

Santiago, 20 de julio de 2009.

**OFICIO N° 3290**

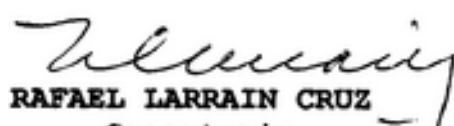
**EXCELENTÍSIMO SEÑOR**

**PRESIDENTE DE LA CÁMARA DE DIPUTADOS:**

Tengo el honor de remitir a V.E. copia de la sentencia autorizada, dictada con fecha 20 de julio del año en curso por el Tribunal Constitucional, en el **Rol N° 1.410-2009** en que 30 señores diputados formulan requerimiento de inconstitucionalidad en contra de la actuaciones del Senado, durante la tramitación del proyecto de ley sobre declaración de ausencia por desaparición forzada de personas, (Bol tín 5971-17).

Dios guarde a V.E.

**JUAN COLOMBO CAMPBELL**  
Presidente

  
**RAFAEL LARRAIN CRUZ**  
Secretario



**AL EXCMO. SEÑOR**

**RODRIGO ÁLVAREZ ZENTENO**

**PRESIDENTE DE LA CÁMARA DE DIPUTADOS**

**HONORABLE CÁMARA DE DIPUTADOS**

**PRESENTE. -**

Santiago, veinte de julio de dos mil nueve.

**VISTOS:**

Con fecha 16 de junio de 2009, treinta señores diputados, que representan más de la cuarta parte de los miembros en ejercicio de esa Corporación, dedujeron un requerimiento en conformidad al artículo 93, N° 3°, de la Constitución, con el objeto de que se declaren inconstitucionales las actuaciones del Senado durante la tramitación del Mensaje de S. E., la Presidenta de la

República, "sobre declaración de ausencia por desaparición forzada de personas" (Boletín N° 5971-17), por vulnerar, a juicio de aquellos, el artículo 70 de la Carta Fundamental e, indirectamente, el artículo 66 de la Misma.

La nómina de los diputados requirentes es la siguiente: señores Gonzalo Duarte Leiva; Renán Fuentealba Vildósola; Enrique Accorsi Opazo; Gabriel Ascencio Mansilla; Jorge Insulza Gregorio de las Heras; Iván Paredes Fierro; Pedro Araya Guerrero; Felipe Harboe Bascuñán; Eugenio Tuma Zedan; Manuel Monsalve Benavides;

Gabriel Silber ROMO; Rodrigo González Torres; señora Ximena Vidal Lázaros; señor Mario Venegas Cárdenas; señoras Clemira Pacheco Rivas; Laura Soto González; señores Tucapel Jiménez Fuentes; Marcelo Schilling Rodríguez; Marco Enríquez-Ominami; Raúl Sunico Galdames; señora Denise Pascal Allende; señores Sergio Aguiló Melo; Guillermo Ceroni Fuentes; Francisco Encina Moriamez; Fidel Espinoza Sandoval; señora Isabel Allende Bussi; señores Alfonso De Arresti Longton; Marcelo Díaz Díaz; Carlos Montes Cisternas; Eduardo Saffirio Suárez.

reP:TARIO

Con fecha 30 de junio de 2009, el Tribunal admitió a tramitación el requerimiento y dispuso ponerlo en conocimiento de los órganos constitucionales interesados para los efectos previstos en el artículo 42 de la Ley N°

17.997, Orgánica Constitucional del Tribunal Constitucional.

#### **I.- Síntesis del requerimiento de autos.**

En cuanto a los **hechos**, los requirentes exponen que, durante la tramitación del proyecto de ley "sobre declaración de ausencia por desaparición forzada de personas" (Boletín N° 5971-17), el Senado ha incurrido en graves vicios de inconstitucionalidad.

Precisan que con fecha 29 de abril de 2009, y durante el segundo trámite constitucional, el Senado rechazó la idea de legislar por no reunir el quórum requerido (4/7 de sus miembros en ejercicio), sin fundamento plausible. Ello, porque, a juicio de los parlamentarios requirentes, la única norma del proyecto que requería, para su aprobación, un quórum *supra mayoritario* era su artículo 2°, tal como se desprendía del Informe de la Comisión de Derechos Humanos del Senado y de los informes remitidos por la Corte Suprema a ambas ramas del Congreso Nacional.

Lo anterior, señalan, hizo necesario la conformación de una Comisión Mixta, la que integraron los senadores señores Carlos Kuschel, Jaime Naranjo, Hosain Sabag y Guillermo Vásquez, y los diputados señora Ximena Vidal y señores Gabriel Ascencio, Carlos Jarpa y Felipe Salaberry, y que aprobó, de forma unánime, la propuesta de su Presidente (Senador señor Sabag), en orden a respaldar el texto de la Cámara de Diputados.

Exponen, a continuación, que, luego de aprobarse el informe evacuado por la Comisión Mixta en la Cámara de Diputados, el día 10 de junio del presente año, la Sala del Senado rechazó nuevamente el proyecto, más concretamente la proposición de aquella Comisión, pues si bien concurrieron 21 votos a favor, no se alcanzaron los

22 votos que el señor Secretario General, señor Carlos Hoffmann, señaló eran necesarios para su aprobación. De esa manera, conforme a la interpretación constitucional efectuada por el Senado, se sostuvo que "de acuerdo a las disposiciones constitucionales y reglamentarias", no habrá ley sobre esta materia. Todo lo cual, a juicio de los requirentes, constituye una actuación claramente contraria a lo dispuesto en el artículo 70 de la Constitución.

En cuanto al **derecho**, exponen que el requerimiento de autos invoca la atribución de esta Magistratura consultada en el artículo 93, N° 3, de la Constitución, la cual, indican, está circunscrita a la resolución de problemas de constitucionalidad suscitados dentro del proceso legislativo. En este sentido, citando la sentencia Rol N° 23 de este Tribunal, afirman que *"una cuestión de constitucionalidad es un desacuerdo, una discrepancia sobre la preceptiva constitucional entre órganos colegisladores"* y que es necesario *"que la desigual interpretación de las normas constitucionales se produzca en relación a un proyecto de ley o a una o más de sus disposiciones"*.

Exponen que precisamente esto último es lo que ha sucedido en la especie, pues la Cámara de Diputados aprobó la totalidad de la propuesta de la Comisión Mixta, como se desprende del Boletín de Sesiones, copia del cual se ha acompañado a estos autos.

Advierten que el requerimiento no se funda en una infracción legal o reglamentaria sino en la existencia de una actuación, durante la tramitación del proyecto de ley referido, que vulneró la Carta fundamental, la cual se habría verificado cuando el Senado exigió un quórum *supra mayoritario* para dar por aprobado el Informe de la Comisión Mixta. Con ello, señalan, se infringió lo

dispuesto en el artículo 70 de la Constitución e, indirectamente, su artículo 66-.

En efecto, agregan, que durante la tramitación del referido proyecto, el Senado infringió la Constitución al hacer extensivo el quórum de ley orgánica constitucional a la totalidad de los artículos que componían el texto del proyecto de ley (Mensaje), sin haber fundamento plausible para ello, y en apoyo de esta afirmación citan lo resuelto por esta Magistratura en la sentencia Rol N° 464 (considerando 10°) y al tratadista Alejandro Silva Bascuñán.

Asimismo puntualizan los requirentes que la referida actuación del Senado ha infringido lo dispuesto en el artículo 70 de la Constitución, puesto que el Informe de la Comisión Mixta requería, para su aprobación, la votación a favor de la mayoría de los miembros presentes. Ello, porque:

a) El recurso a la Comisión Mixta, contenido en el párrafo de la formación de la ley, donde también se contempla el quórum *supra mayoritario* de las leyes orgánicas (art. 66), supondría que la norma especial del artículo 70, que considera suficiente para aprobar la proposición de la Comisión Mixta la mayoría de los miembros presentes, *"fue consagrada para alcanzar plena aplicación respecto de todos los proyectos de ley"*.

b) La regla antes descrita no haría distinción alguna, y, en consecuencia, no le cabría al intérprete distinguir.

c) Si la voluntad del Constituyente hubiera sido que no se extendiera la regla de la simple mayoría a los proyectos de ley para los que la Constitución, exige quórum especiales (*supra mayoritarios*), lo habría expresado categóricamente.

Los requirentes exponen también que el Senado ha entendido que las propuestas de la Comisión Mixta deben votarse globalmente, como un solo todo, y la aprobación del conjunto debe hacerse con el quórum más alto que requiera alguna de las normas contenidas en ellas. Adicionalmente, ha sostenido que si la proposición en que incide la materia que requiere quórum especial puede votarse separadamente (como se desprende en forma clara del proyecto y como lo hizo la Cámara de Diputados), éste solamente debe exigirse en la votación de la referida proposición.

En este último aspecto, advierten que si se aceptara el criterio interpretativo del Senado, al menos debió cumplir lo dispuesto en el artículo 66 de la Constitución, sólo respecto del artículo 2° del referido proyecto de ley, que por incidir en atribuciones de los tribunales, requiere quórum de ley orgánica constitucional, pues lo contrario importaría aplicar un criterio extensivo que el propio artículo 66 no autoriza. Este criterio habría sido recogido por esta Magistratura en la sentencia Rol N° 1209 (considerando 9°).

Precisan los requirentes, por su parte, que el Senado, al extender el alcance del artículo 66 de la Constitución a la totalidad de la proposición de la Comisión Mixta, dejó sin efecto el artículo 70 de la misma, contraviniendo así el principio de hermenéutica constitucional, conforme al cual las normas de la Constitución deben interpretarse con la debida correspondencia y armonía lógica, a objeto de evitar dejar sin aplicación determinado precepto como lo ha expresado en numerosos fallos esta Magistratura, entre los cuales cita el Rol N° 259 (considerando 6°).

Finalmente concluyen que, de lo razonado anteriormente, se desprendería que el procedimiento estaría viciado, pues en la especie se cumplió

ampliamente con el quórum exigido en el artículo 70 de la Constitución Política (mayoría de los presentes), por lo que el proyecto debe considerarse aprobado, siendo inconstitucional la exigencia de un quórum *supra mayoritario* efectuada por el Senado y la consecuente declaración de rechazo.

Agregan que no es posible soslayar lo planteado en este requerimiento si consideramos que sólo debería entenderse rechazado el artículo 2° del citado proyecto, pues es el único que requería quórum de ley orgánica constitucional, como lo advierten las actas de sesiones acompañadas al expediente de autos y los oficios remitidos a ambas cámaras, por la Excma. Corte Suprema.

En definitiva, solicitan a esta Magistratura declare la inconstitucionalidad de las actuaciones del Senado a objeto que se tenga por aprobada la proposición de la Comisión Mixta, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 70 de la Constitución Política.

## **II.- Consideraciones formuladas por el Presidente del Senado.**

Con fecha 10 de julio de 2009, el senador Jovino Novoa Vásquez, Presidente del Senado, solicita a esta Magistratura tenga presente, en relación al requerimiento de autos, diversas consideraciones que, a su juicio, respaldan el procedimiento seguido por el H. Senado.

En este sentido, señala que los requirentes invocan a su favor lo dispuesto en el artículo 70 de la Carta Fundamental, pero omiten hacer referencia a lo previsto en los incisos 2° y final de su artículo 66, los cuales son igualmente aplicables en la especie.

Luego recuerda a esta Magistratura el principio hermenéutico conforme al cual la Constitución es un todo orgánico y el sentido de sus normas debe ser determinado

de manera tal que exista entre ellas la debida correspondencia y armonía, excluyéndose cualquier interpretación que conduzca a anular o privar de eficacia

a algún precepto de ella. Agrega que aplicando tal principio, este Tribunal, en la causa Rol N° 464, para los efectos de armonizar lo dispuesto en los artículos 68 y 127 de la Constitución, resolvió que el primero de ellos *"se aplica a las reformas constitucionales, pero en el claro y expreso entendido que, en este presente caso, el quórum necesario para la aprobación en la Cámara revisora -Senado-, como en la Corporación de origen -Cámara de Diputados-, es de las tres quintas partes de los senadores y diputados en ejercicio en cada una de ellas"*.

Señala, a continuación, que desde el reinicio de actividades por parte del Senado, éste ha sustentado el mismo principio y ha concluido en un caso análogo al que actualmente conoce esta Magistratura que el actual artículo 66, inciso segundo, de la Constitución, se aplica a los Informes de Comisiones Mixtas contemplados en su actual artículo 70. De lo anterior infiere que cuando el proyecto contenido en el Informe de la Comisión Mixta incluye normas propias de ley orgánica constitucional, debe ser aprobado, tanto en la Cámara de origen como en la revisora, por las cuatro séptimas partes de los diputados y senadores en ejercicio.

Agrega que así lo declaró la Comisión de Constitución, Legislación, Justicia y Reglamento del Senado, en Informe de 29 de noviembre de 1990, adoptado con los votos favorables de los Senadores señores Hernán Vodanovic Schnake (Presidente), Sergio Diez Urzúa, Sergio Fernández Fernández y Jaime Guzmán Errázuriz, y que recayó sobre una consulta que la Sala le formulara en cuando al quórum requerido en el Senado para aprobar la proposición formulada por una Comisión Mixta, respecto de

un proyecto de ley orgánica constitucional (Boletín N° S 24-10). Recuerda que dicha decisión tuvo en consideración diversos criterios como el espíritu del Constituyente al incorporar las leyes orgánicas constitucionales al ordenamiento jurídico chileno y que las mayorías establecidas en los artículos 65 (68) y siguientes de la Carta Fundamental sólo son aplicables a las normas legales que no requieren de un quórum especial para su aprobación, modificación o derogación, lo que se habría visto particularmente reafirmado por las modificaciones introducidas por la reforma constitucional de agosto de 1989 al artículo 63 (66) de la misma Constitución.

A la luz de lo anterior, el Presidente del Senado estima que resulta evidente que el artículo 70 de la Constitución se refiere a la situación prevista en el artículo 66, inciso final, esto es, aquella que se produce cuando la totalidad de las normas contenidas en el proyecto aprobado por la Comisión Mixta no recaen sobre materias que requieran una mayoría superior a la de los miembros presentes de cada Cámara.

En cambio, advierte, que basado en lo previsto en el artículo 66, inciso segundo, -que exige que "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"- cuando el proyecto de la Comisión Mixta a que se refiere el artículo 70 contenga alguno de tales preceptos, debe ser aprobado con dicho quórum, tanto en la Cámara de origen como en la revisora.

En otra línea argumental, expone que el Senado siempre ha dado aplicación al artículo 31 de la Ley N° 18.918, Orgánica Constitucional del Congreso Nacional, el cual dispone que *"no podrán ser objeto de indicaciones, y se votarán en conjunto, las proposiciones que hagan las*

*comisiones mixtas". Agrega que esta disposición de rango orgánico constitucional fue objeto de control preventivo de constitucionalidad por esta Magistratura, mediante la sentencia Rol N° 91, la que declaró, por unanimidad, que, así como otros artículos del proyecto, "tienen carácter de ley orgánica constitucional y se ajustan a la Constitución Política de la República".*

*Por tanto, admitido que el procedimiento legislativo previsto en el mencionado artículo 31 no es contrario a la Carta Fundamental, el Senado ha estimado que, "como norma general, las proposiciones de las comisiones mixtas deben ser votadas, en cada Cámara, en forma conjunta, como un solo todo".*

*Precisa que lo anterior es sin perjuicio de que, excepcionalmente, las comisiones mixtas -siempre en ejercicio de su atribución para proponer la forma y modo de superar las divergencias- "pueden indicar, en su informe, como parte integrante del acuerdo logrado, una modalidad diferente de votar sus proposiciones, estando facultadas para señalar, sobre el particular, que éstas admiten votación separada o agrupadas en la forma que especifique, según sea el grado de autonomía o de vinculación existente entre ellas. (/) En todo caso, si el informe de la Comisión Mixta nada dice acerca de la forma en que deben votarse las proposiciones contenidas en él, debe aplicarse la norma general, ya mencionada; es decir, que ellas se votan globalmente."*

En síntesis, expone que a propósito de las Comisiones Mixtas y de los quórum de aprobación de sus proposiciones, el Senado ha adoptado diversas reglas que sintetiza de la siguiente forma:

- a) Si las proposiciones deben votarse globalmente, como un solo todo, la aprobación del conjunto debe

hacerse con el quórum más alto que requiera alguna de las normas contenidas en ellas;

b) Si las proposiciones pueden votarse por grupos, de acuerdo a lo planteado por la Comisión Mixta, todo el grupo de proposiciones que corresponde votar en conjunto -en el que se encuentre incluida la norma que exige un quórum calificado- debe ser aprobado por la mayoría especial que corresponda, y

c) Si la proposición en que incide la materia que requiere quórum especial puede votarse separadamente según lo indique la Comisión Mixta, éste solamente debe exigirse en la votación de la referida proposición.

Expone que estos criterios no sólo han sido recogidos por la Comisión de Constitución, Legislación, Justicia y Reglamento, en el Informe de 10 de diciembre de 1991, sino que, además, por el artículo 50 del Reglamento del Senado, cuyos incisos segundo y tercero expresan lo que sigue:

"Los informes serán dirigidos a ambas Cámaras. Sus proposiciones no podrán ser objeto de indicaciones y se votarán en conjunto, salvo que la Comisión Mixta hubiera propuesto, en su informe, una forma diferente de votación.

La proposición de la Comisión Mixta será considerada primero por la Cámara de origen y luego por la revisora".

Precisa asimismo que los criterios antes referidos habrían sido acogidos por la Corporación a la que pertenecen los requirentes, toda vez que el artículo 124 del Reglamento de la Cámara de Diputados, luego de establecer normas sobre las Comisiones Mixtas, termina

refiriéndose al *"proyecto de solución que proponga la Comisión Mixta"* e indica en su inciso final, lo siguiente:



"Cerrado el debate, la Cámara se pronunciará en conjunto sobre el proyecto sometiénolo a votación".

Indica el Presidente del Senado que la necesidad de votar globalmente las proposiciones de las Comisiones Mixtas, salvo que éstas propongan otra forma de votación, se explica porque la Carta Fundamental habla de aprobación o rechazo del proyecto o de la proposición de la Comisión Mixta, en su conjunto, y porque es necesaria para que puedan operar los mecanismos previstos en los artículos 70 y 71 de la Constitución, que suponen sólo una votación en cada Cámara. De ello se colige que, si en las proposiciones de las Comisiones Mixtas hubiere normas que requieren diferentes quórum de aprobación, la votación debe reunir el quórum más alto que exige el artículo 66 de la Constitución.

En otra línea argumental expone que las afirmaciones de los recurrentes en orden a que son suficientes, para aprobar el referido informe de la Comisión Mixta, los votos favorables de la mayoría de los parlamentarios presentes y que se debió votar separadamente las normas cuya aprobación requería distinto quórum, no tienen asidero en la

práctica. Sostiene que basta la lectura del documento acompañado de fojas 32 a fojas 34 de autos, correspondiente al Boletín de las Sesiones de la Cámara de Diputados, que da cuenta de que, en la Sesión 31', celebrada el martes 19 de mayo de 2009, el Excmo. Señor Presidente de dicha rama del Congreso Nacional anunció que correspondía votar el informe de la Comisión Mixta, *"para cuya aprobación su artículo 2° requiere quórum de ley orgánica constitucional, es decir, 69 votos"*. A continuación, puso en votación, en su integridad, dicho informe, que obtuvo 75 votos por la afirmativa, 4 votos por la negativa y 18 abstenciones, y lo declaró aprobado. Concluyó señalando que *"se deja constancia de haberse alcanzado el quórum constitucional respectivo"*. Pese a

ello, los requirentes sólo ven inconstitucionalidades en la actuación del Senado.

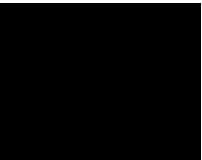
Agrega que de los treinta Honorables Diputados que suscriben el requerimiento, veintiocho de ellos participaron en esa votación (se exceptúan solamente la Honorable Diputada señora Allende y el Honorable Diputado señor Accorsi), sin reclamar en instante alguno de la constitucionalidad del procedimiento que se seguía, como no lo hizo tampoco ninguno de los demás señores diputados que se encontraban presentes.

A mayor abundamiento, puntualiza que al no haber contradicción entre ambos preceptos de la Carta Fundamental (70 y 66), lo cierto es que los recurrentes están cuestionando lo previsto en el artículo 31 de la Ley Orgánica Constitucional del Congreso Nacional, así como también las normas contenidas en el inciso segundo del artículo 50 del Reglamento del Senado y en el artículo 124 del Reglamento de la Cámara de Diputados, inciso final.

Desde este punto de vista, afirma, recobra plena validez la reflexión efectuada por esta Magistratura en la sentencia Rol N° 464, en cuanto dispuso que: "(...) *la competencia del Tribunal está circunscrita a resolver problemas de constitucionalidad, pero no de infracción legal o de reglamentos internos de las Cámaras (...)*" (Considerando 14').

En razón de todo lo señalado anteriormente el señor Presidente del Senado solicita a esta Magistratura rechazar en todas sus partes el requerimiento de autos, declarando especialmente:

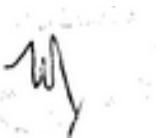
*"a) Que el artículo 66 inciso 2°, de la Constitución se aplica al proyecto contenido en el Informe de la Comisión Mixta, de forma tal que, cuando aquél contenga normas propias de ley orgánica constitucional, para dar*



*cumplimiento al artículo 70 de la misma, debe ser aprobado tanto en la Cámara de origen como en la revisora por las cuatro séptimas partes de los Diputados y Senadores en ejercicio.*

*b) Que esta Magistratura carece de atribuciones para pronunciarse sobre la votación en conjunto de las proposiciones que hagan las comisiones mixtas, por tratarse de un procedimiento que no está regulado en la Carta Fundamental, sino que en el artículo 31 de la ley N° 19.918, Orgánica constitucional del Congreso Nacional y 50 del Reglamento del Senado.*

*En subsidio de esta última petición, pide declarar que, como consecuencia de lo resuelto en lo*



*solicitado en la letra a) precedente, las proposiciones de las*

*comisiones mixtas deben ser votadas en su conjunto, salvo que la propia comisión mixta proponga otra forma de votación, de forma tal que, sí en ella se contienen normas que requieran diferentes quórum de aprobación, la única votación debe reunir el quórum más alto que exige el artículo 66 de la Constitución Política de la República."*

**III.- Síntesis de las observaciones  
presentadas por el  
abogado Marcelo Rojas Vega, en**

**representación de los  
diputados requirentes.**

Con fecha 13 de julio de 2009, el abogado señor Marcelo Rojas Vega, en representación de los diputados requirentes en estos autos, pide a esta Magistratura tener presente, en lo medular, los siguientes planteamientos:

1.- A través del requerimiento se presenta para la resolución de este Tribunal una cuestión de constitucionalidad. No se trata, así, de un cuestionamiento de constitucionalidad respecto del contenido de una norma del proyecto, sino respecto a la tramitación que se le ha dado al mismo, esto es, sobre el procedimiento. Agregan que ello no es obstáculo para

afirmar que estamos frente a una cuestión de constitucionalidad, pues, de acuerdo a la doctrina, ésta debe entenderse de manera amplia, abarcando tanto cuestiones de forma o procedimiento como aquéllas relativas al contenido del proyecto.

2-; Tanto el artículo 70 como el 71 de la Constitución, exigen expresamente, para dar por aprobadas las proposiciones que formule la Comisión Mixta, la concurrencia del voto de la mayoría simple de los parlamentarios presentes en cada Corporación.

Exponen que la doctrina, representada por don Alejandro Silva Bascuñán, señala que la única forma de entender este precepto constitucional, es considerarlo especial, aplicable siempre que hayan ocurrido los presupuestos que han configurado una discrepancia que ha de superarse. Interpretar de otra manera la norma de la Constitución sería infringir abiertamente su texto, que no hace distinción respecto de la clase de ley, al establecer la regla de aprobación del informe de la Comisión Mixta. Si la voluntad del constituyente hubiera sido la de que no se extendiera la regla de la simple mayoría a los proyectos de ley para los que la Carta exige quórum especiales, lo habría debido expresar categóricamente. Luego, no cabe invocar un supuesto espíritu del constituyente para que prevalezca sobre la letra clara de una norma que tiene también, por su parte, una sólida base de racionalidad y de filosofía política.

3-; La Constitución establece mayorías calificadas (leyes interpretativas de la Constitución, orgánicas constitucionales y de quórum calificado), las que tienen carácter excepcional y, por lo tanto, deben interpretarse restrictivamente. En consecuencia, advierten, su ámbito no se extiende sino a las materias que la Constitución de manera expresa ordena que sean reguladas por una mayoría especial.



Sin embargo, señalan, las reglas de quórum según la naturaleza de la materia regulada por el proyecto ceden a favor de las reglas especiales de tramitación que la Constitución va estableciendo en cada caso. En ellas, no se atiende a la naturaleza de la materia sino a las vicisitudes que una norma legal sufra -cualquiera sea su naturaleza- durante su tramitación legislativa. Afirman que existen varios ejemplos en la Constitución, entre ellos las insistencias, las comisiones mixtas y el veto presidencial, en los que se alteran completamente las

mayorías que serían aplicables de acuerdo al artículo 66.

4.- El conflicto existente entre los artículos 66 y 70 de la Constitución debe ser resuelto en función del principio de especialidad. Ello, por cuanto el artículo 66, en tanto regla general, debería resolver el problema que se presenta en relación con el quórum de aprobación del informe de la Comisión Mixta del artículo 70. A la luz del artículo 66, si dicho informe contiene disposiciones propias de leyes de quórum reforzado (leyes interpretativas de la Constitución, leyes orgánicas constitucionales o leyes de quórum calificado), entonces dichas disposiciones deberían ser aprobadas con esos quórum. Sin embargo, dado que el artículo 70 señala expresamente que el informe se aprueba por mayoría de los presentes, el artículo 66 deja de ser aplicable al mismo. Y, por tanto, todo el informe se aprueba con quórum de "*ley simple*", sin importar si contiene disposiciones que deben ser "*generalmente*" aprobadas por quórum reforzado.

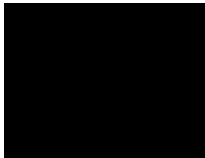
Agregan que existen otras razones adicionales para defender la aplicabilidad del quórum de la mayoría simple a la votación del informe de la Comisión Mixta, no obstante contener éste disposiciones que deben ser aprobadas "por regla general" mediante quórum reforzado. Primero, porque el tenor de la norma es claro, y cuando la norma no distingue, tampoco le resulta lícito al



intérprete distinguir. Segundo, porque del contexto del artículo 70 se desprende que el informe de la Comisión Mixta debe ser votado como un todo, y no puede ser escindido en normas particulares. Tercero, porque el artículo 70 de la Constitución establece el quórum de la mayoría simple aun cuando con anterioridad el artículo 66 ya había distinguido entre normas con quórum reforzado y normas con quórum simple de aprobación. Adicionalmente, ambas normas se encuentran reguladas en un mismo epígrafe, "formación de la ley". Ello es expresivo del deseo del constituyente de eliminar la exigencia del quórum reforzado en caso de discrepancias entre las Cámaras con el objeto de promover la reforma legislativa, y evitar la pérdida del proyecto de ley. Cuarto, porque de las Actas de la Comisión de Estudios de la Nueva Constitución se desprende que ningún comisionado objetó que el quórum de aprobación de la propuesta de la Comisión Mixta fuera inferior al quórum general de aprobación cuando se trate de disposiciones legales que tengan naturaleza orgánica constitucional, interpretativa de la Constitución o de quórum calificado. Quinto, porque de haber deseado la preeminencia del quórum reforzado el constituyente lo hubiera señalado expresamente. Y, por último, porque esta regla de resolución de conflictos entre ambas Cámaras es un homenaje al principio democrático.

5.- Finalmente, señalan que la Constitución exige distintos quórum de aprobación para las normas de un proyecto en el artículo 66. En virtud de ellos, debe hacerse votación separada de las normas de un proyecto cuando éste posee normas para cuya aprobación se exigen quórum diferenciados. Así, si el informe de una Comisión Mixta es votado como un todo de acuerdo al quórum más alto de sus normas, se estarán votando con quórum *supra mayoritario* normas que no lo exigen, de modo que el artículo 31 de la Ley Orgánica Constitucional del





Congreso Nacional no debe interpretarse de forma contraria al texto constitucional, de manera que en la votación como un solo todo del informe, se exija que todas las normas contenidas en el proyecto evacuado de la Comisión Mixta se voten necesariamente con un único quórum, tal como ha acontecido en la especie.

Con fecha 14 de junio del presente año, el Tribunal decretó autos en relación.

**CONSIDERANDO:**

**I.- Cuestión preliminar acerca de la procedencia del requerimiento.**

1f

**PRIMERO:** Antes de entrar a resolver el fondo del asunto sometido a decisión del Tribunal, éste se indicación pronunció sobre una del Ministro señor Mario Fernández Baeza, a la que adhirió el Ministro señor Hernán Vodanovic, y otra formulada por el Ministro señor Enrique Navarro, ambas en orden a dilucidar una cuestión previa sobre su procedencia, basadas en los siguientes argumentos:

**A) Ministros señores Mario Fernández Baeza y Hernán Vodanovic:**

1. El inciso tercero del artículo 55 de la Constitución señala: "La *ley orgánica constitucional señalada en el inciso primero, regulará la tramitación de las acusaciones constitucionales, la calificación de las urgencias conforme con lo señalado en el artículo 74 y todo lo relacionado con la tramitación interna de la ley*".
2. Este mandato fue cumplido por la ley N° 18.818,

denominada Ley Orgánica Constitucional del Congreso Nacional, la que dentro del Título II denominado

"Normas básicas de la tramitación interna de los proyectos de ley", establece en su artículo 31: " *No podrán ser objeto de indicaciones, y se votarán en conjunto, las proposiciones que hagan las comisiones mixtas*". Esta norma se ubica inmediatamente después de aquella del artículo 30, que señala la regla de la votación separada cuando las disposiciones de un mismo proyecto necesiten mayorías distintas, presentándose entre ambos preceptos la secuencia entre la norma general y la especial, o entre la regla y la excepción.

3. La regulación legal de este asunto, se expresa en la autonomía con que, basadas en ella, ambas Cámaras determinaron la modalidad para armonizar ambos criterios durante la tramitación del proyecto de la comisión mixta en el caso de autos, que fue la de votarlas en conjunto, pero fijando la Cámara de Diputados un quórum de ley orgánica constitucional para el artículo 2°, 69 diputados, y el Senado la misma mayoría para todo el proyecto, 22 senadores.
4. La cuestión bajo examen pone en una contradicción aparente a dos instituciones destinadas a fines distintos: La jerarquía de las leyes dentro de un ordenamiento jurídico y la forma de dirimir discrepancias inter-cámaras dentro de un sistema bicameral. Del primero surge la obligación de fijar distintas mayorías para aprobar las leyes; del segundo, el contenido que se aprueba en el acuerdo logrado entre ambas cámaras para superar su discrepancia. Por ello es que la oposición entre los artículos 66 y 70 de la Constitución, que las consagran respectivamente es errónea, pues ambas normas rigen instituciones que no son mutuamente homologables.
5. La inclusión de las leyes orgánicas constitucionales es una novedad de nuestro

ordenamiento jurídico desde la Constitución de 1980. Se trata de una modalidad con raíces en Francia y España destinada a preservar la mayor estabilidad de determinadas materias o instituciones incluidas en la Constitución, a través de exigir un quórum más alto para su establecimiento y especialmente, para su reforma y derogación. El criterio para otorgar tal calidad, sin embargo, no radica en la naturaleza, en el contenido, o en la relevancia de su materia, sino en el mandato constitucional del numeral 1) del artículo 63 de la Carta sobre aquellas normas que el propio texto de la Carta señala como tales

Véase enumeración en la obra de Alejandro Silva Bascuñán:

Tratado de Derecho Constitucional, Editorial Jurídica de Chile, 2000, tomo VII, pág.27). De ahí es que la **calificación** como orgánico constitucional de un precepto que forma parte de una ley de aquellas no enumeradas expresamente como tales en la Constitución, se convierte por consecuencia del proceso legislativo, no de una norma expresa, en una facultad de la Cámara de origen o de la que tiene a cargo un trámite legislativo. La misma costumbre se ha entronizado, con el parecer disidente del ministro que suscribe, con la propia calificación para el efecto del envío de tales normas al Tribunal Constitucional que mandata el numeral 1° del artículo 93 de la Constitución y regula el inciso segundo del mismo artículo, que se refiere al envío del **proyecto**.

6. La comisión mixta, por el contrario, cuenta con una regulación precisa, tanto en cuanto a su naturaleza, como a sus fines y a su determinación, dentro del ordenamiento constitucional chileno, el que se nutre de la experiencia de otras latitudes. La doctrina comparada la incluye como una modalidad

para solucionar las discrepancias dentro de la opción bicameralista: " *La elección bicameral recoge como corolario que pueden existir divergencias entre las dos cámaras. Para resolverlas, ciertos ordenamientos excluyen voluntariamente cualquier normativa, considerando que dichas divergencias podrían ser superadas con el tiempo y en el transcurso de la discusión; otros ordenamientos han establecido que los conflictos se terminan en el ámbito de la propia cámara ( por ejemplo atribuyendo a la voluntad de una asamblea prevalencia sobre la de otra o **disponiendo de antemano comités mixtos**); otros más han considerado el recurso a instrumentos que no dependen de la voluntad de las cámaras (por ejemplo el referéndum popular).*" (véase Nino Olivetti: Bicameralismo, en: Norberto Bobbio, Incola Matteucci Y Gianfranco

Pasquino: Diccionario de Política, Siglo XXI, México, 10ª edición, 1983, primer tomo, pág. 140).

7. Así, nuestra Carta incorporó la comisión mixta en sus artículos 70 y 71, como una vía para impedir el bloqueo legislativo, procurando la fluidez de la tramitación, y para garantizar la preservación de los fueros parlamentarios. En efecto, la comisión mixta asegura los acuerdos parlamentarios o deja en evidencia que su discrepancia es insalvable. Por ello se hace indispensable, y resulta inherente a la institución, que la aprobación de sus consideraciones o proyecto se someta como un todo, Y que se acuerde como tal o se rechace. Consecuentemente, la diferencia entre votaciones entre sus normas, derivada de la diferencia de jerarquía entre ellas, según calificación de la propia cámara respectiva, resulta subordinada a tal regla, sustancial a la tramitación legislativa.
8. Debe agregarse, finalmente, que la importancia de la comisión mixta no sólo radica en constituir la

garantía de cierre concordante de las divergencias entre las cámaras durante la tramitación legislativa, sino en encarnar la expresión de la unidad del Congreso Nacional como órgano público y sede de la formación de las leyes de nuestra república. Según el artículo 46 de la Carta, las cámaras son **ramas** del congreso y **concurren** a la formación de las leyes. Tal definición indica que la voz legislativa del parlamento debe ser una

sola, como órgano único que es en nuestro ordenamiento constitucional.

**B) Ministro señor Enrique Navarro:**

En las actuaciones que motivan la presentación formulada, si bien el Senado ha procedido en conformidad a lo dispuesto en el artículo 31 de la Ley Orgánica Constitucional del Congreso Nacional, que preceptúa que las proposiciones de las comisiones mixtas deben ser votadas, en cada Cámara, en forma conjunta, como un solo todo, es del caso tener en consideración que el artículo 50 del Reglamento del Senado, por su lado, establece la posibilidad que la comisión mixta hubiere propuesto en su informe, una forma diferente de votación, lo que no ocurrió en la especie (Informe de la Comisión Mixta, de 13 de mayo de 2009, Boletín N° 5971-17), todo lo cual da cuenta que la controversia más que propiamente constitucional versa acerca de la adecuada interpretación de normas legales y reglamentarias, tal como ya se ha resuelto por esta Magistratura en materias similares (Rol N° 464/2006).

Desechadas que fueron estas indicaciones, el Tribunal entró a considerar el fondo de la cuestión promovida.



**II. La controversia sometida a la  
decisión de este  
Tribunal.**

**SEGUNDO:** Que el artículo 93, inciso primero, N° 3, de la Constitución Política de la República dispone que es atribución de este Tribunal Constitucional "resolver las cuestiones sobre constitucionalidad que se susciten durante la tramitación de los proyectos de ley o de reforma constitucional y de los tratados sometidos a la aprobación del Congreso.";

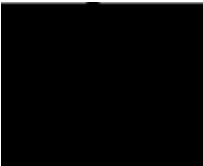
**TERCERO:** Que el inciso cuarto del referido precepto constitucional dispone, asimismo, que "el Tribunal sólo podrá conocer de la materia a requerimiento del Presidente de la República, de cualquiera de las Cámaras o de una cuarta parte de sus miembros en ejercicio, siempre que sea formulado antes de la promulgación de la ley o de la remisión del tratado por el Congreso Nacional y, en caso alguno, después de quinto día del despacho del proyecto o de la señalada comunicación.";

**CUARTO:** Que invocando las normas señaladas precedentemente, los treinta diputados individualizados en la parte expositiva, y que según certificación extendida por el Secretario de esa Cámara representan

más de la cuarta parte de los miembros en ejercicio de la

Corporación, han deducido requerimiento de constitucionalidad *"en contra de las actuaciones del H. Senado durante la tramitación del Mensaje de S.E. la Presidenta de la República, sobre declaración de ausencia por desaparición forzada de personas (Boletín N° 5971- 17)"*.

Precisando los alcances de la acción deducida los diputados requirentes indican que aquélla *"no se funda en una disposición legal o reglamentaria, sino en una tramitación legislativa efectuada contra la*



*Constitución*", consistente en que, la mesa del Senado, al exigir un quórum supramayoritario de aprobación del informe de la Comisión Mixta, habría infringido el artículo 70 e, indirectamente, el artículo 66 de la Carta Fundamental. Tales infracciones se habrían configurado por haber hecho extensivo el Senado el quórum de ley orgánica constitucional a la totalidad de los artículos que componían el texto del proyecto de ley sin fundamento plausible;

**QUINTO:** Que el Presidente del Senado, en su escrito de observaciones a la acción deducida, ha afirmado que los diputados requirentes estarían reclamando por el mandato contenido en el artículo 31 de la Ley Orgánica Constitucional del Congreso Nacional que precisa que *"no podrán ser objeto de indicaciones, y se votarán en conjunto, las proposiciones que hagan las comisiones mixtas"*. Ha añadido que, al mismo tiempo, estarían cuestionando las normas reglamentarias que desarrollan ese precepto, esto es, el inciso segundo del artículo 50 del Reglamento del Senado y el artículo 124, inciso final, del Reglamento de la Cámara de Diputados.

La primera de esas normas precisa que *"sus proposiciones no podrán ser objeto de indicaciones y se votarán en conjunto, salvo que la Comisión Mixta hubiere propuesto, en su informe, una forma diferente de votación"*. La segunda, prescribe que una vez cerrado el debate sobre el informe de la Comisión Mixta, *"la Cámara se pronunciará en conjunto sobre el proyecto, sometiéndolo a votación"*.

En consecuencia, a juicio del Presidente del Senado, esta Magistratura carecería de competencia para resolver la pretensión de los requirentes por incidir en una infracción legal o de reglamentos internos de las Cámaras y no en una "cuestión de constitucionalidad" de aquéllas a que se refiere el numeral tercero del inciso primero

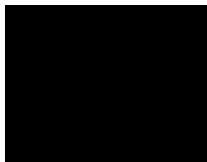
del artículo 93 de la Constitución. Precisa que este razonamiento fue claramente expresado por esta Magistratura en la sentencia Rol N° 464, cuyos principales aspectos transcribe en su escrito;

**III.- Voto sustentado por el Presidente del Tribunal, señor Juan Colombo Campbell, y los Ministros señores Raúl Bertelsen Repetto, Marcelo Venegas Palacios, Francisco Fernández Fredes y Carlos Carmona Santander, que estuvo por acoger únicamente la petición subsidiaria del requerimiento, rechazándolo en lo demás.**

**SEXTO:** Que es un principio de hermenéutica constitucional reiteradamente enfatizado por esta Magistratura que las normas de la Carta Fundamental deben interpretarse de modo tal que exista entre todas ellas correspondencia y armonía, pues es dable presumir que el constituyente elaboró la Carta con un predicamento sistémico y articulado, velando por la coherencia de los distintos preceptos que la componen.

**SEPTIMO:** Que, en el caso de autos, existe una aparente discrepancia entre lo que disponen los artículos 70 y 66 de la Ley Suprema, toda vez que, conforme al primero, los informes de una Comisión Mixta deben aprobarse por simple mayoría de los miembros presentes en una y otra Cámara, en tanto que el segundo contempla diversos quórum de aprobación para las normas legales en relación con su naturaleza (interpretativas de la Constitución, orgánico constitucionales, de quórum calificado o normas legales comunes).

**OCTAVO:** Que, a mayor abundamiento, el artículo 31 de la Ley N° 18.918, Orgánica Constitucional del Congreso Nacional, dispone que deberán votarse en conjunto las proposiciones que hagan las comisiones mixtas. Sin embargo, el artículo 30 del mismo cuerpo legal, en



concordancia con lo previsto en el artículo 66

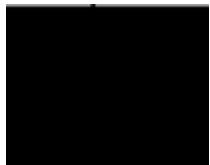
constitucional, prescribe que las diversas disposiciones de un mismo proyecto que para su aprobación necesiten mayorías distintas a la de los miembros presentes, se aprobarán en votación separada, primero en general y después en particular, con la mayoría especial requerida en cada caso.

**NOVENO:** Que, así las cosas, no se respetaría el predicamento interpretativo invocado en el primer razonamiento de este capítulo si se hiciera prevalecer la fórmula de una aprobación en bloque del informe de la Comisión Mixta con simple mayoría de presentes (pues ello daría por resultado que pasarían a formar parte de la futura ley normas que no han sido aprobadas con el quórum especial requerido por el inciso segundo del artículo 66 de la Constitución) como tampoco si se aplica el criterio que en este caso observó el Senado, exigiendo ese quórum más alto respecto de todas las normas contenidas en el proyecto, pues ello infringe la letra y el espíritu del propio artículo 66, toda vez que trae consigo el desahucio de un proyecto cuya casi totalidad de preceptos (con la sola excepción de su artículo 2º) sí reunió los votos necesarios de aprobación en ambas Cámaras.

**DECIMO:** Que, por su parte, el rechazo a votar con el quórum de ley orgánica constitucional un proyecto propuesto por una comisión mixta que contenga conjuntamente materias propias de ley simple y de ley

orgánica constitucional, se funda en el carácter excepcional de las leyes orgánicas constitucionales, construido a partir de su alto quórum (artículo 66), su control preventivo ante el Tribunal Constitucional (artículo 93 n° 1) y la circunstancia de que sólo pueden abordar las materias que el constituyente les encarga, regulando sólo lo medular de ciertas instituciones básicas (rol 160, 30/11/92), sin que puedan

interpretarse más allá de lo necesario y permitido (roles 293 y 304).



**DECIMOPRIMERO:** Que este criterio de solución implica que las normas deben votarse con el quórum que le es propio. El problema que surge a continuación es la unidad de votación que exige el artículo 31 de la LOCCN y que haría, aparentemente, imposible la división de la votación. De acuerdo a este precepto, las proposiciones que haga la comisión mixta, por una parte, no pueden ser objeto de indicaciones, es decir, se aprueban o rechazan; por la otra, se "votarán en conjunto".

 **DECIMOSEGUNDO:** Que este mandato legal, puede sostenerse, haría imposible la división del proyecto propuesto por la Comisión Mixta. Además, puede agregarse, la unidad de la votación hace posible las comisiones mixtas; de otro modo, sería imposible lograr un acuerdo viable al momento de votarse si se divide la votación; cada parlamentario votaría favorablemente lo que le parece correcto y rechazaría lo demás.

**DECIMOTERCERO:** Que la doctrina ha analizado el sentido del artículo 31 de la Ley Orgánica Constitucional del Congreso Nacional. Al respecto ha señalado: "Su antecedente lo encontramos en el artículo 114 del Reglamento del Senado de 1954, de donde fue recogido casi textualmente por el legislador de 1990. Eso significa que, por lo menos en su contenido original, esa

norma no podía contemplar el caso de los proyectos integrados por normas de distinta naturaleza, ya que para el constituyente de 1925 existía un solo tipo de normas legales. Eso pone de relieve también que el alcance de la expresión "y se votarán en su conjunto" sólo tenía por objeto reafirmar la improcedencia de las indicaciones respecto de las propuestas que hicieran las Comisiones Mixtas, o simplemente impedir que la Cámaras decidieran a su antojo votarlas por partes, por lo que no parece correcto extender su aplicación a un caso como el que examinamos, en que la división de la votación vien impuesta por la propia naturaleza de las normas incluidas en el proyecto y por los requisitos constitucionalmente



exigidos para aprobarlas" (Bronfman, Alan; De la Fuente, Felipe, y Parada, Fernando, "El Congreso Nacional", Edic. CEAL, Valparaíso, 1993, pág. 361).

**DECIMOCUARTO:** Que de acuerdo a la Constitución (artículo 70), el rol de las Comisiones Mixtas es proponer "la forma y modo de resolver las dificultades". Conforme a ese mandato, la Comisión puede perfectamente establecer la agrupación de las normas de un proyecto acuerdo a distintos criterios, como su quórum, y al efecto que traería el rechazo de uno o más de sus preceptos respecto del acuerdo alcanzado en su seno. No es efectivo, entonces, que la división de la votación de un informe de Comisión Mixta haga inviables los acuerdos logrados en su interior.

 **DECIMOQUINTO:** Que, en esto, coincide el propio Senado. En un informe de su Comisión de Constitución, Legislación, Justicia y Reglamento, de 10 de diciembre de 1991, se indicó que, para lograr acuerdo, la Comisión Mixta puede recomendar "una modalidad diferente de votar sus proposiciones, estando facultada para señalar, sobre el particular, que esas admiten votación separada o agrupadas en la forma que especifique, según sea el grado de autonomía o de vinculación existente entre ellas".

**DECIMOSEXTO:** Que esa posibilidad es aceptada por la doctrina. "Ello, en nuestra opinión, no pugna con el texto de la Carta ni con la razón que explica el recurso a la comisión mixta. Lo que indudablemente el constituyente y el legislador pretenden es que en el pleno de una y otra Cámara no se divida la votación imponiendo por acuerdo en su seno el desglose de aspectos diferentes dentro de una determinada proposición de comisión mixta, a fin de poder votar separadamente cada uno de los elementos que en ella se distingan" (Silva Bascuñán, Alejandro, Tratado de Derecho Constitucional, T. VII, Edit. Jurídica, Santiago, 2000, pág. 161).

**DECIMOSEPTIMO:** Por consiguiente, la única forma de hacer una interpretación sistemática de las dos normas

constitucionales en juego es entender que el informe de la Comisión Mixta debe aprobarse en votación separada según la índole de los preceptos propuestos, aplicando el quórum propio de ley orgánica constitucional sólo a las normas que efectivamente revisten dicho carácter (en este caso, el artículo 2° del proyecto), en tanto que a las demás debió entenderse las aprobadas con el quórum de ley común. En consecuencia, en la situación que ha motivado el presente requerimiento el proyecto de ley debió entenderse aprobado como tal conjunto de disposiciones, con la sola exclusión de su artículo 2°, por las razones ya expuestas.

Como quiera que en la especie no se da la hipótesis prevista en el inciso segundo del artículo 30 de la Ley Orgánica Constitucional del Congreso Nacional, en el sentido de que la norma de quórum especial que ha sido rechazada sea condicionante de la subsistencia de las demás, el proyecto ha podido prosperar como ley, subsanándose el vacío preceptivo de la desaparición de su artículo 2° con la aplicación de las normas generales sobre competencia de los tribunales y, en este caso particular, la del número 1° del artículo 81 del Código Civil.

**DECIMOCTAVO:** Que, por lo demás, este Tribunal Constitucional ha adoptado un criterio coincidente sobre la materia, establecido con ocasión de la votación de los tratados que tienen normas de distinta naturaleza (rol 309, 04/08/2000). En los tratados, por norma constitucional, el Congreso tiene limitadas sus atribuciones. Mientras en un proyecto de ley caben las modificaciones del mismo vía indicaciones, en un tratado, toda vez que llega al Congreso concluida la negociación por el Ejecutivo (artículo 32 N° 15), sólo cabe que aquél los apruebe o rechace (artículo 54 N° 1). En ese sentido, se asemejan a como se deberían votar los informes de la Comisión Mixta conforme al artículo 31 de la LOCCN. Sin embargo, en esa oportunidad, el Tribunal

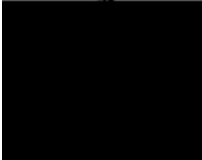


señaló que las disposiciones de un tratado debían agruparse según su naturaleza y votarse separadamente cada una de estas categorías. Refiriéndose al actual artículo 54 n° 1, señaló: "...que el citado precepto obliga a aprobar o rechazar el acuerdo de un tratado; pero no impide dividir la votación de sus normas, conforme a la naturaleza de ellas, lo que sí autoriza el artículo 63 (hoy 66)". El Tribunal también rechazó el criterio de que un tratado con normas de distinto rango debiera votarse como un todo con el quórum más alto. Ello, indicó, vulnera el artículo 66 de la Constitución y produce el efecto de exceder el ámbito propio de las leyes orgánicas constitucionales.

 **DECIMONOVENO:** Que, así las cosas, el Senado, al votar por el quórum de ley orgánica constitucional todo el informe de la Comisión Mixta, en el proyecto Boletín N° 5971, sobre Declaración de Ausencia por Desaparición Forzada de Personas, no obstante que sólo una de sus disposiciones era orgánica, no ha tenido en cuenta lo dispuesto en el inciso final del artículo 66 de la Constitución, pues le ha hecho aplicable a normas de ley simple un quórum de ley orgánica constitucional. Por tal razón, se acogerá el planteamiento formulado por los requirentes sólo en cuanto al indicado motivo.

**VIGESIMO:** Finalmente -y aunque parezca obvio decirlo- la dilucidación de esta cuestión de constitucionalidad se apoya únicamente en la consideración de las normas constitucionales concernidas en el asunto, sin entrar a analizar el problema a nivel de preceptos legales, por no ser ello cuestión propia de la competencia de esta Magistratura.

**IV.- Voto sustentado por los Ministros señores José Luis Cea Egaña, Hernán Vodanovic Schnake, Mario Fernández Baeza, señora Marisol Peña Torres y señor Enrique Navarro Beltrán, que estuvo por rechazar el requerimiento.**

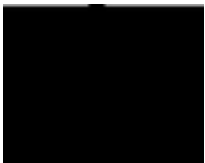


**VIGESIMOPRIMERO:** Que, por incidir la observación al requerimiento formulada por el Presidente del Senado, en un aspecto que se refiere a la competencia de este Tribunal para resolver el asunto planteado, será necesario pronunciarse, en primer término, sobre la misma.

*Sobre el particular, debe tenerse presente que, como bien se recordó en la sentencia Rol N° 464, de 31 de enero de 2006, "la señalada disposición de la Carta Política, en su número 3° (...) sólo autoriza para resolver "las cuestiones de constitucionalidad que se susciten durante la tramitación de los proyectos de ley o de reforma constitucional y de los tratados sometidos a la aprobación del Congreso". En otras palabras, la competencia del Tribunal está circunscrita a resolver problemas de constitucionalidad, pero no de infracción legal o de reglamentos internos de las Cámaras. La misión primordial de esta Magistratura es velar por la supremacía constitucional y no por la infracción de normas legales o infra-legales" (considerando 14°).*

*Las cuestiones de constitucionalidad han sido entendidas, asimismo, como "un desacuerdo, una discrepancia sobre la preceptiva constitucional entre los órganos colegisladores" en términos tales que "la desigual interpretación de las normas constitucionales se produzca en relación a un proyecto de ley o a una o más de sus disposiciones" (Sentencia Rol N° 23, de 26 de septiembre de 1984, considerando 4°).*

**VIGESIMOSEGUNDO:** Que en base a la jurisprudencia recordada, lo primero que debe determinarse es si, en el caso de autos, se ha producido un desacuerdo o una discrepancia entre los órganos legitimados para requerir ante este Tribunal conforme al artículo 93, inciso primero, número 3°, de la Carta Fundamental, y si ese desacuerdo o discrepancia se deriva de una desigual



interpretación de las normas constitucionales en relación al proyecto de ley de que se trata.

En este sentido, el examen de los antecedentes acompañados por los mismos requirentes permite constatar que en la Sesión 31'. de la Cámara de Diputados, celebrada el 19 de mayo de 2009, se procedió a votar el informe de la Comisión Mixta recaído en el proyecto de ley sobre declaración de ausencia por desaparición forzada de personas, advirtiéndose expresamente por el Presidente de esa Corporación, que *"su artículo 2º requiere quórum de ley orgánica constitucional, es decir, 69 votos"*. Por la afirmativa se registraron 75 votos, por la negativa, 4 votos y hubo 18 abstenciones (Legislatura 357ª, sesión 31ª, 19 de mayo de 2009, p. 45).

A su vez, en la Sesión 25ª del Senado, celebrada el 10 de junio de 2009, se puso en votación el mismo informe de la Comisión Mixta ya aprobado por la Cámara de Diputados anunciándose, por el Secretario de esa Corporación, que *"para su aprobación se requieren los votos conformes de 22 señores Senadores"* (quórum que corresponde a las cuatro séptimas partes de los senadores en ejercicio). El informe de la Comisión Mixta fue rechazado *"por no haberse reunido el quórum constitucional requerido (21 votos a favor, 9 en contra y 2 abstenciones)"* (Diario de Sesiones del Senado. Legislatura 357ª, 10 de junio de 2009).

Es así como, con fecha 16 de junio del presente año, treinta diputados, que representan más de la cuarta parte de los miembros en ejercicio de esa Corporación, requerido a esta Magistratura, solicitando que declare<sup>han</sup> la inconstitucionalidad de las actuaciones<sup>la</sup> del Senado, a objeto de que se tenga por aprobada la<sup>a</sup> proposición de Comisión Mixta, de conformidad con lo<sup>la</sup> el dispuesto en artículo 70 de la Constitución Política.



**VIGESIMOTERCERO:** Que de la relación de antecedentes consignada en el considerando anterior puede colegirse que se produjo una discrepancia entre dos órganos legitimados para plantear cuestiones de constitucionalidad de aquellas a que se refiere el numeral 3° del inciso primero del artículo 93 de la Constitución: una cuarta parte de los miembros en ejercicio de la Cámara de Diputados y el Senado. Tal discrepancia emergió a raíz de la forma en que se sometió a votación, en cada Cámara, la proposición de la Comisión Mixta recaída en el proyecto de ley sobre declaración de ausencia por desaparición forzada de personas;

*W* **VIGESIMOCUARTO:** Que incide, la discrepancia constatada la evidentemente, en artículo 70 interpretación que se dé al Fundamental de la Carta que señala, en la

parte pertinente, que: *"El proyecto de la comisión mixta volverá a la Cámara de origen y, para ser aprobado tanto en ésta como en la revisora, se requerirá de la mayoría de los miembros presentes en cada una de ellas"*. Lo anterior en relación con el artículo 66, inciso segundo, de la misma Carta que preceptúa que: *"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."*

Así, se concluye que el requerimiento de autos plantea una cuestión de constitucionalidad de aquellas a que se refiere el artículo 93, inciso primero, N° 3 de la Ley Suprema y que la resolución de la misma se encuentra, por ende, dentro de la esfera competencial que el Constituyente ha asignado a este Tribunal, rechazando así, la observación planteada por el Presidente del Senado;

**VIGESIMOQUINTO:** Que la conclusión precedente no se ve desvirtuada, en forma alguna, por la circunstancia de



que la cuestión de constitucionalidad que habrá de resolverse se encuentre formulada como una impugnación de "actuaciones del H. Senado" ni tampoco por el hecho de que incida en aspectos del proceso de formación de la ley, a que se refieren los artículos 65 y siguientes de la Constitución.

En efecto, la misión asignada a este Tribunal de velar por la efectiva vigencia del principio de supremacía *m* constitucional -como soporte esencial del Estado de Derecho y de la democracia- abarca tanto la denominada "constitucionalidad de forma" que apunta a la conformidad de los preceptos legales con el proceso nomogenético o de formación de la ley como la "constitucionalidad de fondo" que dice relación con la conformidad sustantiva de las normas legales con los valores, principios y reglas contenidos en la Carta Fundamental;

**VIGESIMOSEXTO:** Que, por otra parte, la observación planteada por el Presidente del Senado en orden a que los

requirientes "sólo ven *inconstitucionalidades en la actuación de la Corporación que presido*", en

circunstancias que la Cámara de Diputados *"conoció en primer término el informe de la Comisión Mixta, la que procedió tal como lo hizo a continuación el Senado"*, debe ser asimismo rechazada. En efecto, la legitimación activa para deducir requerimientos de inconstitucionalidad, en ejercicio de la atribución conferida al Tribunal Constitucional en el artículo 93, inciso primero, . N° 3, de la Ley Suprema no se ve afectada por haber intervenido los requirentes en la votación de la cuestión que se impugna.

Basta recordar, en este sentido, al efecto el criterio sustentado por esta Magistratura en la sentencia Rol N° 259, de 26 de septiembre de 1997, en el sentido que *"para dar debido cumplimiento a tales normas*



*elementales de hermenéutica jurídica, los artículos 67 (70) y 68 (71) de la Constitución complementados por el artículo 31 de la Ley N° 18.918, en cuanto obligan a las Cámaras Legislativas a pronunciarse sobre la totalidad del proyecto propuesto por la Comisión Mixta, deben entenderse sin perjuicio de la facultad de los titulares legitimados en el artículo 82 (93), inciso cuarto, de la Constitución, para promover una cuestión de constitucionalidad, conforme al número 2° (3°) de dicho precepto, aún en relación a aquellos artículos del proyecto respecto de los cuales hubieren tenido que consentir, por la aplicación de las rígidas normas a que deben someterse en la aprobación o rechazo de las*

*proposiciones de la Comisión Mixta respectiva"*  
(considerando 60).

**VIGESIMOSEPTIMO:** Que, después de lo razonado, cabe precisar la cuestión de constitucionalidad sometida a la decisión de este Tribunal, indicando que ella consiste en determinar: a) Si el proyecto de la Comisión Mixta, a que se refiere el artículo 70 de la Carta Fundamental, y que se formuló en relación al proyecto de ley sobre declaración de ausencia por desaparición forzada de personas, pudo ser votado como un todo por el Senado, y b) Si la votación del aludido proyecto de la Comisión Mixta en el Senado pudo exigir el quórum propio de las leyes orgánicas constitucionales, contemplado en el

artículo 66, inciso segundo, de la Constitución para todo el proyecto sin dividir la votación de sus diversas disposiciones.

En la presentación del Presidente del Senado, por su parte, se incluye, además, una petición subsidiaria que complementa la cuestión planteada en la letra a) precedente y que se refiere a que las proposiciones de las Comisiones Mixtas deben ser votadas en su conjunto, salvo que la propia Comisión Mixta proponga otra forma de



votación, *"de forma tal que, si en ella se contienen normas que requieran diferentes quórum de aprobación, la única votación debe reunir el quórum más alto que exige el artículo 66 de la Constitución Política de la República."*

#### **Regulación constitucional de las Comisiones Mixtas.**

**VIGESIMOCTAVO:** Que dado que el conflicto de constitucionalidad planteado por los diputados requirentes incide en una de los órganos que intervienen en el proceso de formación de la ley, como son las

Comisiones Mixtas, se impone efectuar algunas consideraciones preliminares referidas a su naturaleza y al alcance de su competencia;



**VIGESIMONOVENO:** Que, ciertamente, la institución de las Comisiones Mixtas fue tomada por el Constituyente de 1980 de la regulación constitucional precedente, contenida en la Carta de 1925, cuyo artículo 51 disponía: *"Cuando con motivo de las insistencias, no se produjere acuerdo en puntos fundamentales de un proyecto entre las dos Cámaras, o cuando una modificare substancialmente el proyecto de la otra, podrán designarse Comisiones Mixtas, de igual número de Diputados y Senadores, para que propongan la forma y modo de resolver las dificultades producidas"*.

Si bien la regulación constitucional precedente consideraba la formación de Comisiones Mixtas como una forma de evitar el juego incesante de insistencias entre una y otra Cámara, existe una diferencia fundamental entre aquella preceptiva y la que hoy se contiene en los artículos 70 y 71 de la Constitución vigente. Esa diferencia consiste en que, bajo el régimen de la Carta de 1925, la formación de la Comisión Mixta era siempre facultativa, en tanto que ahora es obligatoria;



**TRIGESIMO:** Que para corroborar lo expresado, pertinente es recordar el contenido preceptivo de los artículos 70 y 71 de la Constitución en vigor:

"Artículo 70.- El proyecto que fuere desechado en su totalidad por la Cámara revisora será considerado por una comisión mixta de igual número de diputados y senadores, la que propondrá la forma y modo de resolver las dificultades. El proyecto de la comisión mixta volverá a la Cámara de origen y, para ser aprobado tanto en ésta como en la revisora, se requerirá de la mayoría de los miembros presentes en cada una de ellas. Si la comisión mixta no llegare a acuerdo, o si la Cámara de origen rechazare el proyecto de esa comisión, el Presidente de la República podrá pedir que esa Cámara se pronuncie si insiste por los dos tercios de sus miembros presentes en el proyecto que aprobó en el primer trámite. Acordada la insistencia, el proyecto pasará por segunda vez a la Cámara que lo desechó, y sólo se entenderá que ésta lo reprueba si concurren para ello las dos terceras partes de sus miembros presentes."

"Artículo 71.- El proyecto que fuere adicionado o enmendado por la Cámara revisora volverá a la de su origen, y en ésta se entenderán aprobadas las adiciones y enmiendas con el voto de la mayoría de los miembros presentes.

Si las adiciones o enmiendas fueren reprobadas, se formará una comisión mixta y se procederá en la misma forma indicada en el artículo anterior. En caso de que en la comisión mixta no se produzca acuerdo para resolver las divergencias entre ambas Cámaras, o sí alguna

*de las Cámaras rechazare la proposición de la comisión mixta, el Presidente de la República podrá solicitar a la Cámara de origen que considere nuevamente el proyecto aprobado en segundo trámite por la revisora. Si la Cámara de origen rechazare las adiciones o modificaciones por los dos tercios de sus miembros presentes, no habrá ley en esa parte en su totalidad; pero si hubiere mayoría para el rechazo, menor a los dos tercios, el proyecto pasará a la Cámara revisora, y se entenderá aprobado con el voto conforme de las dos terceras partes de los miembros presentes de esta última".*

Como puede advertirse, los artículos transcritos recogen dos hipótesis diferentes:

a) En el caso del artículo 70, la Comisión Mixta se forma ante el rechazo en su totalidad del proyecto de ley de que se trata por la Cámara revisora.

b) En la situación del artículo 71, la Comisión Mixta se forma en el supuesto de que la Cámara revisora adicione o enmiende el proyecto aprobado por la Cámara de origen y ésta rechace tales adiciones o enmiendas.

En ambas hipótesis, no obstante, la labor de la Comisión Mixta es la misma: proponer una base de solución de las dificultades producidas entre ambas Cámaras, o sea, apta para generar consenso mayoritario en la sustancia del proyecto o poner término a los desacuerdos producidos en los puntos de divergencia. La proposición de la Comisión Mixta debe considerar la forma y modo de resolver las dificultades producidas, esto es, tanto en los aspectos de procedimiento -como son los que inciden en la votación del proyecto- cuanto en los referidos al contenido del mismo;



**TRIGESIMOPRIMERO:** Que no obstante lo expresado, existe una diferencia importante derivada de la labor de la Comisión Mixta en las dos hipótesis a que se refieren los artículos 70 y 71 de la Constitución, respectivamente. En efecto, *"como el primero de ellos versa sobre el caso de rechazo en general de un proyecto por parte de la Cámara revisora, el trabajo de la comisión mixta redundará, conforme a los términos de esa disposición en un nuevo proyecto. En cambio, como el inciso segundo del artículo 68 (71) CPR. se refiere a la reprobación de la Cámara de origen a las adiciones o enmiendas introducidas por la revisora, la comisión mixta que se forme tendrá por única competencia la de superar las divergencias puntuales entre ambas ramas, por lo que su labor se traducirá en una o más **proposiciones** de solución de la o las discrepancias que se hubieren suscitado"*. (Alan Bronfman V., Felipe de la Fuente H., y

Fernando Parada E. "El Congreso Nacional: Estudio constitucional, legal y reglamentario". Centro de Estudios y Asistencia Legislativa, Universidad Católica de Valparaíso, Valparaíso, 1993, P. 359).

En el mismo sentido anotado,

el profesor Alejandro Silva Bascuñán sostiene que "si la actuación de ésta (de la Comisión Mixta) es provocada por el rechazo total del proyecto, su informe debe contener la proposición de un texto articulado diverso del rechazado, pero en el que, proyectándose siempre en su normativa las ideas matrices o fundamentales que fueran debatidas en torno al texto desechado, manifiesta y concreta esas mismas ideas en otra fórmula articulada que estima pueda llegar a merecer el consenso mayoritario de ambas Cámaras; es decir, que expresa una proposición legislativa diferente". Agrega que, en este caso, "queda definida, como tarea suya, propiciar un nuevo texto; **éste debe conformar, por lo tanto, una sola proposición**, encaminada a responderse sin más vacilaciones, simplemente en forma positiva o

*negativa, es decir, mediante la aceptación o rechazo de su recomendación". (Silva Bascuñán, Alejandro. "Tratado de Derecho Constitucional". Tomo VII, Editorial Jurídica de Chile, Santiago, 2000, p. 160 -el destacado es nuestro-);*

**TRIGESIMOSEGUNDO:** Que, sobre la base de las consideraciones efectuadas, es posible sostener que la cuestión de constitucionalidad sometida a la decisión de este Tribunal dice relación con la aplicación del artículo 70 de la Carta Fundamental, esto es, con la hipótesis de que desechado en su totalidad por la Cámara revisora el proyecto de ley sobre declaración de ausencia por desaparición forzada de personas (Boletín 5971-17), se formó una Comisión Mixta, presidida por el senador Hosain Sabag, cuyo proyecto fue aprobado por la Cámara de origen, pero rechazado por la Cámara revisora, produciéndose como consecuencia que no pueda cobrar vida el proyecto de ley mencionado. Esta consecuencia se produjo, debido a que la única posibilidad constitucional de seguir con la tramitación legislativa era que el rechazo del proyecto de la Comisión Mixta se hubiere producido en la Cámara de origen, supuesto en el cual la Presidenta de la República habría podido pedir a dicha Cámara que se pronunciara acerca de si insistía por los dos tercios de sus miembros presentes en el proyecto que había aprobado en el primer trámite;

**Forma en que debe votarse el proyecto de la Comisión Mixta en el supuesto del artículo 70 de la Constitución.**

**TRIGESIMOTERCERO:** Que, como se ha indicado, el resultado de la labor de la Comisión Mixta en el supuesto contemplado en el artículo 70 de la Constitución es la formulación de una proposición en la que se materialicen las ideas matrices o fundamentales que fueron debatidas en torno al texto desechado. Ello, debido a que dicho

supuesto opera en el evento de que el proyecto de ley de



que se trata sea rechazado "en su totalidad" por la Cámara revisora, lo que equivale a sostener que ésta ha discrepado de la "idea de legislar", al menos bajo la modalidad concreta asumida por el proyecto rechazado. De allí que la forma y modo de resolver la dificultad producida entre la Cámara de origen y la revisora suponga, en el caso que se analiza, que se formule un proyecto de ley que respete fielmente las ideas matrices o fundamentales de aquél;



**TRIGESIMOCUARTO:** Que, en el caso sub *lite*, puede observarse la siguiente secuencia de hechos:

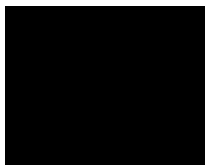
a) El proyecto de ley sobre declaración de ausencia por desaparición forzada de personas, originado en el Mensaje N° 159-356, de SE. la Presidenta de la República, inició su tramitación el 9 de julio de 2008 en la Cámara de Diputados como Cámara de origen.

b) Con fecha 6 de enero de 2009 fue aprobado en general por la Cámara de Diputados luego de haberse solicitado la opinión de la Excma Corte Suprema, la que acordó informarlo favorablemente, lo que comunicó a la Cámara de Diputados mediante Oficio N° 119, de 18 de agosto de 2008. El 20 de enero de

2009, por su parte, el proyecto fue aprobado en particular en esa Cámara despachándose, con esa misma fecha, el oficio respectivo a la Cámara revisora.

c) El 21 de enero de 2009 se dio cuenta del proyecto aludido en la Sala del Senado disponiéndose su estudio por la Comisión de Derechos Humanos, Nacionalidad y Ciudadanía y por la de Hacienda, en su caso.

d) Con fecha 18 de marzo de 2009 se evacuó el Informe de la Comisión de Derechos Humanos, Nacionalidad y Ciudadanía del Senado dejándose constancia de haber consultado nuevamente a la Excma. Corte Suprema en



relación al artículo 2° del proyecto por estimarse que versaba sobre materias de rango orgánico constitucional. El Informe de la aludida Comisión concluye señalando que, luego de haberse aprobado el proyecto de ley en cuestión por la unanimidad de sus miembros se propone al Senado aprobar en general el proyecto de ley en informe *"en los términos en que fuera aprobado por la Honorable Cámara de*

*Diputados."*

m e) En sesión celebrada el 29 de abril de 2009, el Senado rechazó en general el proyecto sobre declaración de ausencia por desaparición forzada de personas, rechazo que fue comunicado a la Cámara de Diputados por oficio de 30 de abril de 2009, procediéndose por ambas Cámaras a designar a los integrantes de la Comisión Mixta que habría de zanjar la discrepancia producida.

f) Con fecha 13 de mayo de 2009, la Comisión Mixta presidida por el senador Hosain Sabag evacuó su Informe en el que, a modo de proposición, se consigna lo siguiente: *"Como forma y modo de resolver las discrepancias surgidas entre ambas Cámaras a raíz de la discusión de esta iniciativa, vuestra Comisión Mixta os propone aprobar el proyecto de ley en informe, en los términos en que fuera*

aprobado por la Honorable Cámara de Diputados y por la Comisión de Derechos Humanos, Nacionalidad y Ciudadanía del Senado" (página 3 del Informe). Lo anterior basado en que la discrepancia producida entre las Cámaras radicaba en que el Senado, en segundo trámite constitucional, rechazó el proyecto en general por no haberse reunido el quórum constitucional requerido (página 2 del Informe).

g) En sesión celebrada el 19 de mayo de 2009, la Cámara de Diputados aprobó el Informe de la Comisión Mixta aludido precedentemente por 75 votos afirmativos de 120 diputados en ejercicio dejándose constancia de que se había dado cumplimiento "a lo establecido en el inciso

*segundo del artículo 66 de la Constitución Política de la República".*

h) En sesión de 10 de junio de 2009, el Senado, por su parte, rechazó el Informe de la Comisión Mixta *"por no haberse reunido el quórum constitucional requerido (21 votos a favor, 9 en contra y 2 abstenciones)."*;

**TRIGESIMOQUINTO:** Que en la cronología de acontecimientos previamente consignada es posible observar que aún cuando la Comisión Mixta estaba convocada a formular un "nuevo proyecto" que resolviera las discrepancias surgidas entre la Cámara de origen y la Cámara revisora en relación al proyecto de ley de que se trata, en realidad, insistió en el "mismo proyecto" aprobado previamente por la Cámara de Diputados e informado favorablemente, en idénticos términos, por la Comisión de Derechos Humanos, Nacionalidad y Ciudadanía del Senado;

**TRIGESIMOSEXTO:** Que sin perjuicio de la especificidad que ha revestido la tramitación del proyecto de ley de que se trata, debe tenerse presente que, a la luz de lo que se ha razonado en el considerando decimoquinto, el proyecto propuesto por la Comisión Mixta en el supuesto contemplado en el artículo 70 de la Constitución debe votarse, en principio, como un todo, pues está llamado a zanjar las dificultades producidas entre las Cámaras en relación con la discusión general, esto es, la destinada a aprobar la idea de legislar.

En efecto, al señalar el artículo 70 constitucional que *"el proyecto de ley que fuere desechado en su totalidad por la Cámara revisora será considerado por una comisión mixta de igual número de diputados y senadores"* se está refiriendo al rechazo por dicha Cámara de la idea de legislar propia de la discusión general del proyecto,



esto es, a "la posibilidad de debate de una iniciativa legal sobre la base de sus ideas fundamentales o matrices contenidas en el texto del Informe(s) de comisión(es), o en la Moción o Mensaje respectivo, si está exenta del trámite de comisión" (Bronfman, De la Fuente y Parada. Ob. Cit., p. 503);

**TRIGESIMOSEPTIMO:** Que si bien, según se ha razonado en el considerando precedente, la regulación contenida en el artículo 70 de la Constitución *M* indica que, en principio, el proyecto de la Comisión Mixta se vote como un todo por las Cámaras, ello no obsta a que la propia Comisión Mixta acuerde una forma diferente de votarlo, toda vez que dicha norma constitucional la faculta para proponer "la forma y modo de resolver las dificultades" producidas entre la Cámara de origen y la Cámara revisora en el caso de rechazo total por esta última del proyecto de ley de que se trata.

Pues bien, al tenor de lo señalado, nada obsta a que si la Comisión Mixta se encuentra facultada por la Constitución para proponer procedimientos y modalidades sustantivas de resolver las dificultades producidas entre

las Cámaras pueda estimar que la votación, en cada una de éstas, se realice separadamente en consideración a la naturaleza de las diferentes materias involucradas en el proyecto, como ocurre, precisamente, en el caso de que ellas requieran quórum de aprobación diferentes;

**TRIGESIMOCTAVO:** Que si bien el Constituyente ha confiado a la ley orgánica constitucional del Congreso Nacional la regulación de *"todo lo relacionado con la tramitación interna de la ley"* (artículo 55, inciso tercero, de la Constitución), tal encargo debe efectuarse guardando debida concordancia con el espíritu y el sentido de las disposiciones constitucionales.

De allí que como regla especial aplicable a las votaciones de los proyectos propuestos por las Comisiones Mixtas a las Cámaras, el artículo 31 de la Ley N° 18.918, Orgánica Constitucional del Congreso Nacional, disponga que *"no podrán ser objeto de indicaciones, y se votarán en conjunto, las proposiciones que hagan las comisiones mixtas"*, norma que este Tribunal controló preventivamente por sentencia Rol N° 91, de 18 de enero de 1990, declarándola ajustada a la Constitución Política (Declaración N° 4 de la sentencia).

La norma legal antes aludida resulta acorde con lo dispuesto en el artículo 70 de la Ley Suprema, al exigir que las proposiciones de las Comisiones Mixtas se voten en conjunto, pero no clausura la posibilidad de que éstas se voten separadamente si las Comisiones Mixtas así lo acuerdan en virtud del encargo genérico que les ha hecho el Constituyente en orden a proponer "la forma y modo de resolver las dificultades" producidas entre las Cámaras.

En el caso *sub lite* no tiene aplicación el artículo 30 de la mencionada Ley Orgánica Constitucional del Congreso Nacional, que señala que *"las diversas disposiciones de un mismo proyecto que para su aprobación necesiten 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 en cada caso. Tanto la discusión como la votación se efectuarán siguiendo el orden que las disposiciones tengan en el proyecto (...)"* En efecto, en el trabajo de las Comisiones Mixtas no es posible distinguir una "votación general" y una "votación particular", nomenclaturas que sólo son aplicables a la discusión del proyecto de ley respectivo al interior de las Cámaras y antes de suscitarse, precisamente, las divergencias que motivan la formación de una Comisión Mixta;

**TRIGESIMONOVENO:** Que, así, y respecto de la primera de las cuestiones de constitucionalidad sometidas por los requirentes a la decisión de este Tribunal, se concluye que la votación del proyecto de la Comisión Mixta, en el evento de haberse rechazado la totalidad del proyecto de ley por la Cámara revisora, como ha sucedido en la especie, debe efectuarse, en principio, como un todo, a menos que la propia Comisión Mixta, en virtud del encargo que le formula el artículo 70 de la Carta Fundamental, hubiera propuesto la votación separada de los distintos preceptos contenidos en el proyecto, atendida la diferente exigencia de quórum respecto de ellos, lo que, en el caso que se analiza, no aconteció;

**Quórum con que debe ser votado el proyecto de la Comisión Mixta formada con ocasión del rechazo de la totalidad del proyecto de ley por la Cámara revisora.**

**CUADRAGESIMO:** Que aclarado que el proyecto que la Comisión Mixta someta a las Cámaras en el supuesto previsto en el artículo 70 de la Constitución debe votarse, en principio, como un todo, a menos que la Comisión Mixta acuerde una forma de votación diferente, corresponde pronunciarse acerca de la segunda cuestión de constitucionalidad planteada en estos autos, esto es, si la votación del aludido proyecto de la Comisión Mixta en el Senado pudo exigir el quórum propio de las leyes orgánicas constitucionales, contemplado en el artículo 66, inciso segundo, de la Constitución para todo el proyecto;

**CUADRAGESIMOPRIMERO:** Que, en este sentido, los diputados requirentes han sostenido que la forma en que el Senado ha procedido a rechazar el proyecto de la Comisión Mixta vulnera tanto el artículo 70 como, subsidiariamente, el artículo 66 de la Constitución que

Tribunal (Sentencia Rol N° 288, de 24 de junio de 1999, considerando 6°). Ello aparece especialmente confirmado porque la reforma de agosto de 2005 sometió la aprobación de los tratados *"en lo pertinente"* a los trámites de una ley. Luego, no necesariamente se aplican los mismos trámites de formación de la ley a la aprobación de los tratados.

En segundo término, se observa que la mencionada reforma constitucional permitió expresamente la división en la votación de las normas de un tratado siguiendo el criterio jurisprudencial sentado por este Tribunal. Sin embargo, no se efectuaron adecuaciones de la Carta Fundamental en otras situaciones que podrían presentar similitudes con aquélla, como la que analiza en esta oportunidad esta Magistratura.

De allí que teniendo presente el límite que pesa sobre la actuación del juez constitucional de no ir más allá de lo que el Constituyente ha decidido, debe descartarse la argumentación según la cual el criterio de división en la aprobación de un tratado, acorde a la naturaleza específica de las normas que contiene sea aplicable, asimismo, a una eventual división en la votación del proyecto de la Comisión Mixta en el evento a que se refiere el artículo 70 de la Carta Fundamental;

**CUADRAGESIMONOVENO:** Que, como ha resuelto este Tribunal en oportunidades anteriores, *"un imperativo de hermenéutica constitucional impone al intérprete, optimizar la preceptiva y esforzarse en conciliar las normas en juego, excluyendo interpretaciones que conduzcan a suponer que el Poder Constituyente derivado ha incluido en su texto normas antagónicas o confusas, ya que de lo contrario no se habría cumplido, debidamente, con el fin primordial de la Carta Política ya señalado, lo que, definitivamente, es inaceptable."* (Sentencia Rol N° 464, 31 de enero de 2006, considerando 5°).

**QUINCAGESIMO:** Que para lograr esa tarea conciliadora, el juez constitucional puede acudir a diversos criterios hermenéuticos, entre los que destacan, para estos efectos, los de "unidad de la Constitución" y del "efecto útil".

Conforme al primero de ellos debe entenderse que *"la Constitución es un todo orgánico y el sentido de sus normas debe ser determinado de manera tal que exista entre ellas la debida correspondencia y armonía, excluyéndose cualquiera interpretación que conduzca a anular o privar de eficacia a algún precepto de ella"*

(Sentencia Rol N° 464, de 31 de enero de 2006, considerando 70).

El criterio del "efecto apunta a dar la máxima eficacia a los enunciados normativos constitucionales exigiendo al intérprete dirigirse hacia aquellas o alternativas que *"optimicenútil" maximicen la eficacia de*

*las normas constitucionales, sin distorsionar su contenido"* (Antonio Pérez Lurio. "Derechos humanos, Estado de Derecho y Constitución", citado por Humberto Nogueira Alcalá. "El aparente conflicto de los artículos 68 y 127 de la Carta Fundamental respecto de la tramitación legislativa de los proyectos de reforma constitucional y la interpretación constitucional". Revista Ius et Praxis. Año 12 N° 1, 2006, p. 104);

**QUINCAGESIMOPRIMERO:** Que teniendo presente el primero de los criterios enunciados, resulta claro que si se propicia la tesis de que el proyecto de la Comisión Mixta debe ser votado en cada Cámara con el quórum propio de las leyes comunes, esto es, la mayoría de los miembros presentes en cada una de ellas, la norma contenida en el artículo 66, inciso segundo, referida al quórum propio de las leyes orgánicas constitucionales, queda anulada o privada de eficacia, lo que, sin duda, no puede atribuirse al propósito del Constituyente;



**QUINCUAGESIMOSEGUNDO:** Que la consideración de la misma situación descrita anteriormente desde la perspectiva del criterio del "efecto útil" conduce a distorsionar la voluntad claramente manifestada del

Constituyente en orden a que las materias que expresamente ha indicado en la Carta Fundamental como propias de ley orgánica constitucional y, por ende, necesarias de ser aprobadas con un quórum especial y superior al de las leyes comunes, queden reducidas a normas programáticas y sin aplicación, lo que contraría la eficacia normativa directa de todas las disposiciones constitucionales a la luz de lo previsto en el inciso segundo del artículo 6° de la Ley Suprema.

La gravedad de la situación descrita se pone de manifiesto si en un simple ejercicio hipotético, se piensa en que  bastaría promover el rechazo de la totalidad del proyecto aprobado por la Cámara de origen en la revisora para propiciar la formación de una Comisión Mixta cuyo proyecto bastara que fuera aprobado con el quórum de las leyes ordinarias. La generalización de una práctica de esta naturaleza llevaría, sin duda, a privar de todo efecto al mecanismo de quórum especiales que establece la Constitución y a alterar profundamente el sistema de fuentes del derecho consagrado en la Carta Magna.

Incluso, la doctrina especializada ha visto en una situación como la que se analiza un verdadero "fraude constitucional" como lo explica el profesor Humberto Nogueira al comentar la sentencia de este Tribunal recaída en el Rol N° 464 (0b. Cit., p. 111);

**QUINCUAGESIMOTERCERO:** Que, a mayor abundamiento, debe tenerse presente, en la solución del conflicto de constitucionalidad planteado, el criterio de especialidad de las normas, según el cual, la norma general debe ceder

ante la aplicación de la regla que regula, en particular, la colisión normativa;

**QUINCUAGESIMOCUARTO:** Que desde la perspectiva esbozada, no puede sino concluirse que la norma contenida en el artículo 70 de la Constitución, referida a una de las situaciones en que cabe la formación de Comisiones Mixtas, en el proceso de formación de la ley, constituye la regla general aplicable al caso de autos.

En efecto, dicha norma exige como quórum de aprobación del proyecto de la Comisión Mixta *"la mayoría de los miembros presentes"* en cada Cámara. Este quórum coincide con el asignado a la aprobación de las leyes comunes u ordinarias de conformidad con el inciso final del artículo 66 de la Carta Fundamental. Por su parte, esta última categoría de leyes constituye la regla general dentro del esquema de fuentes legales consultados en la Constitución vigente (Sentencia Rol N° 309, de 4 de agosto de 2000, considerando 15°).

Luego, siendo el quórum de las leyes comunes u ordinarias la regla general dentro del panorama de las normas legales en Chile, todos los quórum de las demás leyes tienen el carácter de especiales. Este es el caso de los quórum de las tres quintas partes de los diputados y senadores en ejercicio, propio de las leyes interpretativas de la Constitución; de las cuatro séptimas partes de los diputados y senadores en ejercicio, propio de las leyes orgánicas constitucionales; y de la mayoría absoluta de los diputados y senadores en ejercicio, propio de las leyes de quórum calificado (artículo 66, incisos primero, segundo y tercero de la Carta Fundamental);

**QUINCUAGESIMOQUINTO:** Que lo afirmado en el considerando que precede no se desvirtúa al observar lo preceptuado en la parte final del último inciso del

artículo 66 de la Constitución que, luego de indicar la mayoría exigible para la aprobación de las leyes comunes u ordinarias, señala, a continuación, *"o las mayorías que sean aplicables conforme a los artículos 68 y siguientes"*, frase introducida por la reforma constitucional de agosto de 1989, aprobada por la Ley N° 18.825.

Una interpretación armónica de la Carta Fundamental sólo puede llevar a concluir, en concepto de quienes suscriben este voto, que si bien el quórum propio de las leyes comunes u ordinarias es la mayoría de los diputados y senadores presentes, existen situaciones, dentro del proceso de formación de la ley, que pueden exigir que una ley común u ordinaria sea aprobada por un quórum superior al previsto en el inciso final del artículo 66 de la Constitución. Este es el caso, por ejemplo, de los proyectos desechados en general en la Cámara de origen que pueden ser repuestos por el Presidente de la República a través de su ingreso a la otra Cámara y que exigen un quórum de aprobación o rechazo, respectivamente de los "dos tercios de los miembros presentes" en cada Cámara (artículo 68); o de los proyectos de las Comisiones Mixtas rechazados en la Cámara de origen, respecto de los cuales el Presidente de la República puede también pedir a esta Cámara que insista por los "dos tercios de sus miembros presentes" en el proyecto que aprobó en el primer trámite constitucional (artículo 70).

Así, en todas las situaciones a que se refieren los artículos 68 y siguientes de la Constitución estamos refiriéndonos a leyes comunes u ordinarias, pues, como ya se expresó, el carácter especial de las leyes interpretativas de la Constitución, de las leyes orgánicas constitucionales y de las leyes de quórum

calificado, exige siempre darle preeminencia a los quórum de aprobación aplicables a cada una de ellas;

**QUINCUAGESIMOSEXTO:** Que la especialidad de las normas referidas a los quórum de las leyes interpretativas de la Constitución, de las leyes orgánicas constitucionales y de las leyes de quórum calificado ha sido constatada por la doctrina especializada.

De esta forma se ha sostenido que *"no debe perderse de vista que el objetivo perseguido por el constituyente al instaurar el sistema diferenciado de fuentes legales que hoy nos rige fue el de dotar a ciertas materias de ley de una estabilidad y de una base de acuerdo superiores a las ordinariamente exigidas lo que se tradujo, principalmente, en la exigencia de quóruns superiores para la aprobación de tales proyectos. Evidentemente, éste y los demás requisitos especiales contemplados en la Constitución para el nacimiento de esas normas son obligatorios para el legislador. Pues bien, la única manera de que efectivamente lo sean es que su cumplimiento no dependa de los avatares de la voluntad del propio obligado. Por eso, si las Cámaras no están de acuerdo en aprobar todo o una parte de un proyecto, o lo están, pero por mayorías inferiores a las indicadas en la Carta Fundamental, no puede el proyecto, por ese solo hecho, ser aprobado por simple mayoría de los presentes en su siguiente etapa de tramitación"*. También se ha afirmado que *"una interpretación sistemática y teleológica de la Carta Fundamental pone de manifiesto que, de haber alguna relación de especialidad, ésta tendría que traducirse en la aplicación de los tres primeros incisos del artículo 63 (66) CPR. por sobre las*

*demás disposiciones citadas"*. (Felipe de la Fuente Hulaud. "Problemas de quóruns en la tramitación de las leyes interpretativas de la Constitución, orgánicas

constitucionales y de quórum calificado". Revista de Derecho de la Universidad Católica de Valparaíso, XIV, 1991-1992, pp. 317 y 327);

**QUINCUAGESIMOSEPTIMO:** Que, finalmente, el respeto a las competencias propias de cada órgano del Estado exige, por su parte, que el legislador ordinario no pueda invadir las materias que son de competencia de otro tipo de leyes a las cuales el Constituyente ha asignado un quórum especial, pues ello supondría violentar el artículo séptimo, inciso segundo, de la Ley Suprema según el cual *"ninguna magistratura, ninguna persona ní 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"*;

**QUINCUAGESIMOCTAVO:** Que, como corolario de lo expresado, no resulta admisible que materias reservadas por el Constituyente a su aprobación por un quórum especial -como es el caso de las leyes interpretativas de la Constitución, de las leyes orgánicas constitucionales y de las leyes de quórum calificado- sean aprobadas por un quórum inferior, pues ello importaría violentar no sólo las reglas constitucionales sino los valores expresados en el Código Político en forma contradictoria con la interpretación axiológica que esta Magistratura siempre ha propugnado;

**QUINCUAGESIMONOVENO:** Que, resolviendo derechamente la segunda cuestión de constitucionalidad planteada en estos autos, los Ministros que suscriben este voto estiman que el proyecto de la Comisión Mixta, a que alude el artículo 70 de la Carta Fundamental, debió ser aprobado, en cada una de las Cámaras, como un todo, por no haber sugerido aquélla una modalidad diversa de votación de sus preceptos. Así, al no haberse podido dividir la votación de sus diferentes normas, procedía



votar el proyecto integralmente con el quórum más alto correspondiente a aquellas disposiciones para las cuales la Constitución haya previsto una mayoría especial, en este caso, de las cuatro séptimas partes de los diputados y senadores en ejercicio, correspondiente a las leyes orgánicas constitucionales.

La conclusión que precede no deja sin efecto, como pudiera pensarse, el artículo 70 de la Constitución sino que, por el contrario, lo armoniza debidamente con el artículo 66 de la misma. En efecto, al haber sometido a debate como un todo el proyecto de la Comisión Mixta



formada para resolver las dificultades surgidas en torno a la regulación de la declaración de ausencia por desaparición forzada de personas exigiendo el quórum propio de las leyes orgánicas constitucionales para su

y aprobación, se ha respetado tanto el artículo 66, inciso segundo como el artículo 70 constitucionales, pues el quórum de la mayoría de los diputados y senadores presentes se entiende comprendido dentro del quórum superior de las cuatro séptimas partes de los diputados y senadores en ejercicio. Ello queda en evidencia en la votación desarrollada en la Cámara de Diputados, el 19 de mayo de 2009.

Se **previene** que el Ministro señor **Enrique Navarro Beltrán** concurre al rechazo del requerimiento, teniendo presente, además, que al tratarse el caso de autos de un proyecto consensuado por una comisión mixta que contendría sólo una disposición de carácter orgánica constitucional (artículo 2°, informado favorablemente por la Corte Suprema, según consta de Oficio N° 119, de 18 de agosto de 2008), siendo las demás de naturaleza simple,

este previniente es de opinión de que una adecuada y armónica interpretación de lo dispuesto en los artículos 66 y 70 de la Carta Fundamental, hace aconsejable que -en una situación como la de la especie- la comisión mixta

proponga en su informe una forma separada de votación, en términos tales que se cumplan las exigencias de quórum especial sólo respecto de los preceptos legales que tengan tal carácter, lo que también resulta concordante con las características propias y consustanciales de un régimen democrático y representativo.

**Y VISTO**, lo prescrito en los artículos 6°, 7°, 54 N° 1, 55, inciso tercero, 66, 70, 71 y 93, inciso primero, N° 3, e inciso cuarto, de la Constitución Política; en los artículos 30 y 31 de la Ley N° 18.918, Orgánica Constitucional del Congreso Nacional; así como en los artículos 8°, 38 y siguientes de la Ley N° 17.997, Orgánica Constitucional del Tribunal Constitucional,

**SE RESUELVE QUE SE ACOGE ÚNICAMENTE LA PETICIÓN SUBSIDIARIA DEL REQUERIMIENTO, DECLARÁNDOSE QUE LA ACTUACIÓN DEL SENADO IMPUGNADA POR LOS REQUIRENTES DEBIÓ AJUSTARSE A LO DISPUESTO EN LOS ARTÍCULOS 66 Y 70 DE LA CONSTITUCIÓN, CONFORME SE INDICA EN LOS CONSIDERANDOS PERTINENTES DE ESTE FALLO.**

Habiéndose producido empate de votos en la resolución del requerimiento, la decisión que precede contó con el voto favorable del Presidente del Tribunal, por lo que, de acuerdo lo dispuesto en la letra f) del artículo 8° de la Ley N 17.997, formó mayoría para estos efectos.

Redactaron la sentencia los Ministros que la suscriben y el voto de la minoría, la Ministra señora Marisol Peña Torres.

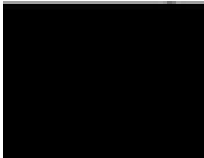
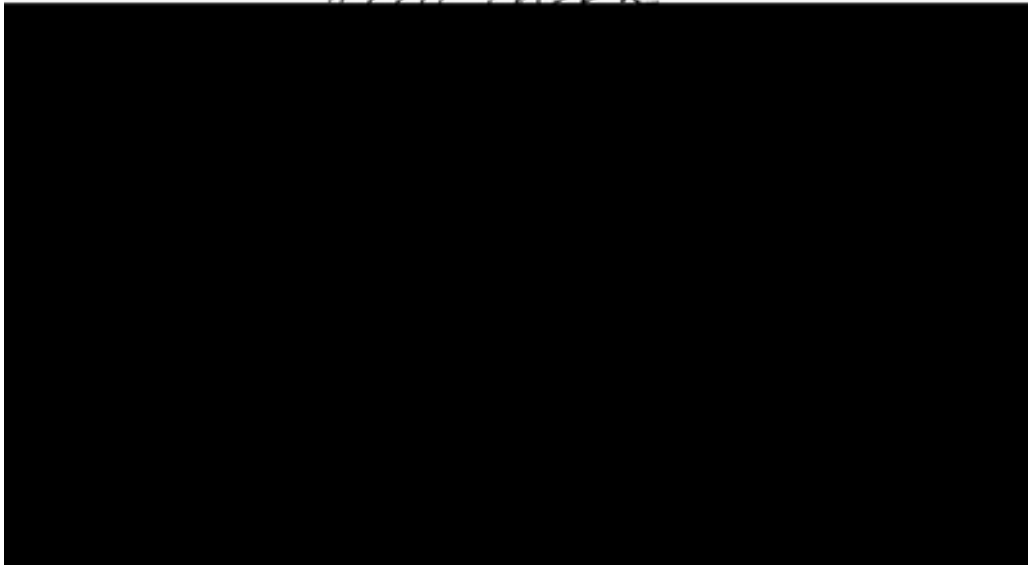
Notifíquese, regístrese y archívese.

ROL N° 1.410-09-INC.

*J. C. Argüen*

*[Firma]*

*Handwritten signature*



71.



Se certifica que los  
Ministros señores  
Enrique Navarro Beltrán  
y Carlos Carmona Santander  
concurrieron a la vista de  
la causa y al acuerdo  
del fallo, pero no  
firman por encontrarse  
ausentes-

Pronunciada por el Excmo.  
Tribunal Constitucional,  
integrado por su



Presidente don Juan  
Colombo Campbell y los  
Ministros señores, José  
Luis Cea Egaña, Raúl  
Bertelsen Repetto, Hernán  
Vodanovic Schnake, Mario  
Fernández Baeza, Marcelo  
Venegas Palacios, señora  
Marisol Peña Torres y  
señores Enrique Navarro  
Beltrán, Francisco  
Fernández Fredes y Carlos  
Carmona

Santander. Autoriza el  
Secretario  
del Tribunal  
Constitucional, don Rafael  
Larrain Cruz.