

Santiago, 22 de abril de 2014

OFICIO N° 9.784

Remite sentencia.

**EXCELENTISIMO SEÑOR
PRESIDENTE DE LA CAMARA DE IMPUTADOS:**

Remito a V.E. copia autorizada de la sentencia definitiva dictada por esta Magistratura con fecha 22 de abril en curso en el proceso **Rol N° 2646-14-CPT**, sobre requerimiento de inconstitucionalidad presentado por un grupo de Senadores, que expresan constituir más de la cuarta parte de los miembros en ejercicio, respecto de la actuación de la H. Cámara de Diputados que declaró la inadmisibilidad de las observaciones del Presidente de la República sobre el proyecto de ley que permite la introducción de la televisión digital terrestre, contenido en el Boletín N° 6190-19.

Dios guarde a V.E.

MARISOL PENA TORRES
Presidenta

MARTA DE LA FUENTE OLGUIN
Secretaria

A S.E. EL
PRESIDENTE DE LA H. CAMARA DE DIPUTADOS
DON ALDO CORNEJO GONZALEZ
HONORABLE CAMARA DE DIPUTADOS
PEDRO MONTT S/N°
VALPARAISO

Santiago, veintidós de abril de dos mil catorce.

VISTOS:

Con fecha 10 de marzo de 2014, a fojas 1, 11 Senadores de la República, que expresan representar más de la cuarta parte de los miembros en ejercicio del Senado, en conformidad al artículo 93, N° 3, de la Constitución deducen requerimiento de inconstitucionalidad respecto de la actuación del Presidente de la Cámara de Diputados y de la propia Cámara, relativa a la declaración de inadmisibilidad de las observaciones números 3, 4, 6, 7, 10, 13, 17, 18, 19, 22 y 28, formuladas el 15 de noviembre de 2013 por el entonces Presidente de la República, señor Sebastián Piñera Echeñique, en el marco de su derecho a veto respecto del proyecto de ley que permite la introducción de la televisión digital terrestre (Boletín N° 6190-19).

Estiman los actores que dicha actuación habría vulnerado los artículos 72 y 73 de la Carta Fundamental y generado un vicio de inconstitucionalidad de forma durante la tramitación del proyecto, por lo que solicitan en definitiva que se acoja su requerimiento, dejando sin efecto la declaración de inadmisibilidad de las observaciones del Presidente de la República citadas y declarando dichas observaciones como ajustadas a la Constitución, con lo cual se restablecería el imperio del Derecho en la tramitación del proyecto, de manera que las observaciones sigan su curso legislativo procedimental.

Sin perjuicio de lo anterior, en su petitorio de fojas 29 se solicita, asimismo, que se acoja el requerimiento de inconstitucionalidad en contra de los preceptos que se han indicado del proyecto, sin que consten, no obstante, disposiciones del proyecto impugnadas por los requirentes.

En el evento de que se rechace la solicitud principal, al primer otrosí, los parlamentarios

solicitan, en subsidio, que se deje sin efecto la declaración de inadmisibilidad de aquellas de las observaciones que, a juicio de este Tribunal, se encuentren ajustadas a la

Constitución.

En cuanto a los hechos, indican los requirentes, en síntesis, que el Presidente de la República, haciendo uso de su facultad de veto, ingresó 28 observaciones al aludido proyecto sobre Televisión Digital. Sin embargo, el 21 de enero de 2014, la Cámara de Diputados ofició al Senado dando cuenta del despacho de las observaciones formuladas por el Presidente, consignando que había declarado inadmisibles 11 de ellas, al tiempo que, en la sesión de Sala N° 115, de la misma fecha, el Presidente de la Cámara, señor Edmundo Eluchans Urenda, al informar el veto presidencial, aludió a un acuerdo político adoptado en las Comisiones Unidas de Constitución, Legislación y Justicia, y de Obras Públicas, Transportes y Telecomunicaciones, manifestando que en virtud del mismo se declaraba la inadmisibilidad de dichas 11 observaciones.

Agregan los actores que este Tribunal tiene atribuciones para declarar la ilicitud de actuaciones legislativas, citando al efecto el precedente recaído en la sentencia Rol N° 2025, de 20 de julio de 2011, relativo a las actuaciones del Senado durante la tramitación del proyecto de ley sobre postnatal parental.

En seguida, en cuanto a las cuestiones de inconstitucionalidad planteadas, en primer lugar, como argumento general, sostienen los actores que las razones de mérito o conveniencia política aducidas escapan a una motivación jurídico-constitucional del actuar de la Cámara, alterando la facultad discrecional del Presidente de la República para formular sus observaciones, infringiendo en consecuencia los artículos 72 y 73 de la Constitución.

3

Así, la Cámara podía votar por consideraciones políticas la aprobación o rechazo de las observaciones en el fondo, pero no podía declararlas previamente inadmisibles, basada en el informe previo de las comisiones unidas -que sugería declarar en conjunto inadmisibles todas las observaciones- y en un acuerdo político adoptado al respecto.

La inadmisibilidad no puede constituir un rechazo

político, pues la única limitación que tiene la admisibilidad del veto presidencial es que no viole las ideas matrices del proyecto, de conformidad a lo dispuesto en el artículo 73, inciso segundo, de la Carta Fundamental. Luego, los parlamentarios pueden, por razones políticas, rechazar las observaciones en el fondo, pero no declararlas inadmisibles, pues ello es jurídicamente impertinente.

Agregan los actores que en su veto el Presidente respetó el precedente contenido en la sentencia de este Tribunal Rol N° 2541, relativa al mismo proyecto de televisión digital, que declaró la inconstitucionalidad parcial únicamente en relación con la exclusión de contenido que afectare los elementos del pluralismo, declarando ajustados a la Constitución los otros asuntos impugnados, relativos a la obligación de transmitir campañas de interés público; a la segunda concesión a Televisión Nacional de Chile, y a la obligación de incluir canales regionales, locales o comunitarios en la parrilla programática de los permisionarios de servicios limitados de televisión. Luego, esta sentencia impide al jefe de Estado reponer a través del veto la misma norma que fue declarada inconstitucional por este Tribunal, pero no observar o modificar las normas que fueron declaradas como ajustadas a la Constitución, pues, de lo contrario, la declaración de constitucionalidad de esta Magistratura sustraería la norma del debate legislativo, dejándola intangible y desconociendo las facultades

4

legislativas del Presidente de la República. En este sentido se citan las opiniones vertidas por los profesores García, Concha, Fernández y Zapata en las comisiones unidas, donde se analizó la constitucionalidad del veto. Sin embargo, en dichas comisiones primó la posición del profesor Zúñiga, conforme a la cual, siendo el contenido del veto esencialmente supresivo y coincidente en buena medida con la postura que sostuvo el propio Presidente de la República como parte ante el Tribunal Constitucional, al rechazarse el requerimiento por esta Magistratura y

declararse la conformidad de dichos preceptos con la Constitución, quedó fijado su texto normativo, sin que pueda el Presidente posteriormente, a través del veto, eliminar los preceptos declarados constitucionales por esta Magistratura, pues ello implicaría privar de efectos a la sentencia.

El profesor Zúñiga, asimismo, estimó que el veto no se ajustaba a las ideas matrices, pero lo consignó de manera genérica. Así, estiman los requirentes que los Diputados se fundaron en un mero argumento genérico para llegar al aludido acuerdo político, lo que no se condice con un examen en Derecho de las ideas matrices de cada observación en particular

En segundo lugar, como argumento específico, indican los requirentes que las observaciones declaradas inadmisibles no han infringido el régimen de ideas matrices del proyecto, única causal que, como se dijo, permitía declarar su inadmisibilidad. Al efecto, señalan que la Cámara de Diputados hizo una interpretación poco precisa y arbitraria del régimen de ideas fundamentales para estimar que las observaciones en comento no se ajustaban a ellas y declararlas inadmisibles, restringiendo injustificadamente la facultad de veto del Presidente y conculcando, nuevamente, el inciso segundo del artículo 73 constitucional.

5

Sostienen los requirentes, citando al profesor Silva Bascuñán, que las observaciones del Presidente a un proyecto de ley deben ser convenientes, fundadas, no arbitrarias, y que pueden tener un contenido amplio, en la medida en que tengan relación directa con las ideas matrices o fundamentales del proyecto, a menos que, no teniéndola, hubieran sido consideradas en el mensaje respectivo, parámetros todos que sí se cumplían en la especie, según se argumenta una a una respecto de las 11 observaciones rechazadas, según se señalará más adelante en esta parte expositiva, en relación con la solicitud subsidiaria de los actores, en orden a que de rechazarse la solicitud principal, se dejen sin efecto las declaraciones de inadmisibilidad de aquellas observaciones que, a juicio de esta Magistratura, se ajustan a la Carta Fundamental.

El Pleno de esta Magistratura, a fojas 605, admitió a tramitación el requerimiento interpuesto en lo principal y en el primer otrosí de fojas 1.

A fojas 692 y 693 dos Senadores de la República adhirieron al requerimiento.

A fojas 696, oídos previamente los alegatos de los requirentes y de la Cámara de Diputados al efecto, se declaró admisible el requerimiento, poniéndolo en conocimiento de los órganos constitucionales interesados para que formularan sus observaciones sobre el fondo y presentaran los antecedentes que estimaren pertinentes.

Mediante presentación de 7 de abril de 2014, a fojas 712, el Diputado Aldo Cornejo, como Presidente de la Cámara de Diputados y en su representación, formula, dentro de plazo, observaciones al requerimiento, solicitando su rechazo, en virtud de los siguientes argumentos:

En primer lugar se indica que la distinción que hacen los requirentes entre el "acuerdo político", por una parte, y las "razones jurídico-constitucionales", por

6

la otra, es una distinción artificial, pues todas las decisiones que adopta la Cámara de Diputados son de carácter político, de modo que lo jurídico y lo político se complementan y no se contradicen, ya que la decisión política se adopta en conformidad a la Constitución, la Ley y el Reglamento. Así, las resoluciones de la Cámara o de sus Comisiones legislativas se adoptan por unanimidad o por la regla democrática de la mayoría. En la especie, al hablarse de "acuerdo político" se manifiesta que fue una resolución adoptada por unanimidad.

Por otro lado se señala que el Presidente de la Cámara no actuó arbitrariamente, sino dentro del ámbito de sus atribuciones y cumpliendo la exigencia constitucional, pues su declaración de inadmisibilidad se funda en que el veto presidencial excedió las ideas matrices del proyecto, tal como se señaló en el informe de las Comisiones Unidas y fue refrendado posteriormente por la Sala.

Además, la propia legislación orgánica constitucional atingente establece que la declaración de

inadmisibilidad puede ser reclamada por cualquier diputado y someterse a votación en la Sala, lo que no sucedió en la especie, concretándose así la voluntad de la Cámara.

Ahora bien, la Cámara es un órgano político legislativo que, en cuanto adopta en forma democrática sus decisiones, no necesariamente debe explicitar su fundamentación, a diferencia de los órganos jurisdiccionales o administrativos. La Constitución no exige, como pretenden los requirentes, que el Presidente de la Corporación funde la decisión de inadmisibilidad.

Luego aparece que los actores han presentado su acción ante este Tribunal Constitucional como un requerimiento en contra de una actuación, cuando en realidad lo que impugnan es la interpretación del régimen de ideas matrices del proyecto hecha por la Cámara,

7

pretendiendo utilizar al Tribunal Constitucional como un órgano de apelación, que sustituya al legislador en sus competencias constitucionales y supla su voluntad, cuestión que excede el control jurídico constitucional asignado al Tribunal Constitucional.

Agrega la Cámara que lo relativo a la admisibilidad de las observaciones contenidas en el veto del Presidente de la República y todo lo relacionado con la tramitación interna de la ley es un asunto regulado por la Ley Orgánica Constitucional del Congreso Nacional y el Reglamento, conforme lo dispone la propia Constitución en sus artículos 55 y 74 y lo ha señalado este Tribunal en su sentencia Rol N° 464, por lo que no constituye un asunto de constitucionalidad que quepa dentro de las atribuciones de esta Magistratura.

Añade que el requerimiento no cumple con las exigencias del artículo 65, en relación con el 63, de la Ley Orgánica Constitucional de este Tribunal, pues no expone claramente la cuestión de constitucionalidad e incluso es contradictorio. Así, la acción deducida por los senadores divide la inconstitucionalidad en dos razones: primero, que la declaración de inadmisibilidad de las observaciones se fundó en razones de conveniencia política irrelevantes desde la

perspectiva constitucional; segundo, que la declaración de inadmisibilidad se fundó en que las observaciones no tenían relación directa con las ideas matrices del proyecto, lo cual de por sí se contradice con el primer argumento.

Es incoherente sostener, primero, que la inadmisibilidad sólo obedece a motivos políticos y no jurídico-constitucionales, y, luego, que aquella inadmisibilidad se debió a que las observaciones no se ajustaban a las ideas matrices, infringiendo supuestamente el artículo 73 constitucional, al haberse

8

interpretado arbitrariamente las ideas fundamentales del proyecto.

Por otro lado se pide confusamente por los actores que se declare la inconstitucionalidad de los preceptos impugnados, en circunstancias que nunca se individualiza precepto alguno impugnado.

Por otra parte el requerimiento pretende dejar sin efecto la sentencia de este Tribunal recaída en la causa Rol N° 2451, en que esta Magistratura, durante la misma tramitación del proyecto sobre televisión digital, ya revisó la constitucionalidad de asuntos tales como el pluralismo, el correcto funcionamiento de los canales de televisión, la segunda concesión a Televisión Nacional de Chile y el "must carry", declarando en definitiva en dicha sentencia únicamente la inconstitucionalidad de una parte del concepto de pluralismo y validando la constitucionalidad del resto de las normas involucradas, sin que proceda entrar nuevamente a dicho análisis como ocurre en la especie, en que el veto busca burlar la referida sentencia, dejando sin efecto aspectos que esta Magistratura ya ha rechazado declarar como inconstitucionales.

Finalmente, la Cámara de Diputados solicita el rechazo del requerimiento, reiterando la idea de que es deficiente, pues no expone claramente los hechos y fundamentos de derecho que le sirven de apoyo. Así, la acción deducida pretende atribuir la declaración de inadmisibilidad de las observaciones a los dichos de ciertos diputados en la respectiva sesión, sin

analizar el acto final de adopción de una voluntad única por parte de la Cámara de Diputados, en tanto órgano colegiado, que viene dado por la votación, y, en la especie, se ignora la circunstancia de que se trata de un acto del Presidente de la Cámara, que no fue reclamado por ningún parlamentario en la Sala

9

Concluye que tampoco se cumple por los actores con exponer claramente las normas constitucionales que se estiman transgredidas, por todo lo cual solicita el rechazo de la acción deducida.

Mediante presentación de 8 de abril de 2014, a fojas 726, la Presidenta de la República, señora Michelle Bachelet Jeria, se hace parte y formula, dentro de plazo, observaciones al requerimiento, instando, asimismo, por su rechazo, en atención a los siguientes argumentos:

Señala el Ejecutivo que no existe transgresión constitucional alguna en la actuación de la Cámara de Diputados que declaró la inadmisibilidad de las observaciones formuladas por el ex Presidente de la República al Proyecto de Ley que Permite la Introducción de la Televisión Digital Terrestre.

Los Senadores requirentes estiman que existió un vicio de inconstitucionalidad formal al haber recaído el fundamento de la inadmisibilidad declarada en un acuerdo político alcanzado por los parlamentarios en la Cámara de origen, sin argüir una razón jurídico-constitucional. Por otro lado, estiman que también se infringió la Constitución al declarar inadmisibles observaciones que se ajustaban a las ideas matrices del proyecto.

Respecto al primer punto, sostiene el Ejecutivo que, sin perjuicio de que el aludido acuerdo político no fue suscrito materialmente, debe desecharse la interpretación de los actores en orden a que ese acuerdo político no constituye una razón jurídico-constitucional. En efecto, teniendo presente que la Cámara de Diputados actúa conforme a la Constitución, es dable concluir que los fundamentos del acuerdo político se refieren a la impertinencia de las observaciones presidenciales respecto de las ideas matrices del proyecto.

Luego, que dichas razones no se hayan transcrito durante el debate en la Sala, respecto de cada una de las observaciones declaradas inadmisibles, no significa ausencia de razones

10

o arbitrariedad de la Cámara de Diputados. Asumir lo contrario significaría presumir la inconstitucionalidad de los actos de un órgano del Estado.

Además, los mismos requirentes, en su presentación y contradiciendo la supuesta falta de fundamentación jurídica constitucional que postulan inicialmente, reconocen que el fundamento de la inadmisibilidad existió, siendo precisamente la falta de vinculación de las observaciones con las ideas matrices del proyecto, cuestión que controvierten estimando que las observaciones del Presidente sí se ajustaban a aquéllas, lo que habría generado la infracción del artículo 73 constitucional.

Luego, se hace referencia al control constitucional del proceso legislativo, señalando que al respecto el Tribunal Constitucional no puede sustituir al legislador,

asumir sus competencias dentro del proceso legislativo ni interferir en las apreciaciones de mérito propias de la formación de la ley. Así, en la eventualidad de que este Tribunal acogiera el requerimiento por vicios de forma, correspondería que lo declare y remita el proyecto al Congreso para que éste continúe el proceso legislativo, eventualmente retrotrayendo la tramitación al momento anterior al vicio.

Luego se alude al veto presidencial manifestando que el artículo 73 de la Carta Fundamental lo limita al consignar que *"en ningún caso se admitirán Observaciones que no tengan relación directa con las ideas matrices o fundamentales del proyecto, a menos que hubieran sido consideradas en el mensaje"*.

Esta exigencia es reiterada por el artículo 32 de la Ley Orgánica Constitucional del Congreso Nacional y por el artículo 167 del Reglamento de la Cámara.

En cuanto a las ideas matrices, indica el Ejecutivo que éstas se pueden determinar siguiendo diferentes criterios: así, primero, debe atenderse a la materia

11

esencial del proyecto; luego, a la regulación del proceso legislativo y la distribución de competencias entre los diversos órganos constitucionales que intervienen en él, y, en tercer lugar, al criterio de interpretación finalista de las ideas matrices. Estos criterios implican, como lo consignan los artículos 69 y 73 constitucionales, que las ideas matrices delimitan el contenido de las indicaciones que pueden presentarse al proyecto, así como de las observaciones que puede formularle el Presidente, una vez consensuado por el Congreso.

En seguida, el veto debe ajustarse a las ideas matrices o fundamentales, que han sido precisadas por este Tribunal Constitucional como "aquellas que sirven de base para un proyecto y en las cuales se apoyan otras ideas de carácter secundario o derivado" (STC roles N°s 410, 719 y 259).

Como se dijo, la exigencia de que las observaciones del Presidente guarden relación directa con las ideas matrices, constituye una limitación a la facultad de veto del Presidente, y con ello se busca evitar la creación de leyes misceláneas, operando además como control y medio de racionalizar el ámbito del debate legislativo y evitar la desnaturalización de un proyecto de ley aprobado por el Congreso.

En el sentido anotado, este Tribunal Constitucional ha señalado que la vinculación directa entre las observaciones y las ideas matrices exige que aquéllas en ningún caso se opongan a éstas. Así, ha declarado que por relación directa se entiende una relación "inmediata, pertinente o atinente a aquella noción [de ideas matrices y, en ningún caso, opuesta o ajena a la misma" (STC Rol N° 1).

Lo dicho no implica que un veto no podría reducir o eliminar determinados artículos de un proyecto, pero en la medida que ello se ajuste a las ideas matrices. El

12

problema se produce cuando tal eliminación o reducción se aparta o va derechamente en el sentido opuesto de las ideas matrices, como habría ocurrido en la especie.

Por otro lado, el Ejecutivo aborda en detalle la tramitación del proyecto de ley sobre Televisión Digital, que se inició el año 2008, por Mensaje de la entonces Presidenta Bachelet, extendiéndose la tramitación en el Congreso por más de cinco años, abarcando tres períodos legislativos y tres gobiernos distintos, pasando por tres trámites constitucionales, más Comisión Mixta, participando 9 comisiones en su elaboración, siendo informado por la Corte Suprema y habiéndose oído las exposiciones de más de 100 personas. En fin, durante la tramitación, se dedujeron dos requerimientos de inconstitucionalidad ante este Tribunal Constitucional, más el actual que se interpuso el día 10 de marzo de 2014, mismo día en que finalizaba la tramitación del proyecto por el Congreso, incluida la tramitación del veto presentado por el ex Presidente Piñera, y en que la Cámara de origen remitió el proyecto a esta misma Magistratura Constitucional para que cumpliera a su

respecto con el control preventivo obligatorio pertinente, concluyendo el Ejecutivo que el veto presentado por el ex Presidente Piñera es contradictorio con la historia del proyecto.

Luego, se alude al contenido del proyecto y a sus ideas matrices. Así, indica el Ejecutivo que, conforme consta del Mensaje del proyecto sobre Televisión Digital en comento, así como de su larga tramitación parlamentaria, sus ideas matrices son las siguientes:

1°. La creación de condiciones técnicas que permitan la introducción de la televisión digital.

2°. El fortalecimiento del rol social de la televisión, y

3°. El aseguramiento de la libertad de expresión y el

Dicho ello, se asevera que de las 28 observaciones formuladas por el ex Presidente de la República al proyecto aprobado por el Congreso, 17 de ellas apuntaban a fortalecer las ideas matrices, guardando directa vinculación con ellas. Sin embargo, otras 11 observaciones no se encontraban vinculadas a las ideas matrices, sino que las contradecían o se oponían a ellas, ni tampoco se referían a aspectos considerados en el mensaje, razón por la cual fueron declaradas inadmisibles por el Presidente de la Cámara de Diputados, actuando precisamente en conformidad al inciso segundo del artículo 73 constitucional, lo que confirma la constitucionalidad de la actuación del Presidente de la Cámara al decretar dicha inadmisibilidad y lo que, indica el Ejecutivo, conlleva el necesario rechazo del requerimiento de autos y la declaración de que el decreto supremo (sic) impugnado se encuentra conforme a la Constitución, referencia esta última que, a fojas 839, se rectifica como un error de hecho.

En relación a la solicitud subsidiaria de los parlamentarios requirentes en orden a que, de rechazarse la solicitud de declaración de inconstitucionalidad de la actuación de la Cámara que declaró la inadmisibilidad de 11 de las 28 observaciones del Presidente de la República citadas, esta Magistratura deje sin efecto la declaración de inadmisibilidad de aquellas observaciones que estime ajustadas a la Constitución, a continuación se expresan sucintamente los argumentos dados por los Senadores requirentes y lo expuesto por la Presidenta de la República en sus observaciones,

en orden a si dichas observaciones se ajustaban o no a las ideas matrices del proyecto y, consecuentemente, a la Constitución, haciéndose presente que las 11 observaciones declaradas inadmisibles inciden en el artículo 1° del proyecto, que modifica la Ley N° 18.838, que crea el Consejo Nacional de Televisión:

14

1°. Observaciones N°s 3 y 4, supresivas: proponen eliminar, dentro del concepto de correcto funcionamiento de los servicios de televisión, el cumplimiento por parte de los concesionarios de ciertas disposiciones de la ley de propiedad intelectual, de la ley de actores y de parte del Código del Trabajo, así como eliminar las facilidades para personas con necesidades físicas especiales y la transmisión de campañas de utilidad pública.

Los requirentes sostienen que el fundamento del Presidente es evitar reiterar exigencias contenidas en otras leyes. Además eran materias contempladas en el Mensaje.

La Presidenta, por su parte, indica que estas dos observaciones eliminan parte del contenido del correcto funcionamiento, concepto que es accidental y no tiene vinculación directa con las ideas matrices del proyecto. Además, las supresiones van en contra de la idea matriz de reconocimiento del rol social de la televisión.

2°. Observaciones N°s 6 y 7, sustitutivas: proponen, en relación a los consejeros que debe designar el Presidente de la República en el Consejo Nacional de Televisión, sustituir la frase "*y la paridad de género*" por la frase "*y los equilibrios propios de una sociedad democrática*".

Los actores señalan que el fundamento del Presidente es establecer categorías más generales que permitan cumplir con el objetivo de garantizar una composición plural del Consejo Nacional de Televisión.

La Presidenta, a su vez, manifiesta que estas dos observaciones también se refieren a un concepto accidental y que no tiene vinculación directa con las ideas matrices.

3°. Observación N° 10, supresiva: propone eliminar las palabras "a lo menos", de modo que en vez de decir que los concesionarios deben transmitir a lo menos 4

15

horas de programación cultural, diga que deben transmitir 4 horas.

Los requirentes consignan que el fundamento del Presidente es precisar la cantidad de horas que serian exigibles. Se ajusta así el veto a la idea matriz de contener programación cultural y facilita la labor del Consejo.

La Presidenta, por su lado, señala que al disminuir el número de horas se opone a la idea matriz de reconocimiento del rol social de la televisión, dentro del cual la promoción cultural es un elemento esencial.

4°. Observación N° 13, sustitutiva: propone reemplazar la frase "y difundir el respeto y promoción de los derechos de las personas" por la frase "de riesgos o amenazas tales como catástrofes naturales o epidemias".

Los requirentes expresan que el fundamento del Presidente es especificar el contenido de las campañas de interés público, lo que no contraría el precedente contenido en la sentencia de este Tribunal Constitucional Rol N° 2541, ni la idea de difundir el respeto y promoción de los derechos de las personas, siendo la protección de la población otro objetivo en esta línea. Además, es un tema contemplando en el mensaje.

La Presidenta menciona que esta observación hace que el concepto de campaña de interés público se desnaturalice y pierda consistencia, limitándolo a los casos de catástrofes, contrariando con ello la idea matriz del reconocimiento del rol social de la televisión.

5°. Observación N° 17, supresiva: propone eliminar las palabras "de noticias" dentro de la obligación de aseguramiento del principio de pluralismo por los canales de televisión.

Los requirentes expresan que el fundamento de la supresión

alternativas de concreción del pluralismo, y no vulnera la idea matriz de diversidad y pluralismo informativo.

La Presidenta, por su lado, consigna que esta observación excluye los programas de noticias de aquellos en que el Consejo Nacional de Televisión puede adoptar medidas para asegurar el pluralismo, contradiciendo la idea matriz de resguardo y fomento de la libertad de expresión y el pluralismo.

6°. Observación N° 18, sustitutiva: propone sustituir la frase *"que hubiese sido condenado dos o más veces por infracciones a las leyes Y° 17.336, N° 20.243, o al Capítulo IV del Título II del Libro I del Código del Trabajo, durante e/ año calendario inmediatamente anterior a la presentación de la solicitud de renovación, o"* por otra que diga *"que durante el año calendario inmediatamente anterior a la solicitud de la renovación, hubiese sido condenado dos o más veces por infracciones graves a las leyes N° 17.336, N° 20.243, o al Capítulo IV del Título II del Libro I del Código del Trabajo, cuestión que será calificada por el Consejo Nacional de Televisión, o"*.

Los requirentes afirman que el fundamento del Presidente es hacer explícita una exigencia de relevancia, calificada por el Consejo Nacional de Televisión, para la causal de pérdida del derecho preferente del concesionario a renovar su concesión por infracción a las leyes referidas. Se agrega precisión y no se vulneran las ideas matrices pues el proyecto original hace expresa mención al derecho preferente de los concesionarios.

La Presidenta, por su parte, señala que esta observación modifica las sanciones y resta seguridad a la restricción del derecho preferente en caso de infracción a las leyes aludidas. Se trata de un aspecto accesorio que escapa a las ideas matrices del proyecto.

7. Observación N° 19, supresiva: propone eliminar la frase: "*de señales de la propia concesionaria de carácter regional o*".

Los requirentes señalan que el fundamento del Presidente es eliminar la posibilidad de que la segunda concesión a la que puede optar Televisión Nacional de Chile tenga por objeto la transmisión de señales de carácter regional de la propia concesionaria. Ello con el objeto de reforzar el propósito original de que Televisión Nacional utilice la segunda señal sólo para transportar a otros concesionarios, más pequeños, cumpliendo así con la idea matriz de promover el pluralismo y respetando la sentencia de este Tribunal Constitucional Rol N° 2.541.

La Presidenta, a su vez, indica que esta observación apunta a impedir que Televisión Nacional de Chile pueda optar a una segunda señal, que busca desarrollar actividades que aseguren la libertad de expresión también en las regiones. Así, la observación es contraria a las ideas matrices de aseguramiento de la libertad de expresión y del rol social de la televisión en regiones.

8. Observación N° 22, supresiva: propone suprimir la expresión "*favorable*" que sigue al sustantivo "*informe*" de la Fiscalía Nacional Económica, en relación con la autorización del Consejo Nacional de Televisión para el caso de transferencia o cesión del derecho de transmisión televisiva de un concesionario.

Los requirentes manifiestan que el fundamento de la observación del Presidente es precisar la naturaleza no vinculante del informe de la Fiscalía Nacional Económica para no afectar la autonomía del Consejo Nacional de Televisión, aumentando así la certeza jurídica en este ámbito. La observación se ajusta a las ideas matrices pues desde el mensaje se buscaba evitar la concentración de medios televisivos.

La Presidenta, por su parte, sostiene que esta observación busca restringir las competencias de la Fiscalía Nacional Económica para conocer de actos de concentración de los medios televisivos, atentando contra la idea matriz de aseguramiento de la libertad de expresión.

9. Observación N° 28, supresiva: propone eliminar la oración: "e) las concesiones que se otorguen a personas naturales o jurídicas son, por esencia, temporales".

Los requirentes expresan que el fundamento del Presidente dice relación con la incorporación en el segundo trámite constitucional de una modificación a la Ley N° 18.168, General de Telecomunicaciones, que estableció que el espectro radioeléctrico es un bien nacional cuyo dominio pertenece a la nación toda y el consiguiente carácter temporal de las concesiones. Esta norma, al incorporarse a la Ley General de Telecomunicaciones, tendrá efectos más allá de los servicios de radiodifusión televisiva, extendiéndose también a otros servicios públicos de telecomunicaciones. Así la observación busca evitar incoherencias en la legislación; no vulnera las ideas matrices, ya que el mensaje proponía modificaciones a la normativa general de telecomunicaciones, y en todo caso busca evitar la lesión de los derechos constitucionales de los titulares de concesiones indefinidas.

La Presidenta, por su lado, consigna que esta observación modifica la definición del espectro radioeléctrico, cuestión que no guarda relación directa con las ideas matrices del proyecto o, bien, al pretender eliminar la referencia a la temporalidad de las concesiones, contradice el objetivo de democratizar el espectro radioeléctrico y consecuentemente las ideas matrices de fomento del pluralismo y la libertad de expresión.

19

A fojas 830 el Pleno, en ejercicio de sus facultades constitucionales, acordó prorrogar por 10 días el plazo para fallar el requerimiento y, encontrándose la causa en estado de relación, se agregó para su vista en la tabla de Pleno del día 15 de abril de 2014, fecha en que tuvo lugar la vista de la

causa, oyéndose la relación y los alegatos de los abogados representantes de la tres partes involucradas en el presente proceso constitucional. Conforme consta del certificado que rola a fojas 850, con la misma fecha la presente causa quedó en acuerdo.

Y CONSIDERANDO:

I) LA CUESTIÓN DE CONSTITUCIONALIDAD PLANTEADA.

PRIMERO: Que, con fecha 10 de marzo de 2014, un grupo de Senadores, que constituyen más de la cuarta parte de los miembros en ejercicio de la Corporación, han deducido ante esta Magistratura un requerimiento de inconstitucionalidad *"en contra de la actuación del Presidente de la H. Cámara de Diputados y de la propia H. Cámara de Diputados, producida durante la tramitación del Proyecto de Ley que permite la introducción de la Televisión Digital Terrestre (Boletín N° 6190-19), relativa a la declaración de inadmisibilidad de las observaciones de S.E. el Presidente de la República números 3, 4, 6, 7, 10, 13, 17, 18, 19, 22 y 28 (observaciones formuladas el 15 de noviembre de 2013, mensaje 267-361)";*

SEGUNDO: Que, en conformidad a lo dispuesto en el artículo 93, inciso primero, N° 3°, de la Constitución, es atribución de este Tribunal "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".

A su turno, el inciso cuarto del mismo precepto referido agrega: "En el caso del número 3°, 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

20

de la promulgación de la ley o de la remisión de la comunicación que informa la aprobación del tratado por el Congreso Nacional y, en caso alguno, después de quinto día del despacho del proyecto o de la señalada comunicación";

TERCERO: Que, luego de subsanada una omisión inicial, por no haberse acompañado al requerimiento el acta de la sesión

de la Cámara de Diputados en que se discutieron las observaciones del Presidente de la República al proyecto de ley en que incide la cuestión, el requerimiento fue admitido a tramitación a fojas 605 -con voto en contra de los Ministros señores Fernández, Carmona y García- para luego ser declarado admisible a fojas 699, con la disidencia de los Ministros señores Bertelsen, Vodanovic, Fernández y Carmona;

CUARTO: Que, en lo sustancial y conforme ha quedado suficientemente desarrollado en la parte expositiva, los requirentes razonan en el sentido de que la declaración de inadmisibilidad de las once observaciones -de un total de veintiocho- formuladas por el Presidente de la República a la sazón en funciones al proyecto de ley sometido al presente control de constitucionalidad, sería inconstitucional en la forma, por vulnerar lo dispuesto en los artículos 72 y 73 de la Carta Fundamental. Aducen igualmente que las dichas observaciones se enmarcan en el régimen de ideas matrices que establece el inciso segundo del artículo 73 de esa normativa, de manera que la inadmisibilidad pronunciada transgredió también ese precepto, "restringiendo indebidamente la facultad del Presidente de la República de formular indicaciones".

Con el mérito de esta argumentación y en lo que debería constituir su colofón, el órgano requirente solicita "declarar que dichos preceptos son inconstitucionales, y que la actuación que declara la inadmisibilidad de las observaciones contenidas en el veto presidencial, queden sin efecto". En subsidio y para el evento de no prosperar la petición principal, impetran los requirentes "se deje sin efecto la declaración de

21

inadmisibilidad de aquellas observaciones que, a juicio del propio Tribunal Constitucional, juzgue ajustadas a la Carta Fundamental. Añade que, para tal efecto, "el Tribunal Constitucional podrá declarar inconstitucional la actuación del Presidente de la H. Cámara de Diputados y de esta Cámara, sólo respecto de aquellas observaciones del Presidente de la República que hayan sido declaradas inadmisibles de manera

ilícita";

II) PRESUPUESTO JURÍDICO SINE QUA NON DEL CONTROL PREVENTIVO DE PROYECTOS DE LEY.

QUINTO: Que diversos preceptos, tanto de la Constitución cuanto de la legislación infra constitucional complementaria, exigen taxativamente que, tratándose de esta especie de control preventivo, deben los requirentes hacer "*indicación precisa de la **parte impugnada***" del proyecto en tramitación, lo que este Tribunal Constitucional ha entendido comprensivo también del control de los quorums constitucionales, para aprobar los variados tipos de leyes, en lo formal;

SEXTO: Así lo refiere, en clave formal, el artículo 63, inciso final, de la Ley Orgánica Constitucional del Tribunal Constitucional N° 17.997, en línea con lo manifestado por el artículo 93, inciso sexto, de la Ley Fundamental -que prohíbe promulgar "*le **parte impugnada***" del proyecto en tanto no transcurra el plazo fijado a esta Magistratura Constitucional para resolver-, así como el artículo 69 de la misma ley orgánica, que faculta expresamente a este mismo Tribunal para declarar "la inconstitucionalidad de las **normas cuestionadas** basado únicamente en fundamentos constitucionales distintos a aquellos que han sido invocados por las partes en la litis" o, finalmente, su artículo 71, conforme al cual "[D]eclarado por el Tribunal que **un precepto** legal impugnado ... es constitucional, no podrá ser declarado posteriormente inaplicable por el mismo vicio materia del proceso" (todos los énfasis, nuestros).

22

En este aspecto del control, pues, el requerimiento de inconstitucionalidad que nos ocupa debe cumplir, a todo evento, con una condición inexcusable, sin la cual no puede prosperar, por ser requisito de ejercicio de esta jurisdicción: que se dirija contra preceptos legales determinados;

SÉPTIMO: Que, en lo formal, relativo al control constitucional de quorums, este Tribunal ha conocido en el pasado de requerimientos que impugnan 'actuaciones' de la Cámara

de Diputados o del Senado. Así, por ejemplo, sucedió con el rechazo por falta de quórum de preceptos de una convención internacional, calificados como propios de ley orgánica constitucional, que este Tribunal consideró como materia de ley simple (STC 1504/2009). También con el informe de una Comisión Mixta, que abordando materias propias de ley orgánica constitucional, fue votado íntegramente con el quórum de ley orgánica, en circunstancias que debía distinguirse el quórum (STC 1410/2009). En ambos casos, este Tribunal rectificó la situación;

OCTAVO: Que, sin embargo, específicamente sobre la declaración de inadmisibilidad de un trámite en un proyecto de reforma constitucional, este Tribunal consideró que esta actuación no era de su competencia por involucrar normas legales (STC 464/2006);

NOVENO: Que, como se observa, esta Magistratura no ha conocido de actuaciones propiamente tales, consideradas inconstitucionales, sino de preceptos calificados en el ámbito de una ley orgánica, a los cuales se les aplicó la votación propia de éstas, definida en la misma Constitución. La única vez que le correspondió conocer una admisibilidad de un trámite, este Tribunal declinó su competencia, por considerar que las eventuales normas infringidas eran de rango legal;

23

DÉCIMO: Que es suficiente la mera constatación de la petición concreta contenida en la cuestión de constitucionalidad, para concluir que ésta no satisface el requisito reseñado, en su texto ni en su contexto. En su literalidad, porque no indica ningún artículo o artículos del proyecto que se contrapongan a la Constitución. Y tampoco en su contexto, toda vez que la argumentación que la precede tampoco designa disposiciones específicas del proyecto que adolezcan de inconstitucionalidad. Toda la secuencia preliminar se orienta a demostrar la presunta inconstitucionalidad de una actuación material, inserta en el procedimiento legislativo ordenado

a la elaboración de las leyes en general y de la sometida a control, en particular. Pero sin indicación precisa de una concreta norma impugnada.

El requerimiento, en consecuencia, no podría ser acogido, por esta sola circunstancia;

III) LA TRAMITACIÓN INTERNA DE LOS PROYECTOS DE LEY ES

MATERIA DE NATURALEZA LEGAL.

UNDÉCIMO: Que la única norma de rango constitucional que limita el alcance del veto presidencial, en el proceso de formación de la ley, de que trata la Carta Fundamental en el párrafo correspondiente (artículos 65 a 75), es el inciso segundo del artículo 73, conforme al cual *"En ningún caso se admitirán las observaciones que no tengan relación directa con las ideas matrices o fundamentales del proyecto, a menos que hubieran sido consideradas en el mensaje respectivo"*.

Complementariamente, el artículo 55, inciso final, prescribe que la ley orgánica constitucional del Congreso Nacional regulará, entre otras materias, *"todo lo relacionado con la tramitación interna de la ley"*. Y cierra el círculo el inciso segundo del artículo 74 que, junto con asignar al Presidente de la República la función de calificación del instituto de la urgencia, de

24

acuerdo a la ley orgánica constitucional relativa al Congreso, agrega que esta última *"establecerá también todo lo relacionado con la tramitación interna de la ley"*.

En cumplimiento de este mandato se dictó la Ley Orgánica Constitucional del Congreso Nacional, cuyo artículo 2° sujetó a sus normas *"la tramitación interna de los proyectos de ley"*, así como *"las observaciones o vetos del Presidente de la República"*. A su vez, en relación con la tramitación de las observaciones o vetos del Presidente de la República a los proyectos de ley o de reforma constitucional aprobados por el Congreso Nacional, además de reiterar la regla del inciso segundo del artículo 73, en muy similares términos, en el inciso primero del artículo 32 *"sólo serán admitidas cuando tengan relación directa con las ideas matrices o fundamentales"*

del mismo, a menos que las ideas contenidas en esas observaciones hubieren sido consideradas en el mensaje respectivo"- dispuso en su inciso segundo que "[C]orresponderá al presidente de la Cámara de origen la facultad de declarar la inadmisibilidad de tales observaciones cuando no cumplan con lo prescrito en el inciso anterior. El hecho de haberse estimado admisibles las observaciones en la Cámara de origen no obsta a la facultad del presidente de la Cámara revisora para declarar su inadmisibilidad.

"En los dos casos previstos en el inciso anterior, lá sala de la Cámara que corresponda podrá reconsiderar la declaración de inadmisibilidad efectuada por su presidente. La circunstancia de que no se haya declarado tal inadmisibilidad no obstará a la facultad de las comisiones para hacerla. Dicha declaración podrá ser revisada por la Sala".

La normativa pertinente se completa en el Reglamento de la Cámara de Diputados, cuyo artículo 167 prescribe, sobre el tema que interesa: "Las observaciones

25

o vetos que el Presidente de la República formule a un proyecto de ley o de reforma constitucional aprobado por el Congreso Nacional, sólo serán admitidas cuando tengan relación directa con sus ideas matrices o fundamentales, a menos que las ideas contenidas en esas observaciones hubieren sido consideradas en el Mensaje respectivo.

Corresponderá al Presidente de la Cámara de origen la facultad de declarar la inadmisibilidad de tales observaciones cuando no cumplan lo prescrito en el inciso anterior. El hecho de haberse estimado admisibles las observaciones en la Cámara de origen no obsta a la facultad del Presidente en la Cámara revisora para declarar su inadmisibilidad.

En los dos casos previstos en el inciso anterior, la
Sala
de la Cámara que corresponda podrá

reconsiderar la

declaración de inadmisibilidad efectuada por su

Presidente.

La declaración de inadmisibilidad podrá hacerse en todo tiempo anterior al comienzo de la votación de la observación de que se trata.

Estas observaciones o vetos deberán ser informados por la respectiva Comisión permanente, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 21 de la Ley Orgánica Constitucional del Congreso Nacional. Por acuerdo unánime de la Sala, podrá omitirse el trámite de Comisión, excepto en el caso de los asuntos que, según ese cuerpo legal, deban ser conocidos por la Comisión de Hacienda.¹¹ -

DUODÉCIMO: Que el legislador, en ejercicio del cometido que le asignara la Constitución, estableció un mecanismo ordenador de la admisibilidad o inadmisibilidad de los vetos u observaciones del Presidente de la República, en su rol de colegislador. En esta dirección, determinó: a) Que la facultad de declarar la inadmisibilidad de tales observaciones queda radicada primariamente en el Presidente de la Cámara de origen del proyecto, cuando aquéllas no cumplan con la condición de

26

tener relación directa con las ideas matrices o fundamentales del proyecto; b) Que la declaración de inadmisibilidad formulada por el citado Presidente o por el de la Cámara revisora, en su caso, puesto que también se halla habilitado al efecto, puede ser reconsiderada por la Sala de la Cámara respectiva; c) que asimismo las comisiones de ambas cámaras están facultadas para declarar dicha inadmisibilidad, cuando no lo hubiere hecho la Sala respectiva, pero esta última podrá revisar esa declaración.

Si se analiza detenidamente la operatoria

descrita, se puede advertir que la Cámara revisora sólo se encuentra habilitada para revisar el pronunciamiento recaído sobre las observaciones presidenciales en la hipótesis de admisibilidad, mas no en el evento de

haberse evaluado el veto como inadmisible por el presidente de la Cámara de origen, sea que su criterio

haya sido ratificado o no por cualquiera de las comisiones o por la Sala respectiva;

DECIMOTERCERO: Que del bosquejo trazado se puede deducir, desde luego, que el constituyente no desarrolló el tema concerniente a la admisibilidad o inadmisibilidad del veto presidencial, el que dejó entregado en definitiva a la decisión del legislador orgánico constitucional, por ser propio de la "tramitación interna de la ley" a que hacen alusión los artículos 55, inciso tercero, y 74, inciso segundo, de la Ley Suprema. Simplemente fijó un criterio orientador, manifestado en el establecimiento de un límite a la discrecionalidad del órgano co-legislador, pero sin configurar la potestad, en términos de designar al encargado de dictaminar sobre la admisibilidad de las observaciones, la posibilidad de revisar tal decisión, ante quién y el respectivo alcance• de la competencia de los intervinientes en ese proceso, sea en la Cámara de origen o en la revisora.

27

Toda la temática anterior fue objeto de tratamiento especial en el Título III de la Ley N° 18.918, norma de rango orgánico constitucional. Esta premisa es de obligada consideración para el análisis de legitimidad constitucional promovido;

DECIMOCUARTO: Que la competencia de esta instancia constitucional está circunscrita a resolver problemas de constitucionalidad y exceden de ella los relativos a infracciones de carácter legal o reglamentario.

En esta perspectiva, cabe recordar que, como

ya se ha anticipado, nuestra Carta Fundamental no contiene norma alguna que regule la declaración de admisibilidad o de inadmisibilidad de las observaciones a un proyecto de ley, sin perjuicio de ocuparse tangencialmente del tema

"en dos preceptos vinculados por una misma idea: en el artículo 69 respecto de la relación que debe existir entre las indicaciones y las ideas matrices del proyecto, y en el artículo 73, en lo atinente a la correspondencia que deben guardar los vetos con las referidas ideas matrices Y es lógico que así sea, pues la propia Carta Fundamental, en sus artículos 55 y 74, entrega a la Ley Orgánica Constitucional del Congreso regular "todo lo relacionado con la tramitación interna de la ley". A su turno, la mencionada ley, en su artículo 4°, dispone que "cada Cámara tendrá la facultad privativa de dictar sus propias normas reglamentarias para regular su organización y funcionamiento interno" (considerando 15° de STC Rol N° 464, de 31 de enero de 2006);

IV) LA "INTERNA CORPORIS ACTA" Y LA DELIBERACIÓN DEMOCRÁTICA DE LA LEY.

DECIMOQUINTO: Que, por otra parte, cabe considerar que los acuerdos políticos son esenciales en la formación de la voluntad de órganos colegiados, plurales y definidos por su naturaleza política, como la Cámara de

Diputados y el Senado. Ellos facilitan el trabajo, pues permiten aunar voluntades;

DECIMOSEXTO: Que dichos acuerdos operan en distintos niveles (por ejemplo, Ejecutivo-coalición gobernante u opositora, afectan a la Cámara y/o al Senado), tienen distintos grados de formalidad (algunos son escritos, otros son verbales), involucran o no a los representantes oficiales de cada sector representado en el Congreso (jefes de bancadas);

DECIMOSÉPTIMO: Que en estos acuerdos se respaldan o se rechazan proyectos, indicaciones, informes de comisiones, vetos, etc., constituyendo parte esencial del proceso legislativo. Este no se compone sólo de trámites, sino también de estos compromisos para votar a favor o en contra de determinadas iniciativas. Los acuerdos son decisiones pactadas de los cuerpos legislativos;

DECIMOCTAVO: Que es ya criterio consolidado en la jurisprudencia de este Tribunal que a éste "no le corresponde pronunciarse sobre los problemas de legalidad sino sólo sobre los de constitucionalidad" (considerando 35° de STC Rol N° 260, de 1° de octubre de 1997, en línea con considerando 29° de STC Rol N° 254, de 26 de abril de 1997). En presencia de un conflicto de estas características, fuerza es concluir que esta Magistratura carece de atribuciones para conocer del requerimiento en cuanto por éste se impugna la inconducencia de la decisión del Presidente de la Cámara de Diputados en orden a declarar la inadmisibilidad de diversas observaciones del Jefe del Estado, en el curso de la tramitación del proyecto de ley de Televisión Digital Terrestre, en razón de disentir los requirentes de los fundamentos de tal determinación.

El cuestionamiento expresado incide en la pertinencia de los motivos tenidos en cuenta para tal efecto por el referido órgano, materia cuyo desarrollo se aborda en la Ley Orgánica Constitucional del Congreso

Nacional y, complementariamente, en el Reglamento de la Cámara de Diputados, pero no en la Constitución. Y por lo mismo ello exorbita la competencia de la justicia constitucional;

DECIMONOVENO: Que, en este caso, se llegó a un acuerdo en torno a votar ciertas observaciones contenidas en el veto y a declarar inadmisibles otras. Este acuerdo involucró a los representantes del Ejecutivo y a todas las bancadas de la Cámara;

VIGÉSIMO: Que este acuerdo se hizo sobre una interpretación de buena fe y en base a prácticas de la corporación respecto de las facultades legales del Presidente de la Cámara de Diputados, en orden a declarar inadmisibles parcialmente el veto formulado por el Ejecutivo. A ese acuerdo concurrió el Ministro Secretario General de la Presidencia de entonces, y no fue reparado por el entonces Presidente de la República vía requerimiento;

VIGESIMOPRIMERO: Que esa interpretación ha sido ratificada por el actual Ejecutivo en su escrito de evacuación del traslado al presente requerimiento y por el Senado, pues no requirió como un cuerpo colegiado, sino que lo hicieron sólo un grupo de senadores. Han coincidido, entonces, los órganos colegisladores;

VIGESIMOSEGUNDO: Que este acuerdo hizo posible que se aprobara parte del veto, pues, de otro modo, éste no hubiera sido viable en su totalidad. La Cámara votó favorablemente la iniciativa teniendo en cuenta este acuerdo;

VIGESIMOTERCERO: Que este Tribunal debe considerar dicho acuerdo, porque es parte común de la dinámica legislativa, permitió viabilizar el veto y se sustentó en una atribución de rango legal, no constitucional, en el marco de la autonomía que debe tener un órgano constitucional dotado de una particular legitimidad

democrática, atendido el carácter electo de sus miembros, para lograr el éxito de ciertas iniciativas legales;

VIGESIMOCUARTO: Que la existencia de un "desacuerdo entre los órganos co-legisladores respecto de la conformidad de un determinado proyecto de ley con la Carta Fundamental, representa un elemento central de competencia del Tribunal Constitucional, aun con independencia de los términos del requerimiento (considerando 15° de STC Rol 2.025, de 20 de septiembre de 2006, que mantiene una tendencia de más de una década en similar directriz, sustentada ya en el considerando 4° de STC Rol 23, de 26 de septiembre de 1984, y reproducido en fundamentos 14° de sentencias roles 464, de 31 de enero de 2006, y 21° del Rol 1.410, de 20 de julio de , 2009).

En la hipótesis de autos, tal desacuerdo no se produjo. La Cámara de Diputados no corrigió el dictamen de inadmisibilidad emitido por su Presidente, con lo cual el Senado quedó inhabilitado para conocer de los once vetos evaluados en la Cámara de origen como inadmisibles. Es más, así lo reconoció al pronunciarse sólo sobre aquéllos calificados como admisibles y declarar expresamente que no le correspondía hacerlo respecto de los once restantes.

Luego, ausente este componente conceptual básico del desacuerdo, parece inconcuso que este órgano de justicia constitucional no puede entrar a definir una contienda interpretativa que no germinó, desde que la Cámara revisora no hizo cuestión sobre el particular;

VIGESIMOQUINTO: Que el requerimiento se remite frecuentemente, en apoyo de su planteamiento, a la doctrina que emana de la sentencia de esta sede Rol N° 2.025 que, acogiendo el requerimiento del Presidente de la República, declaró inconstitucional el nuevo inciso primero que se proponía agregar al artículo 197 bis del

cuestión invadía atribuciones propias del Presidente de la República, al introducir el Senado por la vía de la indicación, en primer trámite constitucional, beneficios en favor de trabajadores, públicos y privados, y beneficios de seguridad social, que no figuraban en el Mensaje del Presidente, con lo cual vulneró el inciso final del artículo 65 de la Constitución.

Pero la situación allí analizada y su entorno presentan significativas diferencias con el caso de la especie, lo que hace a estos sentenciadores barruntar que la doctrina emanada de esa resolución no se contradice sino, antes bien, apunta en similar dirección a la hasta aquí razonada, sin perjuicio de matizaciones menores;

VIGESIMOSEXTO: Que, desde luego, cabe observar que el órgano requirente -un grupo de Senadores que representan a lo menos la cuarta parte de esa corporación- asume que la inadmisibilidad de los vetos parciales concernidos, ha comprometido la validez constitucional del proyecto de ley que interesa, en artículos que no identifica, porque los vetos sí tendrían relación directa con las ideas matrices o fundamentales del proyecto, al revés de lo argüido por el Presidente de la rama legislativa de origen. Empero, la objeción omite considerar que la rama parlamentaria a que pertenecen los requirentes convalidó el criterio de admisibilidad cuestionado, al no impugnarlo y limitarse a reconocerlo. Al adoptar ese temperamento, hizo desaparecer todo viso de controversia constitucional.

Es exactamente lo inverso de lo acontecido en el Rol 2.025, donde la divergencia sí representó una infracción al ordenamiento constitucional -artículo 65, inciso final- y no a una regulación infraconstitucional, como se ha justificado que sucedió en la especie. Ello

32

evidencia que el potencial quebrantamiento denunciado no es idóneo para engendrar una discrepancia constitucional, sin la cual no puede elevarse a decisión de la Magistratura Constitucional.

Por consiguiente, la hermenéutica propiciada en aquel

precedente constitucional no es antagónica sino concordante con la que aquí se preconiza;

V) INCARDINACIÓN DE LA HIPÓTESIS EN EL TRÁMITE DE FORMACIÓN DE LA LEY, DESCRITO EN LA LEY ORGÁNICA CONSTITUCIONAL DEL CONGRESO NACIONAL.

VIGESIMOSÉPTIMO: Que el reparo de constitucionalidad no puede ser enderezado directamente contra los artículos 72 y 73 de la Ley Fundamental y, en particular, acerca de lo estatuido en el inciso segundo del último de esos preceptos.

El suceso que, en rigor, provocó la inadmisibilidad debatida fue el atestado de inadmisibilidad emitido por el Presidente de la Cámara de Diputados, el que no se encontraría amparado en la inconexión entre observaciones presidenciales e ideas matrices del proyecto, sino en un acuerdo político, inidóneo jurídicamente para ese objetivo.

Esta Magistratura entiende, sin embargo, que el juzgamiento sobre la corrección procedimental de la decisión del titular de la mesa de la Cámara, no puede construirse a partir del articulado designado en el requerimiento. Corresponde efectuarlo teniendo en vista la remisión que los artículos 55, inciso segundo, y 74 de la normativa suprema formulan a la ley orgánica. Allí el constituyente acotó simplemente la regla de principio enunciada en las normas individualizadas como transgredidas y las desjerarquizó, facultando su efectiva aplicación.

Con ocasión de este proceso, cualquier juicio acerca de la necesidad de fundar o no en razones

puramente jurídicas la inadmisibilidad de los vetos; sobre la imperatividad de hacerlo mediante un acto fundado o aun en torno a la exclusión del Senado del mecanismo de revisión de la razonabilidad de este procedimiento, no podría de ningún modo basarse en los artículos 72 y 73 constitucionales. Sólo

sería susceptible de fundarse en la potencial incongruencia del artículo 32 de la ley orgánica constitucional con los preceptos constitucionales citados, ejercicio que el órgano requirente no realiza;

VIGESIMOCTAVO: Que, fuera de dudas, el artículo 32 de la ley orgánica constitucional relacionada, se ajusta a la Constitución. Así lo acredita la sentencia Rol 91 de este Tribunal que, resolviendo en el trámite de control preventivo obligatorio del proyecto que devino en Ley N° 18.918, dispuso que su materia es propia de esa categoría contravenir la Constitución Política (resolutivo 4°).

Idéntico predicamento asumió esta judicatura constitucional al conocer de la reforma al referido artículo 32, verificada por medio de la Ley N° 20.447, que introdujo en la ley del Congreso las adecuaciones necesarias para adaptarla a la Ley N° 20.050, de reforma de la Constitución. Dicha reforma agregó al inciso tercero del artículo 32 el siguiente acápite final: "La circunstancia de que no se haya declarado tal inadmisibilidad no obstará a la facultad de las comisiones para hacerla. Dicha declaración podrá ser revisada por la Sala.".

Cabe señalar que, en ambas leyes, el Tribunal Constitucional estimó constitucionales las normas sobre inadmisibilidad parlamentaria de vetos presidenciales, en sede de control general abstracto preventivo, lo que es un antecedente que ciertamente debe ser tenido en cuenta en esta ocasión (roles N° 91, de 18 de enero de 1990, y 1.602, de 1° de junio de 2010);

34

VIGESIMONOVENO: Que el pasaje añadido al artículo de marras tuvo su origen en una indicación de los Senadores señora Alvear y señores Gómez, Larraín y Muñoz Aburto. Su objeto -del que se dejó constancia en el Boletín de Indicaciones del Senado N° 3962-07, de 16 de noviembre de 2006- fue "facultar a las Comisiones para efectuar declaraciones de inadmisibilidad, **manteniendo, sin embargo, al igual que en el caso de los artículos 15 y 25, la potestad de la Sala para dirimir en forma definitiva estas situaciones**" (énfasis nuestro).

La modificación legal, entonces, no vino sino a reforzar la soberanía de la Sala de la Cámara de origen para "dirimir" la procedencia de la inadmisibilidad, sea en el sentido de confirmar la opción del Presidente o de revocarla. La alternativa es que la Sala nada diga, como en la especie.

De este modo y en la medida que el artículo 32 examinado ha facultado a la rama de origen para determinar, definitivamente, la suerte de los vetos interpuestos por el co-legislador - Presidente de la República- por la vía de su declaración de inadmisibilidad, la resolución adoptada es vinculante para la segunda Cámara, por mandato legal, cuya pertinencia constitucional no corresponde fiscalizar a esta Magistratura Constitucional;

VI) PRINCIPIOS DE CORRECCIÓN FUNCIONAL Y CONSERVACIÓN DE LOS ACTOS.

TRIGÉSIMO: Que, como lo ha manifestado este mismo Tribunal, "el análisis de eventuales infracciones constitucionales durante el proceso legislativo debe considerar los principios de conservación o trascendencia y de economía del derecho (considerando 19° del voto disidente de los Ministros señores Fernández, Carmona, Viera-Gallo y García, en STC Rol N° 2025). El primero de ellos permite distinguir entre irregularidades

35

invalidantes o no invalidantes, de acuerdo a la trascendencia del vicio.

En esta perspectiva, un vicio se subsana o convalida *si* en una actuación posterior se corrige la infracción. Ello puede ocurrir en la misma Cámara donde se originó la posible infracción o bien en la Cámara revisora, siempre que esté habilitada al efecto;

TRIGESIMOPRIMERO: Que este criterio es el que ha informado implícitamente la jurisprudencia de esta Magistratura. Cuando ésta ha elevado los defectos de forma al carácter de inconstitucionalidades, en el trámite de control preventivo obligatorio o preventivo provocado, ha restringido su declaración sólo a vicios que han influido decisivamente en el resultado de la tramitación legislativa y siempre que aquéllos no hayan sido ulteriormente corregidos durante la tramitación. Tal ha sido el caso, v. gr., de los roles 1.410 y 1.504, citados en considerando 33°

del mencionado Rol 2025, que conducen a hipótesis de actuaciones irreversibles e irrevocables en la tramitación legislativa;

TRIGESIMOSEGUNDO: Que resulta palmario que la anomalía imputada al Presidente de la Cámara de Diputados al estimar que algunas de las observaciones del Presidente de la República al proyecto de ley objeto del presente control preventivo, carecerían de plausibilidad para admitirlas a trámite, se encontraría en todo caso saneada como consecuencia de no haber sido revocada *a posteriori* por la propia Cámara. Precluida la oportunidad procesal pertinente y convalidada a mayor abundamiento la determinación por el Senado, al asumir que no le estaba dado revocarla, es adecuado colegir que el Tribunal Constitucional ha quedado inhibido para intervenir, al menos por el invocado motivo de constitucionalidad formal.

36

Una solución distinta implicaría inmiscuir a esta Magistratura en el debate legislativo y su mérito, función que no le es propia;

TRIGESIMOTERCERO: Que, si bien se advierte, todo el constructo subyacente de la impugnación se centra en la presunta incompatibilidad entre el diseño ideado por la Ley Orgánica Constitucional del Congreso Nacional, que excluye a la Cámara revisora de toda intervención en el trámite de formación de la ley, si mediare declaración de inadmisibilidad, y la simetría del sistema constitucional, que sólo quedaría resguardada en el caso de que la segunda Cámara pudiera corregir el criterio de la originaria. Como esto no es así, entonces el llamado a restablecer la constitucionalidad sería el Tribunal Constitucional, sustituyéndose a la segunda Cámara que, por soberana decisión del legislador, carece de toda injerencia en el asunto.

Un tal planteamiento subvierte los principios de corrección funcional y de conservación de los actos, por lo que este Tribunal no ve razón para alterar la conclusión presentada en la cavilación que antecede.

La reflexión anterior reafirma la afirmación vertida en el razonamiento que antecede.

Y TENIENDO PRESENTE lo dispuesto en el artículo 93, inciso primero, N° 3°, e incisos cuarto y siguientes, y demás disposiciones citadas y pertinentes de la Constitución

Política de la República, así como en los artículos 61 y siguientes de la Ley N° 17.997, Orgánica Constitucional del Tribunal Constitucional,

SE RESUELVE: QUE SE RECHAZA EN TODAS SUS PARTES EL REQUERIMIENTO DE INCONSTITUCIONALIDAD DEDUCIDO A FOJAS UNO.

37

El Ministro señor Raúl Bertelsen Repetto concurre al rechazo del requerimiento de inconstitucionalidad, teniendo en cuenta únicamente las siguientes consideraciones:

1°. Que, desde la creación del primer Tribunal Constitucional en Chile en la Ley N° 17.284, de Reforma Constitucional, de 1970, una de sus funciones primordiales ha sido el conocimiento y resolución de los conflictos constitucionales que se susciten durante la tramitación de los proyectos de ley entre el Presidente de la República y el Congreso Nacional;

2°, Que el requerimiento interpuesto en contra de la actuación del Presidente de la Cámara de Diputados, y de ésta, al declarar la inadmisibilidad de parte de las observaciones formuladas por el Presidente de la República respecto del Proyecto de Ley que permite la Introducción de la Televisión Digital Terrestre, plantea, precisamente, una cuestión de constitucionalidad suscitada durante la tramitación de un proyecto de ley que, conforme a lo dispuesto en el artículo 93 N° 3 de la Constitución Política, es de competencia del Tribunal Constitucional conocer y resolver;

3°. Que, sin perjuicio de la competencia del Tribunal Constitucional, el requerimiento que nos ocupa, por el momento y circunstancias en que fue presentado, hace que su tramitación revista características especiales que inciden en el examen y decisión del mismo;

4°. Que, en efecto, el requerimiento fue presentado en el Tribunal Constitucional por un grupo de senadores. que, al momento de hacerlo, representaban más de la cuarta parte de los senadores en ejercicio, y lo hicieron poco antes de que cesara en su cargo el Presidente de la Cámara de Diputados cuya decisión de declarar

parcialmente inadmisibles las observaciones presidenciales al Proyecto de Ley que Permite la Introducción de la Televisión Digital Terrestre, se

cuestiona en el requerimiento, y también pocas horas antes de que el Presidente de la República que había formulado el veto, hiciera entrega de su cargo a su sucesora;

5°. Que, sin embargo, interesa acotar que el Presidente de la República en ejercicio al momento de tener lugar la actuación del entonces Presidente de la Cámara de Diputados que se impugna en el requerimiento, tuvo oportunamente conocimiento de ella y nada hizo por cuestionarla, por lo que, al menos tácitamente, parece haberse conformado a ella;

6°. Que, atendido el momento en que se presentó el requerimiento por parte de los senadores, ni el Presidente en ejercicio de la Cámara de Diputados cuya ,actuación se cuestiona en el requerimiento, ni el

Presidente de la República cuyas observaciones fueron declaradas parcialmente inadmisibles por apartarse algunas de ellas de las ideas matrices o fundamentales del proyecto, pudieron ser oídos al tramitarse el requerimiento que nos ocupa, y ello porque al ponerse el mismo en conocimiento de los órganos constitucionales interesados, ya habían cesado en los cargos cuyo ejercicio les permitía formular sus puntos de vista;

7°. Que, en cambio, el nuevo Presidente de la Cámara de Diputados y la Presidenta de la República, quienes asumieron sus cargos el pasado once de marzo, en cuanto titulares de órganos constitucionales interesados en el requerimiento, se hicieron parte en el mismo presentaron oportunamente sus observaciones;

8'. Que, de estas observaciones, interesa resaltar la presentada por la Presidenta de la República, quien, siendo la persona que ocupa actualmente la Jefatura del Estado, ha informado el requerimiento en un sentido que contradice o discrepa de la posición que el anterior Presidente tuvo al formular el veto declarado

parcialmente inadmisibles por el Presidente de la Cámara de Diputados.

Del informe de la Presidenta de la República se deduce, en efecto, que de estar en condiciones de vetar el Proyecto de Ley que Permite la Introducción de la Televisión Digital Terrestre, no formularía aquellas observaciones que fueron declaradas inadmisibles en la Cámara de Diputados por apartarse de las ideas matrices o fundamentales del proyecto, pues considera que tales observaciones, efectivamente, se apartaban de tales ideas;

9°. Que, entonces, en caso de prosperar la petición de los requirentes en la que solicitan que la declaración de inadmisibilidad de parte de las observaciones presidenciales formulada en la Cámara de Diputados, quede sin efecto, ello obligaría a retrotraer la tramitación del veto al momento anterior a su conocimiento por parte de la Cámara de Diputados, lo que permitiría a la Presidenta de la República -actuando conforme a los puntos de vista expresados en su informe- retirar el veto interpuesto por su antecesor, al menos, en cuanto a aquellas observaciones que considera se apartaban de las ideas matrices o fundamentales del proyecto, por lo que la aceptación del requerimiento no produciría efecto práctico alguno que es lo que debe resultar de toda sentencia del Tribunal Constitucional.

La posibilidad del Presidente de la República de retirar un veto es aceptada, por lo demás, por la doctrina, pudiendo citarse al efecto lo expuesto por el Profesor Alejandro Silva Bascuñán en el tomo VII Congreso Nacional, correspondiente a la segunda edición de su Tratado de Derecho Constitucional, al decir que "Mas observaciones pueden ser retiradas por el Presidente antes que llegue a pronunciarse sobre ellas alguna de las dos ramas" (pág. 183);

10°. Que el requerimiento solicita, además, la declaración de inconstitucionalidad de preceptos contenidos en el Proyecto de Ley que Permite la Introducción de la Televisión Digital Terrestre, que no singulariza, por lo que respecto a esta

petición no puede prosperar y debe ser igualmente rechazado.

Se previene que el ministro señor Hernán Vodanovic Schnake concurre a la decisión de rechazo del requerimiento y a sus fundamentos, teniendo además presente las motivaciones que se expondrán.

1. En primer término, esta Magistratura carece de competencia para conocer la acción intentada y sus titulares no están legitimados para la causa, en virtud de no existir propiamente, en la especie, una cuestión de constitucionalidad suscitada durante la tramitación del proyecto de ley en que inciden las observaciones del Ejecutivo.

En efecto, consta de los antecedentes que tales observaciones fueron declaradas inadmisibles por el presidente de la Cámara de origen, sin que la sala haya reconsiderado dicha declaración. De suerte tal que a su respecto concluyó la tramitación del proyecto de ley, que exclusivamente continuó en relación a las observaciones que no fueron materia de una declaración de inadmisibilidad.

Si es así, no se suscitó una cuestión de constitucionalidad durante la tramitación del proyecto de ley, careciendo los actores de titularidad sobre la acción ejercitada.

2. Sin perjuicio de ello, la inconsistencia del objeto pedido surge nítida de los eventuales efectos de una sentencia estimatoria: o el Tribunal Constitucional -después de declarar inconstitucional la actuación del Presidente de la Cámara de Diputados- decide que las observaciones tienen relación directa con las ideas

41

matrices del proyecto y las declara admisibles, o instruye a la primera magistratura de ese poder público para que así lo haga. No hay más opciones y cualquiera, en mayor o menor grado, importa una evidente violación del principio de separación de poderes y de los mandatos consagrados como bases de la institucionalidad en los artículos 6° y 7° de la Carta Política.

3. Por lo demás, la formulación de observaciones a un proyecto por el Presidente de la República y el sostenimiento de las mismas en el trámite subsecuente, es obviamente de único interés del Jefe del Estado, que no ha sido revelado en el anterior ni en el presente ejercicio presidencial. Dicho interés jurídico-político está

ausente o notoriamente decaído en los actores, que constituyen una minoría del Senado, cámara revisora que no podía conocer de vetos declarados inadmisibles en la de origen.

4. La conclusión precedente se acentúa apreciando la ineficacia del objeto reclamado. El intento, por vía de anulación de una decisión interna de un órgano legislativo, de reponer la situación al estado de proseguir la tramitación de ciertas observaciones, se contrapone nítidamente con la clara voluntad política del actual Ejecutivo -que en esta causa se ha manifestado por el rechazo del requerimiento-, de la que puede inferirse un eventual retiro o desistimiento de los vetos en cuestión si se reanudara tal tramitación.

Acordada con el voto en contra de los Ministros señora Marisol Peña Torres (Presidenta) y señores Iván Aróstica Maldonado, Juan José Romero Guzmán y señora María Luisa Brahm Barril, quienes estuvieron por acoger el requerimiento, sólo en cuanto a la declaración de inconstitucionalidad de la actuación del Presidente de la Cámara de Diputados, al declarar inadmisibles once observaciones del veto formulado por S.E. el Presidente

42

de la República, mediante Oficio N° 267- 361, de 15 de noviembre de 2013, fundados en las siguientes razones:

1. Existencia de un conflicto de constitucionalidad que debe resolverse por el Tribunal Constitucional.

1°. Que una cuarta parte de los miembros del Senado, cuyas calidades han sido debidamente certificadas por el Secretario General de esa Corporación, han requerido ante esta Magistratura para que se declare la inconstitucionalidad de la actuación del Presidente de la H. Cámara de Diputados, y de la propia H. Cámara de Diputados, producida durante la tramitación del Proyecto de Ley que permite la introducción de la Televisión Digital Terrestre (Boletín 6190-19), en lo que se refiere a la declaración de inadmisibilidad de once observaciones formuladas por S.E. el Presidente de la República, al referido proyecto de ley, según consta en Mensaje N° 267- 361, de 15 de noviembre de 2013 (fojas 90). Las observaciones declaradas inadmisibles son las signadas con los numerales 3, 4, 6, 7, 10, 13, 17, 18, 19, 22 y 28 del indicado

documento. La aludida declaración de inadmisibilidad, adoptada en la Sesión N° 11^a de la Cámara de Diputados, fue comunicada por ésta al Senado mediante Oficio N° 11.109, de 21 de enero del presente año.

Agregan los senadores requirentes que, con fecha 6 de marzo de 2014, se dio cuenta en la Cámara de Diputados, del Oficio N° 127, por el cual se comunica al Presidente de esa Corporación, las observaciones aprobadas por el Senado, que excluyó de la votación aquellas que habían sido declaradas inadmisibles por la Cámara de Diputados (fojas 2 vta.);

2°. Que para dimensionar debidamente la posición de estos Ministros disidentes en el sentido de que el requerimiento aludido plantea un conflicto de constitucionalidad que este Tribunal debe resolver es

43

preciso indicar, desde un comienzo que, de conformidad con lo previsto en el artículo 32 de la Ley N° 18.918, Orgánica Constitucional del Congreso Nacional, no existe posibilidad de que la Cámara revisora pueda cuestionar la decisión del Presidente de la Cámara de origen de declarar la inadmisibilidad de determinadas observaciones o vetos formulados por el Presidente de la República a un proyecto de ley aprobado por el Congreso Nacional.

En efecto, el inciso segundo del aludido artículo 32 expresa que: "(...) **El hecho de haberse estimado admisibles las observaciones en la Cámara de origen no obsta a la facultad del presidente de la Cámara revisora para declarar su inadmisibilidad.**" Agrega, en su inciso tercero que: "En los dos casos previstos en el inciso anterior, la sala de la Cámara que corresponda podrá reconsiderar la declaración de inadmisibilidad efectuada por su presidente. La circunstancia de que no se haya declarado tal inadmisibilidad no obstará a la facultad de las comisiones para hacerla. Dicha declaración podrá ser revisada por la Sala." (Énfasis agregado).

Esta misma normativa se repite en el inciso segundo del artículo 167 del Reglamento de la Cámara de Diputados.

Como puede observarse de la simple lectura de las

normas transcritas, la Cámara de Diputados -que, en este caso, correspondía a la Cámara de origen- pudo cuestionar la declaración de inadmisibilidad efectuada por su Presidente, lo que no ocurrió. Pero, una vez que la citada Cámara comunicó al Senado tal declaración -que afectaba a 11 de las 28 observaciones formuladas por S.E. el Presidente de la República-, esta Cámara revisora ya no pudo revertir esa declaración de inadmisibilidad, pues la Ley Orgánica del Congreso Nacional sólo faculta a su Presidente para declarar inadmisibles las observaciones del Jefe del Estado que la Cámara de origen declaró admisibles, en la especie, las 17 restantes;

44

3°. Que la constatación contenida en el considerando que precede resulta fundamental para entender, como se explicará, por qué, en estos autos, se ha planteado un conflicto de constitucionalidad, pues si el Senado -como Cámara revisora- hubiese tenido la facultad de revisar la declaración de inadmisibilidad efectuada por el Presidente de la Cámara de Diputados, podría haber ocurrido que el Tribunal Constitucional no se encontrara abocado a resolver esta materia;

4°. Que, al evacuar el traslado de fondo, el Presidente de la Cámara de Diputados ha sostenido que: *"Este Excmo. Tribunal ha declarado que la Carta Fundamental no contiene norma alguna que regule la declaración de admisibilidad o inadmisibilidad de un proyecto, de modo que la inadmisibilidad de las observaciones formuladas por el Presidente de la República a un proyecto de ley no es una materia regulada por la Constitución Política de la República, sino en el artículo 32 (tratándose de los vetos) de la ley orgánica del Congreso Nacional."* Se invoca, para reafirmar este argumento, la sentencia dictada por esta Magistratura en el Rol N° 464 (fojas 717), en la que declinó entrar a examinar la constitucionalidad de una actuación del Presidente del Senado y de la Comisión de Constitución, Legislación, Justicia y Reglamento de dicha Corporación por estimar que se trataba de un problema reglamentario y, a lo sumo, de legalidad.

El Presidente de la Cámara de Diputados invoca, también, para reafirmar su argumento, que *"la Carta Fundamental expresamente señala, en el segundo inciso de su artículo 74, que "todo lo*

relacionado con la tramitación interna de la ley" se establece en la ley Orgánica Constitucional del Congreso", idea que está repetida, en el mismo sentido, en el artículo 55 del cuerpo constitucional (fojas 718);

45

5°. Que, contrariamente, a la interpretación del Presidente de la Cámara de Diputados, la Constitución Política sí regula lo referido a la admisibilidad de las observaciones formuladas por el Presidente de la República a un proyecto de ley. Lo hace en el artículo 69, inciso primero, al señalar que todo proyecto puede ser objeto de adiciones o correcciones en los trámites que corresponda, tanto en la Cámara de Diputados como en el Senado agregando que, en ningún caso, se admitirán las que no tengan relación directa con las ideas matrices o fundamentales del proyecto. Asimismo, en el artículo 73, inciso segundo, se indica que *"en ningún caso se admitirán las observaciones que no tengan relación directa con las ideas matrices o fundamentales del proyecto, a menos que hubieran sido consideradas en el mensaje respectivo."*

En otras palabras, la Carta Fundamental regula las observaciones que el Presidente de la República pueda presentar durante la tramitación de un proyecto de ley (indicaciones) como aquéllas que pueda formular una vez que el proyecto ya ha sido aprobado por las Cámaras y dentro del plazo de treinta días que tiene para sancionarlo (veto).

No se puede llegar a otra conclusión si, como ha sostenido este mismo Tribunal, el verbo "regular" debe entenderse, conforme al Diccionario de la Real Academia, como "ajustado y conforme a reglas". (STC Rol N° 167, considerando 12°).

En consecuencia, existen reglas constitucionales que regulan la admisibilidad de las observaciones o vetos que formule el Presidente de la República a un proyecto de ley consignando -nada menos- que el límite que aquéllas y éstos deben observar: tener relación directa con las ideas matrices del proyecto, sin perjuicio de que, en el caso de los vetos, tales observaciones deban producirse

46

dentro del plazo que señala el inciso primero del artículo 73 de la Ley Suprema

6°. Que la afirmación de que la Carta Fundamental si regula la admisibilidad de las observaciones o vetos que el Presidente de la República pueda formular a un proyecto de ley tiene asidero en la historia de la reforma constitucional del año 1970 que fue recordada por este Tribunal en su sentencia Rol N° 259, al señalar:

"Efectivamente, durante la tramitación de la enmienda se discurrió en torno a la autoridad que tenía atribuciones para declarar la admisibilidad o inadmisibilidad de las indicaciones u observaciones y los efectos de su declaración, después de las reformas introducidas a los artículos 48 y 53.

La respuesta a estas inquietudes, manifestadas por diversos parlamentarios, se encuentra contenida en la intervención del Ministro de Justicia en la Sesión 30', de Sala, de 16 de abril de 1969, de la Cámara de Diputados, quien expresó: "El problema que se presenta sobre admisibilidad de una idea de este tipo se resolverá de acuerdo con lo que establece el artículo 27 del Reglamento de la Cámara. Es decir, resolverá el Presidente de la Comisión o Presidente de la Sala, en último término habrá lugar también a la instancia ante el Tribunal Constitucional".

La misma opinión fue sostenida en la Sesión N° 140 de la Comisión de Constitución, Legislación y Justicia de la Cámara, por el Asesor Jurídico del Ministerio de Justicia.

*En sesión de 6 de septiembre de 1969 de la Comisión de Constitución, Legislación, Justicia y Reglamento del Senado, el Senador Bulnes explicó que al **darle categoría***

47

constitucional a las disposiciones reglamentarias que impedían la presentación de indicaciones ajenas a las ideas centrales de un proyecto, se le daba competencia al Tribunal Constitucional para pronunciarse sobre la

materia. (Para el estudio de los antecedentes de la Reforma de 1970 se han consultado principalmente la obra "Elementos de Derecho Constitucional Chileno", Andrade Geywitz, Carlos. Ed. Jurídica de Chile, Stgo., 2a. edición, 1971; "La Reforma Constitucional", Piedrabuena Richards, Guillermo. Ed. Encina, Stgo., 1970; "La Reforma Constitucional de 1970", Frei Montalva, Eduardo y otros. Ed. Jurídica de Chile, Stgo., 1970).'
(Considerando 11°) (Énfasis agregado).

En virtud de ese entendimiento, este Tribunal se ha pronunciado sobre este tipo de conflictos de constitucionalidad desde los primeros años de su consagración en la Constitución Política (sentencias roles 11°s 9° (considerando 14°), 786 (considerando 22°) y 1005 (considerando 130);

7°. Que, en el mismo sentido recordado, el profesor Alejandro Silva Bascuñán califica de 'relevante' el paso dado por la reforma constitucional de 1970, porque *"si bien antes de esta reforma tampoco podían admitirse indicaciones contrarias a las ideas matrices -porque lo prohibían los reglamentos de ambas Cámaras-, la inadmisibilidad era declarada por el Presidente de la Comisión o de la Cámara, según sea el caso, quien podía consultarlo con la sala. Este mecanismo daba lugar a interpretaciones amplias del mismo cuerpo político encargado de la tramitación de la ley; así se producirían acuerdos parlamentarios temporales para introducir todo tipo de cambios, sin atender a la norma reglamentaria*

48

sobre ideas matrices. Eso fue además expresamente reconocido en el informe de la Comisión de Constitución de la Cámara de Diputados durante la discusión de esta reforma. Así, dado que no habla modo de hacer exigible la norma ante una instancia independiente al trámite legislativo, "hasta la creación del Tribunal Constitucional en 1970, la exigencia reglamentaria sobre ideas matrices era una mera teoría." (Citado por Fermandois V5ehringer, Arturo y García García, José Francisco. "Origen del presidencialismo chileno: Reforma constitucional de 1970, ideas matrices e iniciativa exclusiva." Revista Chilena de Derecho, Vol. 36, N° 2,

2009, pp. 288-289);

8°. Que, de lo señalado precedentemente se colige que, por mucho que la propia Constitución Política confía al legislador orgánico constitucional, la regulación de "todo" lo relacionado con la tramitación interna de la ley, ella misma se ha reservado un espacio de regulación referido a los límites que debe respetar el Presidente de la República al momento de formular observaciones o vetos a un proyecto de ley.

Así, cuando el artículo 32 de la Ley N° 18.918, Orgánica Constitucional del Congreso Nacional, precisa que: *"Corresponderá al Presidente de la Cámara de origen la facultad de declarar la inadmisibilidad de tales observaciones cuando no cumplan lo prescrito en el inciso anterior"* (no tengan relación con las ideas matrices o fundamentales del proyecto, a menos que las ideas contenidas en esas observaciones hubieren sido. consideradas en el mensaje respectivo), simplemente está aludiendo a las reglas constitucionales establecidas en los artículos 69 y 73 de la Constitución Política, ya transcritas, y que el inciso primero de esa normativa legal se limita a reproducir.

Luego, sostener que la Ley Suprema no regula la admisibilidad de las observaciones o vetos que el

49

Presidente de la República formule a un proyecto de ley no tiene asidero real;

9°. Que, a mayor abundamiento, la doctrina contenida en la sentencia recaída en el Rol N° 464 ha sido modificada por la jurisprudencia posterior, de la cual dan cuenta, especialmente las sentencias referentes a los roles N°s. 1410 (voto Ministros Cea, Vodanovic, Fernández Baeza, Peña y Navarro) y 1504. En ellas se explica claramente que existe una cuestión de constitucionalidad (de aquéllas a que se refiere el artículo 93, inciso primero, N° 3°, de la Carta Fundamental) cuando se presenta *"un desacuerdo, una discrepancia sobre la preceptiva constitucional entre los órganos*

colegisladores. Tal discrepancia puede surgir entre el poder Ejecutivo y el Poder Legislativo o en el seno mismo del segundo." (Sentencia de 26 de septiembre de 1984, Rol N° 23, considerando cuarto, letra a)."

Así, para determinar si existe un conflicto de constitucionalidad de aquellos que compete resolver al Tribunal Constitucional en virtud de la atribución que le confiere el artículo 93, inciso primero, N° 3°, de la Carta Fundamental, debe atenderse, esencialmente, a si se ha producido efectivamente una discrepancia o un desacuerdo entre los órganos colegisladores;

10°. Precisando el contenido que ha de tener el referido desacuerdo, la sentencia recaída en el Rol N° 2025 ha agregado que *"dicha discrepancia tiene que haberse manifestado en una acción u omisión producida durante el proceso de tramitación de la ley que importe, al menos en concepto de uno de los órganos colegisladores, una infracción a la Carta Fundamental, ya sea desde el punto de vista sustancial o de fondo, o bien, desde la perspectiva procedimental o de forma."* (Considerando 13°);

50

11°. Que, en base a lo señalado, estamos en condiciones de afirmar que, en estos autos, se ha planteado una cuestión de constitucionalidad, porque:

a) Existe una discrepancia entre órganos colegisladores, en este caso, entre la Cámara de Diputados, y la cuarta parte de los miembros del Senado, debidamente legitimados para plantear este tipo de cuestiones, según lo previsto en el inciso cuarto del artículo 93 de la Constitución Política.

b) La aludida discrepancia consiste, por una parte, en que la declaración de inadmisibilidad formulada por el Presidente de la Cámara de Diputados respecto de 11 observaciones contenidas en el veto del Presidente de la República al proyecto de ley que permite la introducción de la televisión digital terrestre alteraría la facultad discrecional del Jefe del Estado de formular las observaciones legislativas que estime pertinentes al aludido proyecto de ley, vulnerando los artículos 72 y 73 de la Constitución Política. Por otra parte, la discrepancia se funda en que se habría infringido, por el Presidente de la Cámara de Diputados, el artículo 73, inciso segundo, de la Carta

Fundamental, al haber declarado inadmisibles ciertas observaciones incluidas en el veto presidencial sin que, realmente, fueran contrarias a las ideas matrices del proyecto, límite constitucional que el Presidente sí habría respetado en concepto de los senadores requirentes.

c) La discrepancia se ha producido, durante el proceso de tramitación del proyecto de ley que permite la introducción de la televisión digital terrestre (Boletín N° 6190), proceso que debe entenderse no concluido, pues no se ha efectuado la promulgación de la ley de que se trata y, en todo caso, no habían transcurrido cinco días desde el despacho del proyecto por el Congreso Nacional, cuando se presentó el requerimiento ante este Tribunal

51

(artículo 93, inciso cuarto, de la Constitución Política).

d) La discrepancia producida entre los órganos colegisladores importaría una infracción a la Carta Fundamental, desde una perspectiva formal, en cuanto el Presidente de la Cámara de Diputados, a través de su acción consistente en la declaración de inadmisibilidad de ciertas observaciones contenidas en el veto presidencial, habría alterado el proceso de formación de la ley, impidiendo que la Cámara revisora (Senado) se pronunciara sobre ellas. Pero, además, importaría una infracción sustantiva o material a la Constitución Política, desde el momento en que la aludida acción del Presidente de la Cámara de origen, habría coartado el legítimo ejercicio de las facultades colegisladores que

Carta Fundamental entrega al Presidente de la República;

12°. Que, en este punto, conviene recordar lo afirmado por esta Magistratura en la sentencia recaída en el Rol N° 2025, en el sentido que *"la atribución que le confiere el artículo 93, inciso primero, N° 3° de la Constitución, permite a este Tribunal resolver, entre otras, 'las cuestiones de constitucionalidad que se susciten durante la tramitación de los proyectos de ley (...)', esto es, aquellos desacuerdos o discrepancias sobre la preceptiva constitucional surgidos entre los órganos colegisladores en relación con la desigual interpretación de las normas constitucionales, ya sea que ello se produzca en relación a un proyecto de ley o a una o más de sus disposiciones* {Sentencias roles N°s 23,

considerando 4°, y 1410, considerando 23°)." (Énfasis agregado).

Recordó, asimismo, que: *"El primer Presidente de esta Magistratura, profesor Enrique Silva Cimma, explica el origen de esta atribución -introducida por la reforma constitucional de 1970- en los siguientes términos: "(...)*

52

cada vez con más nitidez empezó a plantearse en los círculos políticos y muy especialmente en las esferas gubernativas de la época, la necesidad de ir a la creación de un organismo que asumiera el rol de dilucidar los conflictos jurídicos que se suscitaban como consecuencia de la dictación de leyes inconstitucionales. Particularmente, se ponía énfasis en los casos reiterados de infracciones a la Carta que se motivaban por el avasallamiento que el Congreso hacía de las atribuciones del Ejecutivo, ya invadiendo con sus iniciativas materias que eran propias de éste, ya infringiendo normas sobre financiamiento adecuado para los proyectos de ley. (...) ("El Tribunal Constitucional de Chile (1971-1873)." Cuadernos del Tribunal Constitucional, Número 38 (2008), p. 22)." (Considerando 12°);

13°. Que, por tanto, cuando el Tribunal Constitucional se aboca a decidir un asunto como el que ha planteado en esta oportunidad una cuarta parte de los miembros del Senado no está pasando a llevar las atribuciones que el ordenamiento jurídico confiere a los órganos colegisladores.

Muy, por el contrario, y siguiendo las razones que llevaron a la creación de este órgano constitucional, está dirimiendo una discrepancia surgida entre ellos acerca del alcance y sentido auténtico de las disposiciones contenidas en la Constitución Política cuya supremacía le corresponde resguardar como supremo garante de la misma;

14°. Que lo anteriormente señalado no desconoce que, en Chile, existe un "sistema" de justicia constitucional, repartido entre órganos con competencias diversas, uno de cuyos componentes está radicado, precisamente en los Presidentes de las Cámaras que componen el Congreso Nacional, los que, al tenor de lo dispuesto en el artículo 32 de la Ley Orgánica Constitucional de dicho órgano, están facultados para declarar la inadmisibilidad

de las observaciones o vetos que formule el Presidente de la República a un proyecto de ley o de reforma constitucional.

Sin embargo, debe recordarse que la jurisdicción constitucional, radicada en los Tribunales o Cortes Constitucionales, se instituyó, a partir del año 1920, bajo el supuesto de que lo obrado por el legislador no gozaba de infalibilidad y que debía ser objeto de algún tipo de control que resguardara, justamente, la supremacía de la Ley Suprema. En este contexto, el Tribunal Constitucional actúa sobre el Derecho escrito, sobre todo, como factor de corrección o complemento del Parlamento. (Stern, Klaus. "Jurisdicción constitucional y legislador". Editorial Dykinson, Madrid, 2009, p. 50).

Se trata, entonces, de asegurar que ni aún los representantes de la voluntad soberana de la Nación puedan infringir la Constitución que, por mandato de su artículo 6°, inciso segundo, obliga, por igual, tanto a los titulares o integrantes de los órganos del Estado como a toda persona, institución o grupo. Por ello es que S.E. la Presidenta de la República afirma, con razón, en su escrito de observaciones en este proceso constitucional, que "sólo cuando el legislador infringe los márgenes de su competencia, traspasando los límites establecidos por la Constitución, el Tribunal Constitucional ejerce su competencia reparando los vicios." (Fojas 741).

Por lo demás, *"asegurando la confección constitucional de las leyes y, en especial, su constitucionalidad material, la justicia constitucional es un medio de protección eficaz de la minoría contra las invasiones de la mayoría. El dominio de la mayoría no se hace soportable sino cuando es ejercido de manera regular. La forma constitucional especial, que consiste habitualmente en que la revisión de la Constitución depende de una mayoría calificada, significa que ciertas*

cuestiones fundamentales no pueden ser resueltas más que de acuerdo con la minoría: la mayoría simple no tiene -al menos en ciertas materias- el derecho de imponer su voluntad a la minoría (.4." (Kelsen, Hans. 'La garantía jurisdiccional de la Constitución.' En: Revista Iberoamericana de Derecho Procesal Constitucional, N° 10, julio-diciembre 2008, p. 43);

11. Facultad presidencial de formular vetos a un proyecto de ley y sus límites.

15°. Que en los considerandos que preceden, estos Ministros disidentes han intentado precisar por qué, en el proceso que motiva esta sentencia, se ha planteado un conflicto de constitucionalidad que el Tribunal Constitucional debe resolver en virtud de la atribución que le confiere el artículo 93, inciso primero, N° 3°, de la Carta Fundamental. Corresponde ahora indicar qué tipo de examen debe realizar esta Magistratura de cara a la decisión específica que se le somete;

16°. Que de acuerdo a lo señalado en el considerando 11°, letra b), de esta disidencia, el conflicto constitucional sometido a la decisión del Tribunal dice relación, por una parte, con el alcance de las facultades colegisladoras del Presidente de la República, específicamente, en lo que dice relación con la formulación de vetos a un proyecto de ley aprobado por las Cámaras. Por la otra, se refiere a la eventual infracción, por el Presidente de la Cámara de Diputados, del límite constitucional que debe respetar la formulación de tales vetos y que le permite declarar la inadmisibilidad de las observaciones del Jefe del Estado sólo si no se ajustan a las ideas matrices del proyecto de ley de que se trata. En el presente Capítulo se abordará la primera de estas cuestiones para reservar, el análisis de la segunda para el capítulo que sigue;

17°. Que tal como señala S.E. la Presidenta de la República, refiriéndose al actual ordenamiento constitucional, *"las facultades con que cuenta el Presidente de la República en razón de sus facultades como colegislador son amplias, y dan cuenta de un presidencialismo reforzado. Sin perjuicio de aquello, tales atribuciones poseen límites constitucionales que deben respetarse."* (Fojas 743);

18°. Que, en efecto, la Constitución Política confiere al Presidente de la República un importante rol colegislador que se desprende de lo dispuesto en su artículo 32, N° 1°, que señala: *"Son atribuciones especiales del Presidente de la República: 1°. Concurrir a la formación de las leyes con arreglo a la Constitución, sancionarlas y promulgarlas."*

Así, las leyes, en Chile, son el producto de la voluntad de dos órganos: el Congreso Nacional (artículo 46 de la Constitución Política) y el Presidente de la República (artículo 32, N° 1, de la misma Carta), llamado cada uno de ellos a intervenir en el proceso de formación de la ley en las etapas y de la manera que la Ley Suprema prescribe.

Una de las manifestaciones de la función colegisladora del Presidente de la República está constituida por la facultad de formular observaciones (indicaciones) durante la tramitación de los proyectos de ley (artículo 69 de la Constitución Política), así como de plantear vetos a aquellos proyectos aprobados por las Cámaras (artículo 73 de la misma Carta). Como ha sostenido este Tribunal: *"La Constitución ha entregado la función de legislar al Presidente de la República, pudiendo formular indicaciones a los proyectos de ley tramitados en el congreso. Esta facultad es indelegable, por no existir precepto alguno en la Constitución que lo permita."* (STC Rol N° 122, considerandos 3°, 5°, 6° y 9°);

19°. Que en lo que se refiere al veto, materia de este proceso constitucional, el artículo 73 de la Carta Fundamental dispone:

"Si el Presidente de la República desaprueba el proyecto, lo devolverá a su Cámara de origen con las observaciones convenientes, dentro del término de treinta días.

En ningún caso se admitirán las observaciones que no tengan relación directa con las ideas matrices o fundamentales del proyecto, a menos que hubieren sido consideradas en el

mensaje respectivo.

Si las dos Cámaras aprobaran las observaciones, el proyecto tendrá fuerza de ley y se devolverá al Presidente para su promulgación."

20°. Que, al respecto, esta Magistratura ha sostenido, aún antes de la vigencia de la actual Constitución Política, que *"es sabido, no sólo por lo que establece la Constitución Política del Estado en su párrafo relativo a la "Formación de las Leyes" (artículos 45 a 55, inclusive), sino porque así lo reconoce unánimemente la doctrina nacional, que el proceso de formación de la ley no termina en el Congreso Nacional ya que aprobado un proyecto de ley en ambas ramas, el Presidente de la República, colegislador, puede hacer uso de su facultad de desaprobar el proyecto (artículo 53), **situación en la cual éste debe continuar su tramitación.**"* (STC Rol N° 1, considerando 2°). (Énfasis agregado);

21°. Que de lo anterior se desprende que el sentido del veto presidencial es que el proyecto de ley aprobado por las Cámaras sea sometido a una segunda deliberación producto de que uno de los órganos colegisladores (y representante, como el Congreso Nacional, de la voluntad soberana de la Nación) discrepa del contenido del proyecto que proviene de la voluntad de las Cámaras. De esta forma, lo que busca la Carta Fundamental es que la

ley que entre a regir en forma obligatoria sea el producto real de la voluntad concordada del Congreso Nacional y del Presidente de la República, ambos en su rol de legisladores;

22°. Que, en lo que dice relación con los límites a la facultad presidencial de vetar un proyecto de ley aprobado por las Cámaras, éstos se desprenden del propio contenido del artículo 73 de la Carta Fundamental y son:

a) Que el veto se formule dentro del plazo de treinta días desde que el Presidente recibe el oficio de la Cámara de origen comunicándole la aprobación del proyecto por las Cámaras, y

b) Que las observaciones que son materia del veto tengan relación directa con las ideas matrices o fundamentales del proyecto;

23°. Que en estos autos no se ha cuestionado que el veto formulado por el Presidente de la República al proyecto de ley que permite la introducción de la televisión digital terrestre se formuló dentro del plazo que la Constitución exige. La discrepancia entre los órganos legisladores se centra en el segundo límite referido a la relación directa que debe guardar el veto con las ideas matrices del proyecto de ley.

Sobre este último aspecto versará el capítulo que sigue de esta disidencia, no obstante lo cual no podemos abandonar el presente sin advertir el peligro que tiene la

interpretación errónea de las ideas matrices del proyecto_

En efecto, la declaración de inadmisibilidad que el Presidente de la Cámara de Diputados puede formular al veto remitido por el Presidente de la República, en virtud de lo previsto en el artículo 32 de la Ley Orgánica Constitucional del Congreso Nacional, por no respetar dicho veto la relación directa con las ideas matrices o fundamentales del proyecto, como lo exige el artículo 73 de la Constitución Política, puede llegar a

58

anular el objeto del mismo cual es someter el proyecto a una segunda deliberación por las Cámaras.

No resulta redundante insistir en lo consignado en el considerando 7° de este voto, en el sentido que el profesor Alejandro Silva ha recordado que *"este mecanismo (la declaración de inadmisibilidad) daba lugar a interpretaciones amplias del mismo cuerpo político encargado de la tramitación de la ley; así, se producirían acuerdos parlamentarios temporales para introducir todo tipo de cambios, sin atender a la norma reglamentaria sobre ideas matrices."*

A mayor abundamiento, el primer Presidente del Tribunal Constitucional, profesor Enrique Silva Cimma, recuerda los conflictos frecuentes entre el Presidente de la República y el Congreso Nacional, producidos bajo la vigencia de la Constitución Política de 1925, y que

se caracterizaron por la tendencia de este último a exorbitar (sic) sus atribuciones. ("El Tribunal Constitucional de Chile (1971-1973).^o Cuadernos del Tribunal Constitucional, N° 38, segunda edición, 2008, p. 23);

24°. Que, en consecuencia, existen antecedentes fundados para sostener que la práctica legislativa chilena anterior a la reforma constitucional de 1970 se prestó para procedimientos que tendían a desfigurar el rol colegislador del Presidente de la República, ya recogido en la Carta de 1925, los que precisamente llevaron al establecimiento de esta Magistratura Constitucional por primera vez en la historia republicana;

III. Ideas matrices de un proyecto de ley, competencia del Tribunal Constitucional y naturaleza de la declaración de inadmisibilidad de un veto presidencial.

25°. Que, como ya se ha precisado, la relación directa con las ideas matrices o fundamentales del proyecto de ley, es uno de los límites que ha de respetar

59

la formulación de un veto por el Presidente de la República respecto de un proyecto de ley aprobado por las Cámaras;

26°. Que la Constitución no define qué debe entenderse por "ideas matrices", pero sí lo ha hecho esta Magistratura.

En sentencia Rol N° 786, se

afirmó que: *'La idea matriz de un proyecto de ley está constituida por la situación, materia o problemas específicos que el autor del proyecto de ley señale como existentes y a cuya atención, en todas sus implicancias, quiere acudir por la vía de su potestad normativa legal. Son únicamente las comprendidas en el mensaje o moción pertinente.'* (Considerando 17°).

Refiriéndose al sentido de la limitación de la facultad del Presidente de la República de formular observaciones y vetos a un proyecto de ley, en sentencia Rol N° 410, indicó, además, que: *"El objetivo esencial de la norma es evitar las "leyes misceláneas". En ese sentido las Ideas matrices y fundamentales son aquellas que sirven de base para un proyecto y en las cuales se apoyan otras ideas de carácter secundario o derivado, es el problema a resolver y la relación directa significa ser próxima o atingente, una relación causal sincera.'* (Considerandos 32° y 33°).

Agregó, en ese mismo fallo, que: *"En la resolución del problema debe estarse siempre más al aspecto sustantivo, que al meramente formal, de las ideas matrices o fundamentales del proyecto contenidas en el Mensaje o Moción y de los preceptos originados en una indicación. De allí que la circunstancia que haya coincidencia entre unas y otra, en cuanto a los textos legales afectados, constituye un elemento enteramente secundario que por sí solo no permite concluir que por existir dicha coexistencia se cumpla con lo preceptuado por el artículo 16 de la Constitución, pues bien puede*

ocurrir que el Mensaje o la Moción, por una parte, y determinados artículos nacidos de una indicación, por otra, modifiquen un mismo cuerpo normativo y, en cambio, no exista relación directa, en lo sustantivo entre aquellos y éstos." (Considerando 33°);

27°. Que, desde la doctrina, a su vez, se ha expresado que "como requisito esencial de coherencia legislativa, las observaciones presidenciales deben siempre guardar estrecha conexión con las ideas fundamentales del proyecto respectivo o con las del mensaje que le hubiere dado origen. En caso contrario, pueden y deben ser declaradas inadmisibles por el Presidente de la Cámara de origen en cualquier momento anterior a su votación (Art. 32 LOC.CN.). Como se comprende de lo dicho, este requisito afecta solamente a las observaciones de carácter aditivo o sustitutivo, toda

vez que la norma no resulta aplicable frente a un veto

total o a uno de carácter supresivo, en los que nada nuevo se propone."

(Bronfamn Vargas, Alan y otros. "El Congreso Nacional. Estudio constitucional, legal y parlamentario." Centro de Estudios y Asistencia Legislativa. Universidad Católica de Valparaíso, 1993, p.373);

28°. Que, como se ha dicho anteriormente, una errada apreciación de un veto presidencial en cuanto se

declara su inadmisibilidad por no guardar relación directa con las ideas matrices o fundamentales del proyecto, en la forma que este Tribunal ha ido delineando a través de su jurisprudencia, podría cercenar severamente las facultades colegisladoras del Presidente de la República, alterando una de las características más esenciales del régimen presidencial consagrado en la Carta Fundamental. De allí que resulte necesario precisar, cuidadosamente, la naturaleza de esa declaración de inadmisibilidad o, dicho en otros términos, hasta dónde puede llegar;

61

29°. Que, en el sentido recién descrito, resulta útil volver sobre la doctrina desarrollada por el Tribunal Constitucional en su sentencia Rol N° 9, de 6 de noviembre de 1972. Examinando precisamente el alcance del límite a las observaciones o vetos a un proyecto de ley constituido por el respeto a sus ideas matrices expresó que:

"La única exigencia formal y de técnica legislativa dispuesta por el artículo 48 de la Carta Fundamental consiste en prohibir al parlamentario o al Presidente de la República, como colegislador, sea durante los trámites del proyecto en el Congreso o en el veto (caso del inc. 2° del Art. 53 de la

Constit. Pol. Del E.) que introduzcan textos que no vayan dirigidos a abordar el problema o la cuestión sustancial que dio origen a la iniciativa legislativa (...) No es el ropaje de los artículos del proyecto inicial el que fija por sí solo la o las ideas centrales, éste es un elemento que debe tenerse en cuenta al examinar la admisibilidad de las indicaciones, pero tiene relevancia la exposición de motivos y, de manera decisoria, la esencia o sustancia del asunto de interés que el legislador autor se ha propuesto encarar y someter a conocimiento, elaboración y aprobación colectiva y final por los cuerpos colegisladores. Debe estarse, entonces, de preferencia al fondo del (sic), y no a las palabras o formas externas. Se trata de confrontar "ideas", concepto abstracto e intelectual, con textos normativos concretos, y no simplemente confrontar unos artículos con otros en su mera naturaleza formal, para decir con arreglo al artículo 48 de la Constitución Política del Estado." (Considerando 12°).

Agregó que:

(...) dada la amplia discrecionalidad de la función legislativa para crear y concebir las reglas sociales obligatorias, abstractas, impersonales y generales, sin más límites que los que emanan del texto constitucional, no es posible, en razón del artículo 48, rechazar las correcciones o adiciones que se hagan a un determinado proyecto, mediante un mero proceso subjetivo de calificación acerca de las bondades, deficiencias o inconvenientes que se atribuyan. Los cuerpos legislativos se pronuncian por la aprobación o rechazo de ellos, mas no privan a la autoridad de su facultad inalienable y consustancial con su investidura para proponer la norma que les parezca más adecuada. Únicamente en el caso de que se trate de introducir regulaciones ajenas a la idea central del proyecto, determinada jurídicamente como se ha hecho, que no tengan relación directa con la idea matriz o fundamental, en los términos ya señalados para su jurídico establecimiento, aquellas serán inadmisibles por razón de lugar y de oportunidad." (Considerando 130);

30°. Que de la recordada doctrina

puede inferirse, entonces, que la declaración de inadmisibilidad de una observación o veto formulado por el Presidente de la República, en ejercicio de sus facultades colegisladoras, reúne las siguientes características:

- a) Consiste en una calificación jurídica objetiva_
- b) Importa una confrontación de ideas y no de articulados precisos.
- c) Supone el contraste entre las observaciones formuladas por el Jefe del Estado y las ideas centrales que constan en la exposición de motivos

63

del proyecto (mensaje o moción) de que se trata y que se proyectan en su articulado.

La importancia de respetar estas características se asocia directamente a la necesidad de evitar prácticas legislativas del pasado en que la declaración de admisibilidad -como se recordó- fue utilizada para anular las facultades colegisladoras del Presidente de la República;

**IV. La declaración de inadmisibilidad del
Presidente de
la Cámara de Diputados respecto del veto
presidencial al
Proyecto de Ley que permite la introducción
de la
Televisión Digital Terrestre.**

31°. Que el requerimiento de autos indica que el Oficio N° 11.109, de 21 de enero de 2014, dirigido por el Presidente de la Cámara de Diputados al Presidente del Senado, informa sobre la decisión de

la Cámara, adoptada en su Sesión N° 115, de la misma fecha, de declarar inadmisibles algunas de las observaciones formuladas por el Presidente de la República, al Proyecto de Ley que permite la introducción de la Televisión Digital Terrestre (Boletín N° 6190-19), mediante Mensaje N° 267-361, de 15 de noviembre de 2013. Las observaciones objeto de la declaración de inadmisibilidad fueron las signadas con los números 3,4,6,7,10,13,17,18,19,22 y 28;

32°. Que examinada el Acta de la Sesión 115ª de la Cámara de Diputados, puede constatarse que el fundamento de la declaración de inadmisibilidad de las observaciones recién referidas fue explicado por el Presidente de dicha Corporación ante una pregunta formulada por el Diputado Felipe Harboe que solicitó explicar "*¿en qué se basó la Mesa para declarar admisibles algunas observaciones e inadmisibles otras?*"¹. El Presidente, Diputado Edmundo Eluchans, respondió textualmente: "*Podría hacerlo, pero tendría que ir explicando una a una cada fundamentación.*

En todo caso, le hago presente que existe un acuerdo político sobre la materia, firmado por todas las bancadas

-incluidas las de Gobierno- y el Ejecutivo. De manera que lo único que pretende la Mesa es facilitar el cumplimiento del acuerdo." El Diputado Harboe replicó que *"un acuerdo político tiene por objeto resolver cuestiones de fondo"*, de modo que inquiriere aclarar qué fundamento jurídico tuvo en consideración la Mesa para declarar admisibles algunas observaciones e inadmisibles otras. A lo que el Presidente de la Cámara contestó: *"Señor diputado, para los efectos de contestar su pregunta lo importante es explicar el fundamento que tuvo la Mesa para declarar admisibles algunas observaciones. Respecto del fundamento que tuvo en vista para declarar inadmisibles otras, solo cabe señalar que la Mesa sencillamente no está de acuerdo con que se hayan apartado de la idea matriz del proyecto."* (Fojas 526);

33°. Que las citas transcritas revelan que el Presidente de la Cámara de Diputados no estaba de acuerdo en la declaración de inadmisibilidad de algunas observaciones contenidas en el veto del Presidente de la República, por estimar - con el resto de la Mesa- que ellas no se apartaban de las ideas matrices del proyecto de ley. Pero que, con todo, procedió a declarar su inadmisibilidad en base a *"un acuerdo político firmado por todas las bancadas -incluidas las del. Gobierno- y el Ejecutivo"*, documento que no consta en el presente proceso constitucional;

34°. Que el examen detenido de las intervenciones de los señores diputados en la Sesión 115ª revela que, más allá del aludido "acuerdo político", no se produjo, al interior de la Cámara, un debate en torno a si las observaciones contenidas en el veto del Presidente de la República se ajustaban o no a las ideas matrices del proyecto de ley que permite la introducción de la televisión digital terrestre, tal y como lo exige el artículo 73, inciso segundo, de la Carta Fundamental y

como lo ha precisado la jurisprudencia de este órgano constitucional, especialmente en su sentencia Rol N° 9;

35°. Que las razones para fundamentar la inadmisibilidad de las observaciones contenidas en el veto presidencial, en opinión de la mayoría de los integrantes de las Comisiones Unidas de Constitución, Legislación y Justicia y de Obras Públicas, fueron explicadas por el Diputado informante, Marcelo Díaz, en la aludida Sesión 115' de la Cámara, advirtiéndole que la inadmisibilidad debía hacerse extensiva a la totalidad del veto. Afirmó el Diputado Díaz que:

"(...) las observaciones presidenciales se redactaron en conocimiento de la decisión del Tribunal Constitucional, acerca del requerimiento presentado por diputados afines al Gobierno y que solo prosperó parcialmente respecto de un tema.

(...) la admisibilidad de las observaciones implicaría aceptar la prerrogativa presidencial para pasar por alto no solo un prolongado debate legislativo, sino que

también lo resuelto por el Tribunal Constitucional, valiéndose para ello de un veto redactado en conocimiento de la sentencia de esa magistratura, recaída, como se ha dicho, en una presentación de parlamentarios de Gobierno.

No parece necesario entrar al fondo de las observaciones para percatarse que el trato que se da a la televisión nacional la convierte en un ente subsidiario de negocios privados que no presta utilidad pública alguna, criterio, por lo demás, que fue compartido por los representantes de las distintas entidades gremiales y movimientos relacionados con el trabajo televisivo que

concurrieron a entregar sus opiniones.

" (Fojas 520 vta.);

36°. Que, como puede constatarse, en la intervención del diputado informante de las Comisiones unidas, no existe alusión a las "ideas matrices" del proyecto de ley y cómo ellas no serían respetadas por el veto presidencial. Por el contrario, los fundamentos que entrega para explicar la inadmisibilidad de las observaciones contenidas en el veto tienen que -ver con razones de mérito o con el fondo del articulado del proyecto que son las que un veto -como el de la especie-pretende precisamente someter a una segunda deliberación por parte de las Cámaras. Por lo mismo, tales fundamentos se alejan de una calificación jurídica objetiva que se limite a contrastar las observaciones formuladas por el Jefe del Estado con las ideas centrales que constan en la exposición de motivos del Mensaje presidencial que dio origen al proyecto de ley de que se trata, siguiendo lo razonado en el considerando 30° de este voto;

37°. Que la posición del Diputado Díaz de fundar la inadmisibilidad del veto presidencial en razones que no se concilian con el mero contraste de su contenido con las ideas matrices o fundamentales del proyecto es compartida también por otros diputados que intervienen en el debate. Así, y a modo de ejemplo:

Diputado Farras: "No podemos aceptar esa parte del veto, porque la segunda señal de la televisión nacional no dice relación con una cosa comercial, sino con una cuestión social, con el objetivo de entregar, a través de esa señal, mayor cabida a los canales de las regiones." (Fojas 521);

Diputada Vidal: "Antes del veto habíamos ganado una visión ciudadana que defendía

principalmente los derechos laborales de los artistas y de muchos actores que trabajan en la televisión; pero no solo eso, ya que también se hablaba de una

67

televisión pluralista_ Sin embargo, con el veto eso quedó en fojas cero." (Fojas 524);

Diputado Rivas: "No consideraré admisibles los vetos 3º y 18º, por lo menos en defensa y en garantía de los derechos de los actores y las actrices de nuestro país." (Fojas 524 vta.);

38º. Que, ratificando estas posiciones, la abogada que representó a S.E. la Presidenta de la República afirmó, en estrados, al producirse la vista de esta causa que, a través del veto, *"el Presidente de la República planteó otro modelo de televisión distinta";*

39º. Que, de todo lo expresado, puede colegirse que, al declarar inadmisibles 11 observaciones contenidas en el veto del Jefe del Estado al proyecto de ley que introduce la televisión digital terrestre, la Cámara de Diputados y su Presidente, no respetaron el artículo 73, inciso segundo, de la Carta Fundamental, que sólo permite fundar dicha inadmisibilidad en que las observaciones formuladas no tienen relación directa con las ideas matrices o fundamentales del proyecto. De acuerdo con el Mensaje N° 942-356, de 24 de octubre de 2008, con el que la Presidenta de la República inició un proyecto de ley que permite la introducción de la televisión digital terrestre (p. 3), dichas ideas matrices (contrastadas, esta vez, con las observaciones declaradas inadmisibles por la Cámara de Diputados), eran:

Una mayor diversidad y pluralismo informativo y cultural (a que se referían las observaciones presidenciales N°s 3, 4, 6, 7, 13, 17, 18, 19 y 28);

- Una adecuada expresión televisiva de la identidad

y problemáticas regionales, locales y comunitarias (a que se refería la observación presidencial N° 19);

68

- El desarrollo de la industria de los contenidos y cultural en general (a que se referían las observaciones presidenciales N°s 10 y 22); y
- La diversificación y aumento en la calidad de los servicios recibidos por los ciudadanos (a que se refería la observación presidencial N° 13).

La sola lectura de tales ideas matrices revela que el Mensaje de la entonces Presidenta de la República, señora Michelle Bachelet Jeria, pretendía impulsar un nuevo modelo de televisión en el país de forma que "los

chilenos y las chilenas puedan acceder a las oportunidades de la televisión digital en el menor plazo." (Pág. 3 del Mensaje). Por lo tanto, se trataba de un objetivo amplio en el cual cabían distintas opciones de políticas y medidas que tendieran a concretar tal objetivo;

40°. Que, a diferencia de lo acontecido en la Cámara de Diputados, S.E. la Presidenta de la República, en su escrito de observaciones, fojas 814 y siguientes, sí verifica el examen de contraste entre las observaciones contenidas en el veto presidencial de que se trata y las ideas matrices del proyecto de ley que se han recordado, negando su vinculación directa con las ideas matrices o fundamentales del proyecto, lo que, en todo caso, no tiene la virtud de suplir la carencia de tal análisis por parte de la Cámara de Diputados;

41°. Que, así, el debate sostenido al interior de la Cámara de Diputados no da cuenta, realmente, de que 11 observaciones formuladas por S.E. el Presidente de la República fueran contrarias a las amplias ideas matrices contenidas en el proyecto de ley que permite la introducción de la televisión digital

terrestre, aún cuando se haya invocado la norma constitucional que permite declarar la inadmisibilidad de las mismas. Y es que no basta invocar la aludida norma de la Ley Suprema -el artículo 73, inciso segundo- para fundar la

e

69

inadmisibilidad si el debate, más bien, da cuenta de un rechazo del veto *ab initio* que no permite su debate sustantivo por las Cámaras.

De allí que la consideración de las ideas matrices -concebida en forma tan amplia como ocurre en la especie- imponía la necesidad de una apreciación distinta de la admisibilidad de las observaciones contenidas en el veto, lo que habría llevado, sin duda, a una conclusión diferente, pues, a juicio de estos Ministros disidentes, todas las observaciones declaradas inadmisibles se relacionaban con alguna o algunas de las ideas matrices contenidas en el proyecto de ley, acorde con el fundamento amplio en que ellas se inspiraban, ya fuese el pluralismo en materia informativa, la adecuada expresión de las problemáticas regionales, el desarrollo de la industria de los contenidos y cultural en general o la diversificación en la calidad de los servicios recibidos por los ciudadanos;

42°. Que, de esta forma, la declaración de inadmisibilidad de 11 observaciones contenidas en el veto presidencial al proyecto de ley que introduce la televisión digital terrestre, ha incurrido en una inconstitucionalidad, pues aun cuando ésta se haya fundado genéricamente, en la norma constitucional que la permite, no ha realizado el cotejo con las ideas matrices del proyecto de ley que resultaba acorde con la amplitud de las mismas. Al hacerlo, el Presidente de la Cámara de Diputados ha incurrido en un vicio de constitucionalidad

que afecta el proceso de formación de la ley de que se trata, pues ha impedido que el contenido de todo el veto presidencial pueda ser discutido, en el fondo y en su mérito por el Senado como Cámara revisora, afectando, asimismo, la facultad colegisladora conferida por la Carta Fundamental al Presidente de la República. Específicamente, estos Ministros disidentes entienden vulnerados, en la especie, el artículo 46 de la

7 0

Constitución Política, en cuanto prescribe que ambas Cámaras *"concurren a la formación de las leyes en conformidad a esta Constitución"*, así como el artículo 73, inciso segundo, referido a la limitación del veto presidencial en relación con su artículo 32 N° 10;

V. El veto del Presidente de la República y la sentencia del Tribunal Constitucional Rol N° 2541.

43°. Que, no obstante que las razones esgrimidas en los considerandos que preceden son suficientes para acoger el requerimiento, en cuanto a su petición subsidiaria, este voto no podría concluir sin comentar, someramente, uno de los fundamentos en que el diputado informante de las Comisiones Unidas de Constitución, Legislación y Justicia y de Obras Públicas de la Cámara, pretendió fundar la declaración de inadmisibilidad de todas las observaciones contenidas en el veto presidencial contenido en el Mensaje N° 267-361, de 15 de noviembre de 2013, y que consiste en que el referido veto estaría pasando a llevar lo resuelto por este tribunal Constitucional en sentencia Rol N° 2541, de 18 de noviembre de 2013. Dicha sentencia resolvió un requerimiento deducido por 36 diputados que objetaban la constitucionalidad de cuatro normas incluidas en el Proyecto de Ley que permite la introducción de la Televisión Digital Terrestre.

Debe recordarse, en este sentido, que el Diputado Marcelo

Díaz, sostuvo, en la Sesión N° 115ª, de la Cámara de Diputados que:

"(.4 la admisibilidad de las observaciones implicaría aceptar la prerrogativa presidencial para pasar por alto no solo un prolongado debate legislativo, sino que también lo resuelto por el Tribunal Constitucional, valiéndose para ello de un veto redactado en conocimiento de la sentencia de esa magistratura, recaída, como

71

se ha dicho, en una presentación de parlamentarios de Gobierno."

Por ende, aduce una suerte de desacato del Presidente de la República a lo resuelto por esta Magistratura en la sentencia Rol N° 251;

44°. Que atendido el alcance de la afirmación del diputado informante, que se relaciona directamente con la fuerza vinculante de las sentencias del Tribunal Constitucional frente a terceros, es necesario recordar que la sentencia Rol N° 2541, ya aludida, sólo declaró inconstitucional la frase "excluyendo aquellos que atenten contra los mismos", incluida en el inciso quinto nuevo del artículo 1° de la Ley N° 18.838, que se contiene en la letra d) del número 1 del artículo 1° del proyecto de ley que "Permite la introducción de la televisión digital terrestre". Esta era una de las cuatro normas impugnadas por los diputados requirentes en ese proceso constitucional. Las otras tres normas objetadas no fueron declaradas inconstitucionales rechazando el requerimiento en tales puntos (el precepto contenido en la letra m) nueva del artículo 12 de la Ley N° 18.838, que se contiene en la letra g) del número 8 del artículo 1°; el precepto contenido en la parte final del inciso undécimo del artículo 15 nuevo de la Ley N° 18.838, que se contiene en el número 14 del

artículo 1°; y los preceptos contenidos en los incisos segundo y tercero del artículo 15 quáter nuevo de la Ley N° 18.838, que se contiene en el número 15 del artículo 1°, todos del proyecto de ley indicado);

45°. Que, en cuanto al precepto declarado inconstitucional en la sentencia mencionada, el Presidente de la República, en el veto presidencial a que se refiere el presente proceso constitucional, viene insistiendo en su supresión del texto del proyecto de ley a través de la observación N° 2 del veto respectivo (fojas 106).

72

Luego, en este punto, puede decirse que el Jefe del Estado se hace cargo de lo que prescribe el inciso segundo del artículo 94 de la Constitución Política, en cuanto a los efectos de las sentencias que pronuncia el Tribunal Constitucional. En efecto, dicha norma prescribe: *'Las disposiciones que el Tribunal declare inconstitucionales no podrán convertirse en ley en el proyecto o decreto con fuerza de ley de que se trate.'*

Expresado en otros términos, el veto del Presidente de la República no hace sino -en este punto- contribuir a dar plena eficacia a la sentencia del Tribunal Constitucional;

46°. Que en cuanto a las normas que esta Magistratura no declaró inconstitucionales en su sentencia Rol N° 2541, ellas son objeto también de observaciones en el veto del Presidente de la República, respecto del

precepto contenido en la letra m) nueva del artículo 12 de la Ley N° 18.838, que se contiene en la letra g) del número 8 del artículo 1° (observación N° 12) y del precepto contenido en la

parte final del inciso undécimo del artículo 15 nuevo de la Ley N° 18.838, que se contiene en el número 14 del artículo 1° (observación N° 19). Sólo esta última se encuentra dentro de aquéllas declaradas inadmisibles por el Presidente de la Cámara de Diputados;

47°. Que el eventual desacato a la sentencia del Tribunal Constitucional sólo podría producirse respecto de la observación N° 19 que fue declarada inadmisibile.

La mencionada observación, supresiva, proponía eliminar la frase: *"de señales de la propia concesionaria de carácter regional o"* fundándose, a juicio de los senadores requirentes, en la necesidad de reforzar el propósito original del proyecto de que Televisión Nacional de Chile utilice la segunda señal sólo para transportar a otros concesionarios, más pequeños, cumpliendo así con la idea matriz de promover el

fr.

73

pluralismo y respetando la sentencia de este Tribunal Rol N° 2541;

48°. Que, así, no se divisa cómo el veto presidencial, en lo que atañe a la observación N° 19 -que fue declarada inadmisibile- pudo ir en contra de la decisión de esta Magistratura Constitucional.

Aún cuando no se comparta el punto de vista de los senadores requirentes, debe tenerse presente el alcance de la sentencia pronunciada en un proceso de control preventivo facultativo de constitucionalidad de un proyecto de ley.

Lo anterior, porque el objeto de dicho control es

constatar siempre a requerimiento de los órganos constitucionales interesados una eventual inconstitucionalidad en el proyecto de ley que aún no ha sido objeto de promulgación y que, por ende, se encuentra en plena fase de tramitación.

Pero si, por el contrario, las inconstitucionalidades denunciadas se rechazan, los órganos colegisladores recobran su plena competencia para definir el contenido del proyecto de ley a través de la expresión de su voluntad conjunta. La Constitución no obliga, en este caso, y a diferencia de la sentencia estimatoria de inconstitucionalidad, a fijar un determinado contenido normativo si los órganos colegisladores llegan a definir otro que sea igualmente constitucional que el que el Tribunal tuvo la oportunidad de revisar. En definitiva, sólo será el control preventivo obligatorio del proyecto, el que determinará el contenido normativo que se ajuste definitivamente a la Carta Fundamental y que permitirá la promulgación del proyecto acorde a lo decidido por el Tribunal Constitucional.

Una interpretación contraria daría a este órgano constitucional un poder legislador, durante la fase de tramitación de un proyecto de ley, que no ha estado en el

74

ánimo del Constituyente conferirle, en desmedro de la voluntad de los representantes de la soberanía popular;

49°. Que, así, si el Tribunal Constitucional interviene durante la tramitación de un proyecto de ley es sólo previo requerimiento y para dirimir una discrepancia suscitada entre los órganos colegisladores en torno al resguardo efectivo de la supremacía constitucional. La declaración eventual de

inconstitucionalidad tiene ese propósito. Pero el rechazo de determinadas cuestiones de constitucionalidad planteadas en el requerimiento significa que no vulneran tal supremacía sin cerrar la posibilidad de que, en la continuación del debate legislativo, se encuentre una fórmula normativa diversa -incluso mejor- que también se avenga con la Carta Fundamental;

50°. Que de lo razonado se sigue que estos Ministros disidentes no advierten cómo el veto presidencial a que se refiere el presente proceso constitucional ha podido desconocer o sobrepasar pronunciamientos previos de esta Magistratura Constitucional.

Los Ministros señor Iván Aróstica Maldonado y señora

Maria Luisa Brahm Barril (redactora) dejan constancia de que **concurren** a la disidencia redactada por la Ministra Presidenta señora Marisol Peña Torres, que demuestra con nitidez que las observaciones 3, 4, 6, 7, 10, 13, 17, 18, 19, 22 y 28, formuladas por el Presidente de la República, mediante Mensaje 267-361, al proyecto de ley que permite la introducción de la televisión digital (Boletín 6190), no han sido declaradas inadmisibles conforme a la Constitución; pero son de opinión de declarar que las disposiciones del proyecto cuestionado, en las cuales recaen dichas observaciones, no pueden convertirse en ley por no haber sido sancionadas por el Presidente de la República, quien las desaprobó, observándolas, y no haberse tampoco insistido en el texto

aprobado por el Congreso, por los dos tercios de los miembros presentes de cada una de las Cámaras, con lo que no se ha dado cumplimiento, respecto de dichas disposiciones, con lo preceptuado en los artículos 32, N°1, 72 y 73 de la Constitución y, en consecuencia, no pueden convertirse en ley, debiendo ser suprimidas del texto del proyecto.

Tienen presente para ello las siguientes reflexiones adicionales:

1. Una de las reformas más relevantes, debatidas y comentadas a la Constitución de 1925 fue la introducida por la Ley N° 17.284, de 1970, la cual, entre otras trascendentales materias, como la creación del Tribunal Constitucional, consagró la prohibición al legislador de introducir, durante el proceso de formación de la ley, materias extrañas a las ideas matrices de los proyectos que, como se sabe, fue contemplada en sendas modificaciones a los artículos 48 y 53 de la señalada Carta Fundamental, cuyo texto se conserva idéntico en los actuales artículos 69, inciso primero, y 73, inciso segundo de la Constitución vigente, habiendo añadido esta última la oración final de este inciso, que autoriza al Presidente de la República a proponer en el veto una idea nueva que estuvo contenida en el respectivo mensaje (agregada en la Comisión de Estudio, Sesión 350).

Como las cuestiones centrales de la controversia que se plantea en el presente proceso constitucional residen en la intervención de esta Magistratura en la decisión sobre la admisibilidad de las observaciones a un proyecto de ley, así como el alcance de la restricción en cuanto deben decir relación directa con las ideas matrices o fundamentales del proyecto, es pertinente recordar una de las numerosas obras jurídicas que se publicaron en la época, "Reforma Constitucional 1970" (Eduardo Frei y otros, Editorial Jurídica, 1970), en cuyo Capítulo VII, bajo el epígrafe "La especificación de la ley", el

Profesor Francisco Cumplido analiza la parte de la reforma a que interesa. Por la claridad y pertinencia de ese estudio, conviene citarlo aquí. Explica el Profesor Cumplido: *"En cuanto al Presidente de la República no pierde su facultad de adicionar, sustituir o suprimir artículos de un proyecto aprobado por el Congreso, pero, si agrega artículos, ellos tienen que estar en relación directa con las ideas matrices o fundamentales del proyecto. En suma, ha perdido el veto aditivo que incorporaba ideas ajenas, pero no el veto aditivo que agrega ideas pertinentes al proyecto... Corresponderá pronunciarse, en primer término, sobre la constitucionalidad de las observaciones al Presidente de la Comisión o al Presidente de la Cámara, en su oportunidad. De la resolución de éstos, podrá recurrirse al Tribunal Constitucional, en virtud de la atribución que le confiere la letra a) del artículo 78 b). Así quedó claramente establecido en la historia fidedigna de la Reforma... La norma comentada es clara, en el caso que se admita a tramitación y se apruebe una indicación u observación que infrinja lo dispuesto en los artículos 48 y 53, pues, requerido el Tribunal Constitucional, no podría promulgarse la norma impugnada, y si el Tribunal acoge el recurso no podrá convertirse en ley en el proyecto de que se trata. Pero ¿qué ocurre si no se admite a tramitación una indicación u observación que, a juicio del proponente, no infringe los mencionados artículos? ¿No se puede promulgar todo el proyecto? Parece que lo más ajustado con el espíritu del Constituyente sería que no se promulgara la parte del proyecto posiblemente afectada con la indicación u observación. ¿Qué pasa si el Tribunal Constitucional acoge el recurso y declara que la indicación u observación es pertinente? En tal caso, corresponderá a la Cámara de origen primero y a la Cámara revisora después pronunciarse sobre la indicación u observación.*

Si es indicación parlamentaria y se aprueba, podría el

Presidente de la República promulgarla o vetarla, continuando el procedimiento ordinario de formación de la ley.'.

Por su parte, el Profesor Guillermo Piedrabuena, titulada publicó una obra "La reforma constitucional" (Ed. Encina Ltda., 1970), en la que transcribe los documentos fundantes de la historia fidedigna de la reforma constitucional, de cuya lectura puede concluirse que la intervención del Tribunal Constitucional en el proceso de declaración de admisibilidad o inadmisibilidad de las indicaciones u observaciones, por su relación con las ideas matrices del proyecto, se explicó por la "... circunstancia de haberse elevado a rango constitucional " la norma que hasta entonces tenía rango reglamentario, al estar consignada en los respectivos reglamentos de las Cámaras, por lo cual, cualquier discrepancia al respecto sería, en adelante, una cuestión de constitucionalidad y no meramente reglamentaria, suscitada durante la tramitación del proyecto de ley.

2. Con los antecedentes aludidos en el motivo precedente es posible concluir que, desde que en 1970 se introdujo en la Carta Fundamental la norma actualmente contemplada en el inciso segundo del artículo 73 de la Constitución, elevándose al rango de norma constitucional la regla que hasta entonces estuvo sólo en los reglamentos de las Cámaras, no procede suspender su cumplimiento por acuerdo de la Sala o de los Comités (actuales artículos 23 del Reglamento de la Cámara de Diputados y 17 del Reglamento del Senado), ni adoptarse, ni aún por unanimidad, acuerdos que impliquen dejar de cumplirla; que las discrepancias de orden jurídico que se suscitan durante la tramitación de las leyes sobre la aplicación o interpretación de este precepto fundamental, configuran una cuestión de constitucionalidad, cuya resolución es de competencia del Tribunal Constitucional

y no constituyen ya meras cuestiones reglamentarias de

resolución interna de las Cámaras, pues, desde 1970, la solución de estas discrepancias o conflictos dejó de estar entregada al juego de las fuerzas políticas, para pasar a ser competencia del Tribunal Constitucional; que todos los antecedentes indican que, cuando durante la discusión de la reforma de 1970 se extendió a las observaciones del Ejecutivo la restricción que se imponía a las indicaciones parlamentarias, en cuanto debían ajustarse a las ideas matrices o fundamentales del proyecto, se tuvo en vista el denominado veto aditivo, esto es, el que tiene por objeto añadir ideas nuevas al proyecto de ley, y no aquel que se limita a suprimir una norma aprobada por el Congreso, aún cuando hipotética y , excepcionalmente pueda presentarse este último caso, y; que, por tratarse de una norma excepcional y restrictiva, debe aplicarse restrictivamente al caso expresa y explícitamente previsto en la Constitución.

3. En cumplimiento de lo dispuesto en el inciso segundo del artículo 93 de la Constitución, mediante oficio N° 11.154, de 10 de marzo del presente año, la Cámara de Diputados transcribió a este Tribunal Constitucional el proyecto de ley que permite la introducción de la televisión digital terrestre, correspondiente al boletín N°6190-19, a fin de que este Tribunal ejerciera el correspondiente control de constitucionalidad, de acuerdo a lo dispuesto en el N°1° del inciso primero del artículo 93 de la Carta Fundamental, ordenándose instruir, para ello, el proceso Rol 2645, en actual tramitación. En el citado oficio, la Cámara de Diputados informa a este Tribunal que dicha Corporación consultó al Presidente de la República, mediante oficio N°10.967, de 17 de octubre de 2013, si haría uso de la facultad que le confiere el artículo 73 de la Constitución Política de la República, enviándose en respuesta el mensaje N°267-361, de 15 de noviembre de

79

2013, mediante el cual sometió a la consideración del Congreso Nacional 28 observaciones al proyecto de ley en cuestión, y que el proyecto quedó totalmente tramitado por el Congreso Nacional el día 6 de marzo pasado, al recibirse el oficio N°127/SEC/14, mediante

el cual el Senado comunica la aprobación parcial de las observaciones formuladas por el Presidente de la República.

Así se ha dado cumplimiento, en el presente caso, las normas constitucionales que regulan la formación de las leyes, en las cuales corresponde actuar al Congreso y al Presidente de la República: Consultado por el Congreso el Presidente de la República ha ejercitado su derecho a sancionar las leyes o desaprobarlas, prestando su aprobación a la mayor parte de las normas del proyecto de ley y desaprobando aquellas disposiciones a las que formuló observaciones, lo cual hizo mediante mensaje N°267-361, de 15 de noviembre de 2013. El Congreso, por su parte, ha concluido su intervención, al declarar totalmente tramitado el proyecto y remitirlo para su control obligatorio de constitucionalidad, mediante oficio N°11.154, de 10 de marzo, a esta Magistratura. Resta ahora que, dictada sentencia en los procesos que se siguen ante este Tribunal (roles 2645 y 2646), se proceda a la promulgación del proyecto de ley.

4. Una de las instituciones más antiguas de la democracia es la facultad que se reconoce al Jefe del Estado de aprobar o sancionar las disposiciones acordadas por los cuerpos legislativos, antes de que éstas puedan convertirse en ley, la que se identifica generalmente con la antigua facultad de los reyes de confirmar o dar su aprobación a las proposiciones que le formulaba el Parlamento, aunque su origen se remonta al derecho romano. Al analizar la base doctrinaria de su mantención en el sistema constitucional de los Estados Unidos, Silva Bascuñán recuerda a Montesquieu, para quien "el poder

80

ejecutivo debe participar en la legislación por su facultad de impedir_ si el poder ejecutivo no tiene el poder de impedir los impulsos del cuerpo legislativo, éste será despótico, porque, como podrá darse todo el poder que pueda imaginar, aniquilará todos los otros" (citado en Tratado, Tomo I, Pág. 494). Para el mismo autor nacional la sanción es uno de los trámites culminantes de la formación de la ley y constituye *"el requisito más sustancial e ineludible del proceso de formación de la ley; lo único que no puede jamás faltar es el asentimiento del Jefe del Estado"*, atendido que la Constitución exige que la ley cuente no sólo con la voluntad de

las dos Cámaras, sino también con la del Presidente de la República, asentimiento ineludible de éste, en razón de que, llamado a constituirse en el principal ejecutor de la ley, se impone que ella cuente " con su beneplácito antes de que quede cerrado el proceso de su gestación. (Tratado, Tomo VII, Pág. 179).

Esta decisiva facultad legislativa del Presidente de la República ha sido consagrada por las constituciones chilenas, desde 1833, como la primera de sus atribuciones especiales, habiéndose mantenido idéntico el texto de la disposición que la contempla, esto es, que es atribución especial del Presidente de la República "*Concurrir a la formación de las leyes con arreglo a la Constitución, sancionarlas y promulgarlas*" (atribución la en el artículo 82 de la Constitución de 1833; atribución la en el artículo 72 de la de 1925, y atribución la en el artículo 32 de la Carta actual).

5. Si bien la aprobación del Presidente de la República es ineludible para que un proyecto de ley despachado por el Congreso pueda convertirse en ley, el ejercicio de su facultad de desaprobarlo o vetarlo no es absoluto, pues la Constitución lo ha regulado e impuesto restricciones (artículos 72, 73 y 75): Debe expresarse dentro de un plazo de treinta días, pues si no lo hace

81

opera su aprobación tácita y debe promulgarse como ley; debe limitarse a formular las observaciones convenientes, esto es, a proponer las supresiones o adiciones al texto de las Cámaras, cuya aprobación por éstas supuestamente removerá el motivo de la desaprobación presidencial; no son admisibles, en ningún caso, aquéllas observaciones que pretendan añadir normas que no tengan relación directa con las ideas matrices o fundamentales del proyecto, a menos que hubieran sido consideradas en el mensaje respectivo, y, por último, puede el Presidente de la República ser forzado por las Cámaras a aprobar el proyecto y promulgarlo como ley si éstas, luego de rechazar todas o algunas de sus observaciones, insisten, por los dos tercios de sus miembros presentes, en la totalidad o parte del proyecto aprobado por ellas.

Las restricciones que así se imponen a la atribución especial del Presidente de la República de sancionar las leyes, son normas de

derecho estricto, reglas de excepción que configuran limitaciones de derecho público que pueden aplicarse única y exclusivamente a los casos explícita y expresamente previstos en la Constitución, no siendo lícito extenderlas a otras situaciones similares o semejantes, por analogía o extensión, de acuerdo al principio universalmente aceptado de la interpretación restrictiva de las normas de excepción, el cual este Tribunal Constitucional invariablemente ha observado (roles 21, 67 y 190, entre otros).

6. Las normas constitucionales aludidas en los motivos precedentes contribuyen a configurar una de las características del sistema constitucional chileno, cual es el rol privilegiado o preponderante que, como colegislador, se reconoce al Presidente de la República, no sólo por su amplia iniciativa exclusiva y capacidad de manejar la agenda legislativa, sino porque, tratándose de los proyectos de ley que ya ha aprobado por el Congreso, se impone su voluntad por sobre la de ambas Cámaras, pues

82

un proyecto de ley aprobado por ambas Corporaciones, o cualquier parte de él, no puede convertirse en ley si el Presidente de la República no le presta, también, su aprobación, salvo que las Cámaras, se opongan a la desaprobación del Ejecutivo, mediante el rechazo del veto de éste, e insistan, por los dos tercios de sus miembros presentes, en el proyecto o precepto aprobado por ellas. Si las Cámaras alcanzan únicamente la mayoría para rechazar el veto pero no el quórum de dos tercios para insistir, igual se impondrá la voluntad del Presidente de la República, pues, como se ha dicho, no hay ley sin

sanción del Ejecutivo, y ese será el efecto ineludible de la aplicación de las normas constitucionales que se han citado, el cual ha sido expresamente reconocido en el artículo 36 de la Ley Orgánica Constitucional del Congreso. De esta manera es que, en nuestro país, al Presidente de la República le basta únicamente el apoyo de un tercio de los miembros presentes de cada una de las Cámaras para impedir que se le imponga determinada legislación, mientras que el Parlamento debe reunir los dos tercios de sus miembros presentes para imponérsela.

7. Corolario de lo razonado en la disidencia y en las presentes reflexiones adicionales, es que las disposiciones del

proyecto de ley cuestionado en estos autos, que fueron objeto de las observaciones 3, 4, 6, 7, 10, 13, 17, 18, 19, 22 y 28, no han sido objeto de sanción de ninguna de las formas previstas en la Constitución y, por tanto, no pueden convertirse en ley.

Redactó la sentencia el Ministro señor Domingo Hernández Emparanza; las prevenciones a la misma, los Ministro señores Raúl Bertelsen Repetto y Hernán Vodanovic Schnake, respectivamente; la disidencia, la Presidenta del Tribunal, señora Marisol Peña Torres, y la prevención a esta última la Ministra señora María Luisa Brahm Barril.

Notifíquese, comuníquese, regístrese y archívese. Rol
N° **2646-14-CPT.**

Pronunciada por el Excmo. Tribunal Constitucional,
integrado por su Presidenta, Ministra señora Marisol Peña
Torres, y por los Ministros señores Raúl Bertelsen
Repetto, Hernán Vodanovic Schnake, Domingo Hernández
Emparanza, Juan José Rodríguez Pino, y María
Luisa Brahm Barril. La Presidenta del Tribunal
Constitucional, señora Marisol Peña Torres, es la
Autorizada para la Sec. General de la
Presidencia de la Corte Suprema de Justicia.