

INFORME SOBRE INDICACIONES QUE VULNERAN LAS IDEAS MATRICES DE UN PROYECTO DE LEY

(Preparado para la senadora Yasna Provoste Campillay por el abogado Luis Eduardo Thayer Morel)

A raíz del proyecto de ley que modifica los cuerpos legales que indica, en materia de simplificación regulatoria y promoción de la actividad económica. Boletín 17322-03 y las observaciones de constitucionalidad, planteadas por vulneración del artículo 69 de la Constitución Política de la República, puedo informar lo siguiente:

Objetivo principal del respeto a las ideas matrices.

1. En la reforma constitucional de 1970 se introdujo una disposición -hoy contemplada en el artículo 69 de la Constitución Política de la República- que dispone que *"Todo proyecto puede ser objeto de adiciones o correcciones tanto en la Cámara de Diputados como en el Senado; **pero en ningún caso se admitirán las que no digan relación directa con las ideas matrices o fundamentales del proyecto**"*.
2. La finalidad, lo mismo que la justificación de esta disposición con rango constitucional se encuentra en la

necesidad que se hizo evidente en el Gobierno de Eduardo Frei Montalva, en orden a poner término a una práctica generalizada de tramitar y dictar las denominadas "**leyes misceláneas**". O sea, de aquéllas que regulaban -o pretendían regular- materias disímiles o que no tengan relación alguna entre ellas. Aun ocurre, por ejemplo, con las leyes anuales de reajuste de sueldos a las que se "cuelgan" una enormidad de normas sueltas que modificaban códigos y otras leyes que nada tenían que ver con el reajuste de sueldos que era la materia central de dichas leyes de reajuste.

3. El profesor Francisco Cumplido, refiriéndose a las "*leyes misceláneas*" que esa reforma constitucional buscaba poner fin, señala lo siguiente: "*En la aprobación de estas leyes han contribuido con igual dedicación los diputados o senadores y el Presidente de la República. Los primeros logran incorporar a las leyes materias que son de su especial interés y que no han logrado despachar en la legislatura ordinaria, o respecto de las que logran consenso a cambio de apoyar el proyecto principal. Por su parte, el Presidente de la República, usando del veto de adición, plantea al Congreso Nacional la disyuntiva de tener que aceptar o rechazar la forma en que él estima que debe estar regulada una materia, ajena al primitivo proyecto. El Congreso Nacional no puede introducir*

modificaciones al veto y, generalmente, debe aceptar la proposición del Presidente de la República, o cargar con la responsabilidad de que no haya ley sobre el punto.”

4. En los hechos, las “*leyes misceláneas*” respondían a un impulso de los legisladores -incluido el Ejecutivo como colegislador- quienes motivados o tentados por introducir disposiciones que consideraban necesarias o urgentes o que parecían responder a peticiones generalizadas de la ciudadanía, cuestión que por muy loable que fuese, las más de las veces pecaban de técnicas legislativas defectuosas, o impedían un debate informado, profundo y sustantivo de las ideas esenciales de un proyecto de ley.
5. Aunque previo a la disposición constitucional introducida en la reforma de 1970, existían normas sobre la materia en los reglamentos de la Cámara de Diputados y del Senado, su aplicación en la práctica legislativa era relativo, ya que al tratarse de disposiciones reglamentarias no siempre eran respetadas por los parlamentarios. En efecto, si bien dichos reglamentos prohibían y prohíben las indicaciones contrarias a las ideas matrices, su inadmisibilidad era declarada por el Presidente de la respectiva Comisión -o por la Sala de la correspondiente Cámara- cuestión que posibilitaba toda

clase de interpretaciones, o bien, la negociación de las indicaciones parlamentarias, por ejemplo, a cambio de aprobar el proyecto. Todo ello, porque no había manera de imponer la prohibición reglamentaria.

6. Sin duda, ésta fue la motivación principal para elevar a rango constitucional una norma que prohibiera introducir en los proyectos de ley indicaciones o mociones ajenos a sus ideas o temas centrales o matrices. Y lo que, en definitiva, otorgó imperio a la norma constitucional fue la creación del Tribunal Constitucional a cual se le entregó -junto a sus demás atribuciones- la facultad de calificar **si las indicaciones parlamentarias o del propio ejecutivo guardan relación con las ideas matrices de un proyecto de ley**. Inclusive se dejó constancia en la historia de la ley que la prohibición también alcanzaba a los vetos que pudieren provenir del Gobierno incluyendo normas ajenas a las ideas matrices.
7. Es más, con el fin de precisar cuándo las indicaciones **"guardan relación"** con las ideas matrices y evitar que un marco de interpretación amplio lleve a entender que "cualquier cosa se relaciona en algo con la idea matriz de un proyecto de ley", la reforma constitucional de 1970 estableció que **la relación debía ser "directa"**. La verdad -como lo indicó el profesor Alejandro Silva

Bascuñán la palabra “directa” fue autoría del diputado Hugo Zepeda Coll, quien explicó que *“si no se agregaba, en el futuro, con un poco de buena voluntad y de manga ancha, pues todas las cosas se relacionan en algo con una disposición legal, perfectamente podría decirse así: Concédese un empréstito a la Municipalidad de Peñaflor, podrían modificarse atribuciones relativas a la Municipalidad de Peñaflor que no tengan nada que ver con el aspecto económico del empréstito; ¿por qué?, porque lejanamente existe alguna relación con la materia”*.

8. Este tema lo zanjó el Tribunal Constitucional al concluir que, atendiendo a la disposición del artículo 69 de la Constitución en relación con el artículo 23 de la ley 18.918, Orgánica Constitucional del Congreso Nacional, *“... las ideas matrices o fundamentales del proyecto son únicamente las comprendidas en el mensaje o moción pertinente y las indicaciones que **tienen relación directa con las mismas son las que guardan con las primeras no sólo una vinculación inmediata sino que, además, sustantiva**”*.

9. De este modo, la reforma constitucional de 1970 introdujo una limitación rectificadora o correctiva al proceso de tramitación de las leyes en el sentido de

poner fin a las "leyes misceláneas", impidiendo los acuerdos que comprendieran en la aprobación de una ley otros temas ajenos a sus ideas matrices o sin el correspondiente análisis.

Finalidades adicionales derivadas de la prohibición de leyes misceláneas y del respeto a las ideas matrices.

10. Sin embargo, no está demás expresar que el respeto a las ideas matrices no es sólo un asunto de "*técnica legislativa*" que pretende evitar las "*leyes misceláneas*", sino que existen otros motivos a considerar con el objeto de interpretar correctamente la norma y que sus fundamentos sean coherentes con principios esenciales de la vida en sociedad. Especialmente, que resguarden principios como la exigencia democrática de un debate público e informado de las leyes que se tramitan al igual que el respeto a las minorías.

11. **Ideas matrices y respeto a la democracia.** El respeto a las ideas matrices, según hemos dicho fija los límites del debate legislativo en el Congreso, pero, asimismo, hace posible que los ciudadanos puedan acceder al conocimiento claro y ordenado de las materias

que se están legislando. Luego, si el debate es bien informado, la democracia es más plena, porque se posibilita que participen u opinen de él todos quienes tengan interés. Se violenta este objetivo, si en cualquier momento se incorporen indicaciones sin relación al tema esencial de la ley, perturbando la actuación de aquellos que puedan sentirse afectados por la o las indicaciones ajenas a las ideas matrices. No olvidemos que la democracia también se practica mediante el ejercicio de la libertad de expresión o el derecho de petición que gozan todas las personas para ser oídas por las autoridades cuando se sientan afectadas en sus intereses.

12. Afecta, también, la democracia y asimismo el proceso legislativo cualquier incidente que rompa las reglas de su tramitación como, por ejemplo, un proyecto de ley con una gran cantidad ideas matrices de diverso orden o cuyas materias no guarden relación entre ellas; más aun, si es tratado o examinado sólo en una Comisión –la de Hacienda, por ejemplo- sin que haya sido analizado por las comisiones especializadas correspondientes a cada materia.

13. **Ideas matrices y el respeto a las minorías.** Sin duda, el debate parlamentario es el principal instrumento que tienen las minorías para expresarse

durante la tramitación de una ley. Es donde pueden desarrollar sus argumentos frente a la mayoría no sólo para intentar convencer a los adversarios, sino que también para intentar la búsqueda de acuerdos que, obviamente, generan mayor estabilidad que la votación dividida. Otra virtud del debate parlamentario es su trascendencia a la opinión pública cuya expresión es esencial para el funcionamiento de la democracia.

14. En este sentido, cobra importancia el respeto a las ideas matrices, porque posibilitan el debate ordenado de los temas que trata el proyecto de ley y evita la introducción de materias ajenas a las ideas matrices, permitiendo -en casos que la mayoría quiera imponer temas nuevos mediante indicaciones- el accionar de las minorías para recurrir al Tribunal Constitucional a fin de que dirima si hubo vulneración de las ideas matrices.

El proyecto de ley del boletín 17.322-03 que motiva este informe y las indicaciones del Ejecutivo ajenas alas ideas matrices.

15. El proyecto de ley, según lo indica, ***"tiene como propósito principal remover ciertos obstáculos que afectan a distintos sectores de la economía nacional, en un momento en que su reactivación***

resulta de primera importancia. Además, busca fortalecer la competitividad del país mediante ajustes normativos puntuales, que otorguen mayor certeza jurídica y faciliten la toma de decisiones tanto en el ámbito público como privado". Como puede apreciarse se indica un objetivo del proyecto muy genérico, muy amplio y, podría decirse, muy abstracto.

16. A continuación, el proyecto señala que consta de 23 artículos permanentes y 2 transitorios, cuyo contenido especifica en 21 modificaciones a diversas normas legales, todas ellas referidas a materias o temas muy distintas entre ellas. Corresponden, entonces, a las 21 ideas matrices distintas que siguen, según indica el proyecto de ley:

16.1. Modifica la Ordenanza de Aduanas para precisar las disposiciones de los artículos 8 bis y 25 bis.

16.2. Modifica el artículo 100 bis del Código Tributario que regula la multa aplicable a los contribuyentes y asesores sancionados por aplicación de los artículos 4º ter o 4º quáter.

16.3. Autoriza al Banco Central de Chile a suscribir y pagar el incremento de la cuota de la República de Chile en

el Fondo Monetario Internacional, cumpliendo con los plazos y condiciones establecidos por el FMI.

16.4. Establece normas interpretativas sobre modificaciones a la jornada laboral introducidas por la ley N°21.561 que modifica el Código del Trabajo con el objeto de reducir la jornada laboral.

16.5. Prorroga plazo para elaborar planes de acción comunal de cambio climático, y para la actualización de los planes de acción regional de cambio climático que ya se encontraban en elaboración al 13 de junio de 2022.

16.6. Modifica la glosa 06, del Programa 01, Capítulo 02 de la Partida del Ministerio de Transportes para garantizar la implementación de la ley N° 21.678.

16.7. Autoriza al Ministerio de Transportes y Telecomunicaciones a transferir recursos al Fondo de Infraestructura S.A. para la adquisición y posterior arrendamiento de terminales de buses en el Gran Valparaíso.

16.8. Prorroga la vigencia de patentes comerciales provisionales que vencieron el 2024, y modifica el plazo de vigencia de las patentes provisionales otorgadas conforme al artículo 26 de la Ley de Rentas Municipales.

- 16.9. Elimina el numeral 2 del artículo 6 de la ley N° 21.718, sobre agilización de permisos de construcción, con el objetivo de restituir la competencia exclusiva del SERNAC en materias de protección al consumidor, garantizar claridad en el alzamiento de hipotecas y ajustar el marco sancionatorio al régimen general de multas por infracciones financieras.*
- 16.10. Autoriza, de forma transitoria, la presentación y aprobación de planes de trabajo que incluyan el descepaado de árboles, arbustos y suculentas en formaciones xerofíticas.*
- 16.11. Modifica la ley N°21.094 para fomentar la investigación y la innovación en las Universidades Estatales.*
- 16.12. Autoriza a los sostenedores para que, de manera extraordinaria, aumenten sus cupos para asumir la demanda insatisfecha de matrícula en la respectiva comuna, y para que puedan impetrar la subvención por los nuevos estudiantes que se matriculen desde una fecha anterior.*
- 16.13. Funcionamiento de la modalidad de educación de jóvenes y adultos en otros establecimientos.*

- 16.14. *Compensaciones a usuarios por interrupciones o suspensiones en el suministro de agua potable o servicios sanitarios, salvo excepciones legales.*
- 16.15. *Modificación de los derechos a pagar en relación con los trámites ante la Comisión para el Mercado Financiero y su proceso de cobro.*
- 16.16. *Aclara el estatuto aplicable a los jueces del Tribunal de Contratación Pública en materia de feriados, cometidos, comisiones de servicio y permisos.*
- 16.17. *Liberaliza los premios que puede pagar la Polla Chilena de Beneficencia.*
- 16.18. *Ajusta el régimen de incompatibilidades aplicables a los consejeros del Consejo para la Transparencia.*
- 16.19. *Aclara multas aplicables en el marco del Sistema CATI y entidad a cargo de su recaudación.*
- 16.20. *Exceptúa transitoriamente a proyectos de construcción de viviendas de interés público de contar con autorizaciones de la DGA cuando sólo se afecten cauces artificiales y se cumplan los demás requisitos que se establezcan.*
- 16.21. *Modificaciones a la Ley N° 21.600 para robustecer la implementación del Servicio de Biodiversidad y Áreas*

Protegidas (SBAP) y del Sistema Nacional de Áreas Protegidas.

17. Pues bien, este proyecto merece un primer comentario, atendiendo a la variedad de materias e ideas matrices que contiene. Basta leer los 21 temas que contiene y que se indican en el numeral precedente para concluir que por ese solo hecho se afecta gravemente el proceso legislativo. No solo por **"el conjunto misceláneo de ideas matrices"** que deja en evidencia un desorden total de modificaciones a disposiciones singulares de diversos cuerpos legales, cuestión que es lo que, precisamente, pretende evitar el artículo 69 de la Carta Fundamental, sino porque además **ninguna de las indicaciones planteadas por el ejecutivo en el Senado guarda relación directa, clara y sustantiva con alguna de las 21 ideas matrices**, habiendo en este caso una vulneración flagrante de la referida disposición constitucional.

18. Un ejemplo evidente es la indicación que agrega un artículo 163 bis al Código de aguas que dispone que: *"La Dirección General de Aguas podrá **autorizar transitoriamente el traslado del ejercicio de los derechos de aprovechamiento de aguas***

superficiales en cauces naturales y los cambios de punto de captación cuando la solicitud a que refiere el artículo anterior sea admisible, se hayan realizado las publicaciones y radiodifusiones correspondientes y no se hayan presentado oposiciones. Esta autorización solo procederá a petición de parte”.

19. Agreguemos que el proyecto de ley sólo se tramitó en las Comisiones de Hacienda de la Cámara de Diputadas y Diputados y del Senado, a pesar de que muchas de las materias específicas de que tratan, tanto el proyecto como las indicaciones, se refieren a cuestiones que debieron ser tratadas por las respectivas comisiones especializadas. Es ésta otra infracción al proceso legislativo. Siguiendo con el ejemplo de la disposición que modifica el Código de Aguas el que se dictó hace muy poco tiempo, después de una larga tramitación, es una materia que debió verse por las comisiones de Obras Públicas, Agricultura Medio Ambiente y, posiblemente, Minería, ya que el cambio de los lugares de captación de aguas es muy propio de las empresas mineras.

20. Por último, establezcamos, que la inclusión de las indicaciones ajenas a las ideas matrices del proyecto es clarísima la infracción al artículo 69 de la Constitución

Política de la República y la posibilidad de recurrir al Tribunal, conforme al artículo 93 de la misma.

