlamentarios, vale decir, se excluyen aquellas materias que el artículo 65 ha reservado al Presidente de la República.

En este ámbito restringido, no resulta razonable establecer un predominio tan amplio para el primer mandatario y, por el contrario, un rol tan desmejorado al Poder Legislativo.

Ello ha sido advertido ya en diversos análisis. Así, por ejemplo, en Contención del Poder Colegislador del Ejecutivo en el Sistema Presidencial Chileno, de la serie Ideas y Propuestas N° 62, de septiembre 2010, la Fundación Jaime Guzmán advierte que "el veto configura un poderoso mecanismo para imponer la visión presidencial y, en el caso de no aceptarse sus predicamentos, para impedir que se regule sobre la materia a la espera de circunstancias más favorables a su opinión legislativa."

Agrega que "es ésta, a nuestro juicio, otra forma brusca de afectar la autonomía legislativa del Congreso en cuanto se establece un predominio exacerbado de la voluntad del Presidente por sobre la de aquél."

El ensayo concluye que "esta situación podría atemperarse fácilmente si, por ejemplo, se rebajara el quórum actualmente exigido para que las Cámaras insistan en el texto que concurrieron a aprobar originalmente."

6.- Nos parece, por tanto, que el quórum necesario para la insistencia no debe ser los dos tercios de los miembros presentes.

Ello en cuanto a que dicho quórum, si bien se computa sobre los presentes, en caso de la asistencia de todos los legisladores, se equipara a la exigencia requerida para modificar la Carta Fundamental y, más aún, sus disposiciones más relevantes.

Adicionalmente, cabe tener presente que la norma de los dos tercios de los miembros presentes resulta confusa o al menos insuficiente, cuando las iniciativas legales en las que se trata de insistir, requieren algún quórum especial de aquellos exigidos en el artículo 66.

Dicho precepto señala:

> "Artículo 66.- Las normas legales que interpreten preceptos constitucionales necesitarán, para su aprobación, modificación o derogación, de las tres quintas partes de los diputados y senadores en ejercicio.
>
> Las normas legales a las cuales la Constitución confiere el carácter de ley orgánica constitucional requerirán, para su aprobación, modificación o derogación, de las cuatro séptimas partes de los diputados y senadores en ejercicio.
>
> Las normas legales de quórum calificado se establecerán, modificarán o derogarán por la mayoría absoluta de los diputados y senadores en ejercicio.
>
> Las demás normas legales requerirán la mayoría de los miembros presentes de cada Cámara, o las mayorías que sean aplicables conforme a los artículos 68 y siguientes."

Como señala Sebastián Soto[2] surge, en estos casos, la pregunta: "¿Qué quórum se requiere para insistir una norma de quórum especial? Como se sabe, dos tercios de los presentes es una cifra variable -pues depende del total de presentes- que en la Cámara puede exigir un apoyo mínimo de 27 hasta 80 diputados. En el Senado, puede exigir un mínimo de 9 hasta 25 senadores."[3]

Agrega que "una interpretación armónica del inciso tercero del artículo 73 y el artículo 66 de la Carta Fundamental que regulan, respectivamente, la insistencia en el veto y los quórum especiales lleva a la conclusión que para que las cámaras puedan insistir tratándose de vetos supresivos o sustitutivos requiere reunir los dos tercios de los diputados o senadores presentes, según corrresponda, cuestión que, en el caso de insistencia de normas de quórum, debe al menos alcanzar el quórum especial requerido por la norma para su aprobacion. De forma tal que para insistir con una nor ma de quórum calificado se requerirá, al menos 61 votos en la Cámara que, a su vez, deben constituir los 2/3 de los diputados presentes."

Creemos que, por las razones anotadas, el quórum de insistencia debe ser el máximo exigido a una ley, excluyendo las interpretativas de la Constitución, vale decir cuatro séptimos de los diputados y senadores en ejercicio.

Si bien, en el caso de las leyes orgánicas constitucionales, significa obtener el mismo quórum que para su aprobación, estimamos que la exigencia de tener que conseguirlo en cuatro oportunidades, dos en cada cámara, resulta suficiente resguardo de una voluntad clara y persistente del legislador.

La modificación propuesta, asimismo, corrige la técnica legislativa al establecer claramente el quórum de insistencia requerido para cada tipo de normas legales, evitando la ambiguedad del texto vigente que exige armonizar lo dispuesto por el artículo 73, con lo previsto en el artículo 66.

Por lo anterior, las senadoras y senadores que suscriben vienen en presentar el siguiente:

PROYECTO DE REFORMA CONSTITUCIONAL

Artículo único.- Reemplácese el inciso final del artículo 73 de la Constitución Política de la República, por el siguiente:

"Si las dos Cámaras desecharen todas o algunas de las observaciones e insistieren en la totalidad o parte del proyecto aprobado por ellas, se devolverá al Presidente para su promulgación. Dicha insistencia requerirá, en ambas ramas del Congreso Nacional, los dos tercios de sus miembros en ejercicio, tratándose de las normas legales a que se refiere el inciso primero del artículo 66 y los cuatro séptimos de sus miembros en ejercicio, en el caso de las normas legales señaladas en los restantes incisos de dicho precepto."

---

[2] Sebastián Soto, Congreso Nacional y Proceso Legislativo Teoría y Práctica, Thompson Reuters, 2015. Pgs. 176-177.

[3] El cálculo está realizado con la composición de las cámaras antes de la reforma al sistema binominal.