

INFORME DE LA COMISIÓN DE CONSTITUCIÓN, LEGISLACIÓN JUSTICIA Y REGLAMENTO recaído en el proyecto de reforma constitucional, en primer trámite constitucional, que sustituye el artículo 66 de la Carta Fundamental, en relación con los quórums necesarios para la aprobación, modificación o derogación de las normas legales que se indican.

[BOLETINES N^{os}. 15.188-07 y 15.207-07](#), refundidos.

[Objetivo del proyecto](#) / [Constancias](#) / [Asistencia](#) / [Antecedentes](#) / [Aspectos centrales del debate](#) / [Discusión en general](#) / [Votación idea de legislar](#) / [Discusión y votación en particular](#) / [Proposición de la Comisión](#) / [Acordado](#) / [Resumen ejecutivo](#)

HONORABLE SENADO:

La Comisión de Constitución, Legislación, Justicia y Reglamento tiene el honor de informar, en general y en particular, el proyecto de reforma constitucional señalado en el epígrafe, en primer trámite constitucional, iniciado en dos Mociones, ahora refundidas: la primera (signada Boletín 15.188-07) de los Honorables Senadores señores Elizalde, Castro González, Espinoza, Insulza y Saavedra; y la segunda (signada Boletín N^o 15.207-07), de los Honorables Senadores señora Órdenes y señores Araya, Lagos y Quintana. Para su despacho se ha hecho presente calificación de urgencia en el carácter de discusión inmediata.

Se dio cuenta de esta iniciativa en la Sala del Senado en sesión de 13 de julio de 2022, disponiéndose su estudio por la Comisión de Constitución, Legislación, Justicia y Reglamento. Luego, con fecha 19 de julio de 2022, la Sala acordó refundir las iniciativas anteriormente reseñadas.

- - -

Por tratarse de una iniciativa de artículo único, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 127 del Reglamento de la Corporación, la Comisión procedió a discutirla en general y en particular, a la vez.

- - -

OBJETIVO DEL PROYECTO

Modificar la Carta Fundamental con el objeto de reducir los quórumns requeridos para la aprobación o modificación de las leyes interpretativas constitucionales y las leyes orgánicas constitucionales.

- - -

CONSTANCIAS

NORMA DE QUORUM ESPECIAL

Esta iniciativa debe ser aprobada por las tres quintas partes de los Senadores en ejercicio, con arreglo a lo que dispone el inciso segundo del artículo 127 de la Ley Fundamental.

- - -

CONSULTA A LA EXCMA. CORTE SUPREMA: No hubo.

- - -

ASISTENCIA

A una o más sesiones en que se analizó esta iniciativa, asistieron, además de los miembros de la Comisión, los Honorables Senadores señores Elizalde y Kuschel, y el Honorable Diputado señor Alessandri.

Participaron, también, en las sesiones mixtas que la Comisión dedicó al análisis de este asunto, los siguientes personeros:

- Los académicos señora Marcela Peredo, y señores Jorge Barrera, José Ignacio Martínez, Enrique Navarro, Gabriel Osorio, Claudio Troncoso y Sergio Verdugo.

- Los asesores parlamentarios: señoras Paola Bobadilla, Daniela Farías, Alejandra Fischer y Javiera Riquelme, y señores Cristian Carvajal, Joris Carvajal, Lu-Yen Chea, Roberto Godoy, Benjamín Lagos, Pedro Lezaeta, Sergio Mancilla, Héctor Mery e Ignacio Ortega.

- Los periodistas: del diario El Mercurio, el señor Rienzi Franco y de radio Biobío, el señor Gonzalo Olguín.

- - -

ANTECEDENTES

Para el debido estudio de este proyecto de ley, se ha tenido en consideración el proyecto iniciado en dos Mociones, ahora refundidas: [la primera \(signada 15.188-07\) de los Honorables Senadores señores Elizalde, Castro González, Espinoza, Insulza y Saavedra](#); y [la segunda \(signada Boletín N° 15.207-07\), de los Honorables Senadores señora Órdenes y señores Araya, Lagos y Quintana](#).

- - -

ASPECTOS CENTRALES DEL DEBATE

- Determinar el quórum necesario para la aprobación, modificación o derogación de las leyes orgánicas constitucionales y de quórum calificado.

- - -

DISCUSIÓN EN GENERAL¹

Al iniciarse la discusión de esta iniciativa, el **Ministro Secretario General de la Presidencia, señor Jackson**, expresó que, para el Ejecutivo, la rebaja de los quórum de leyes orgánicas constitucionales en nuestro ordenamiento jurídico, en función del principio de supremacía constitucional, es absolutamente pertinente.

A continuación, expuso el **profesor, señor Osorio**, quien sostuvo que se trata de un proyecto bien orientado en lo referido a los cambios en los quórum que fija el artículo 66 de la Carta Fundamental. Destacó que, en su opinión, es correcto el sentido de la reforma constitucional que establece un quórum de las 4/7 partes de los Diputados y Senadores en ejercicio para la aprobación de las leyes interpretativas de la Constitución. Luego, añadió que durante la vigencia de la Constitución de 1833 existió la tentación a realizar modificaciones a ella evadiendo el procedimiento de reforma constitucional, por medio de leyes interpretativas. Dicha situación constituye una vulneración al principio democrático.

Seguidamente, comentó que la reforma propuesta es conteste con el proyecto de reforma constitucional recientemente aprobado por el Senado, que modifica la Carta Fundamental en cuanto a los quórum de aprobación de reformas constitucionales (Boletín N° 15.062-07). Por lo tanto, el establecimiento de un quórum de 4/7 para leyes interpretativas de la Constitución va en la misma dirección. Asimismo, la

¹ [Sesión de 02 de agosto de 2022.](#)
[Sesión de 09 de agosto de 2022.](#)

iniciativa en estudio, explicó, prescribe una rebaja en los quórum de aprobación de las leyes orgánicas constitucionales y de quórum calificado, las que deberán aprobarse por mayoría absoluta de Diputados y Senadores en ejercicio. Lo señalado, constituye un giro de aquellas materias más polémicas del derecho constitucional orgánico y particularmente en el proceso de formación de la ley, en cuanto a la exigencia de altos quórum para la aprobación y modificación de las referidas leyes.

En este orden de ideas, planteó someter a análisis la disposición décimo tercera transitoria de la Carta Fundamental, que establece un quórum especial para la modificación de la ley orgánica constitucional sobre votaciones populares y escrutinios, que actualmente fija un quórum de 3/5 de diputados y senadores en ejercicio, con el objeto de rebajarlo a mayoría absoluta.

Enseguida, hizo uso de la palabra el **profesor, señor Troncoso**, quien sostuvo que esta iniciativa tiene por objeto rebajar los quórum supra mayoritarios requeridos para la aprobación las leyes orgánicas constitucionales.

En relación con los antecedentes históricos, subrayó que en ninguna de las constituciones previas a la de 1980 existió alguna disposición que diferenciara entre tipos de leyes, respecto de la mayoría exigida para su aprobación. Así, en el artículo 50 de la Constitución de 1828, se preceptuaba que, aprobado un proyecto en la Cámara de origen, debía pasar inmediatamente a la otra para su discusión y aprobación. Una disposición de similares términos, añadió, se contemplaba en el artículo 41 de la Constitución de 1833. Por su parte, el artículo 48 de la Constitución de 1925 señalaba en análogos términos que *“aprobado un proyecto en la Cámara de su origen pasará inmediatamente a la otra para su discusión”*. Incluso, la Carta Magna de 1833, en su artículo 164, disponía que sólo el Congreso Nacional podía resolver las dudas acerca de la inteligencia de las normas de la misma -lo que actualmente se entendería como leyes interpretativas de la Constitución- para lo cual hacía aplicable los artículos 40 y siguientes de dicha Carta Política, agrupados bajo el epígrafe de la *“formación de la ley”*, por lo que no requerían de un quórum distinto al ordinario de aprobación. Por consiguiente, hasta la Constitución de 1980 todos los proyectos de ley, sin distinción alguna, requerían para su aprobación la mayoría de los diputados y senadores presentes. Una situación distinta se presentaba, por cierto, respecto de la insistencia de las Cámaras ante un veto del Ejecutivo, en el que, en conformidad al sistema político presidencial, se requería de una mayoría calificada.

En la misma línea, señaló que la categoría de leyes orgánicas constitucionales es una creación de la Constitución de 1980. En efecto, los profesores Alejandro Silva Bascuñán y Hugo Caldera señalaron que la introducción de esta categoría de leyes se inspiró en las

constituciones francesa y española, de 1958 y 1978, respectivamente, pero en ninguno de los dos casos se requería de un quórum superior a la mayoría absoluta para su aprobación, modificación o derogación. Sólo en el caso francés, dijo, se requería del examen constitucional preventivo del Consejo Constitucional y, en el español, se disponía que ellas no pueden ser objeto de delegación de facultades legislativas.

Al continuar su exposición, el académico, señor Troncoso, advirtió que lo más sorprendente, al estudiar la historia fidedigna del artículo 63 (actual 66) de la Constitución de 1980, relativo a las leyes orgánicas constitucionales, es que tanto el proyecto despachado por la Comisión de Estudios de la Nueva Constitución (conocida como “Comisión Ortúzar”), como el despachado por el Consejo de Estado, no contemplaba una supra mayoría para la aprobación de esta clase de leyes, sino únicamente la aprobación de la mayoría de los diputados y senadores en ejercicio. En efecto, subrayó, el inciso primero, del artículo 72, del proyecto de la Comisión Ortúzar señalaba lo siguiente: “Las leyes a las cuales la Constitución confiere el carácter de orgánicas y aquellas que requieran de un quórum calificado, necesitarán para su aprobación, modificación o derogación de la mayoría absoluta de los diputados y senadores en ejercicio”. En términos análogos, lo estableció el artículo 63 del proyecto de nueva Constitución propuesto por el Consejo de Estado.

Luego, hizo presente que cuando el texto del proyecto de nueva Constitución fue revisado por la Junta de Gobierno, entre junio y julio de 1980, se dispuso que las leyes orgánicas constitucionales necesitarían para su aprobación, modificación o derogación de los 3/5 de los diputados y senadores en ejercicio, quórum que sólo se pudo bajar a los 4/7 en la reforma constitucional de 1989. Claramente, agregó, este quórum supra mayoritario ha constituido un enclave autoritario que no se ha podido reformar hasta ahora, a pesar de ser demandado insistentemente desde sus inicios. Este carácter de enclave autoritario se ejemplifica por la serie de leyes orgánicas constitucionales que se promulgaron y publicaron en las postrimerías de la dictadura militar, luego del triunfo electoral del Presidente Aylwin y antes de asumir la Primera Magistratura, en marzo de 1990, entre las que se puede mencionar la ley orgánica constitucional del Congreso Nacional, de las Fuerzas Armadas, de Carabineros y de Enseñanza (LOCE), entre otras.

La insistente demanda por su reforma, arguyó, se prueba mediante los distintos pronunciamientos públicos que criticaron la supra mayoría exigida por las leyes orgánicas constitucionales. En el año 1981 el Grupo de Estudios Constitucionales o Grupo de los 24, advertía que no era aventurado suponer que todas las materias reservadas a leyes orgánicas constitucionales y de quórum calificado serán reguladas por la Junta de Gobierno en los próximos nueve años y que también dictaría todas las leyes interpretativas de la Constitución que crea convenientes. En tales

circunstancias, cuando el Congreso Nacional empezare a funcionar, le sería prácticamente imposible modificar lo que la Junta Militar haya prescrito sobre dichas materias, con el objeto de implementar la autocracia. Asimismo, esta demanda de reforma se evidencia con la presentación de diversos proyectos de reforma constitucional que no han podido ser aprobados por no alcanzar los altos quórum de aprobación exigidos en la actual Constitución, entre los que destacan los siguientes:

- El proyecto de reforma constitucional presentado el 24 de octubre al año 2005, por los ex Senadores señores Adolfo Zaldívar y Rafael Moreno, de [Boletín N° 4.028-07](#);

- El proyecto de reforma constitucional presentado el 30 de julio de 2013, por los Honorables Senadores señores Ricardo Lagos Weber y Jaime Quintana, y el ex Senador señor Juan Pablo Letelier, de [Boletín N° 9.038-07](#);

- El proyecto de reforma constitucional presentado el 5 de agosto de 2015, por el Honorable Diputado señor Leonardo Soto, y los ex Diputados señora Carla Rubilar y señores Pepe Auth, Fidel Espinoza, Hugo Gutiérrez, Giorgio Jackson, Ricardo Rincón, René Saffirio y Matías Walker, de [Boletín N° 10.225-07](#), y

- El proyecto de reforma constitucional presentado por la ex Presidenta Michelle Bachelet el 6 de marzo de 2018, mediante la cual se propone el texto de una nueva Constitución, sustituyéndose cada uno de los capítulos de la Constitución vigente, de [Boletín N° 11.617-07](#).

Al efecto, explicó que todos los proyectos de reforma constitucional señalados contemplan sustituir la disposición de la Constitución vigente relativa a las leyes orgánicas constitucionales por la siguiente: "Las normas legales a las cuales la Constitución confiere el carácter de ley orgánica constitucional y de quórum calificado requerirán para su aprobación, modificación o derogación de la mayoría absoluta de los senadores y diputados en ejercicio". Añadió que se trata de la misma disposición que se propone en el proyecto de los Honorables Senadores señores Castro González, Elizalde, Espinoza, Insulza y Saavedra, materia de análisis en esta instancia parlamentaria. Con ello, enunció, se pondría término, luego de 42 años, a este enclave autoritario, en concordancia con el principio democrático y la propuesta formulada por la Comisión Ortúzar y la del Consejo de Estado.

Por último, manifestó que el proyecto de reforma constitucional, signado con el Boletín N° 15.188-07, presentado por los Honorables Senadores señores Castro González, Elizalde, Espinoza, Insulza y Saavedra, postula también rebajar el quórum de aprobación, modificación o derogación de las leyes interpretativas de la Constitución desde 3/5 a 4/7 de

los Diputados y Senadores en ejercicio. A este respecto, expresó que ello se encuentra en plena concordancia con el proyecto de reforma constitucional, signado con el [Boletín N° 15.062-07](#), recientemente aprobado por el Senado en el primer trámite constitucional.

A continuación, la **Honorable Senadora señora Ebensperger** expresó, en primer lugar, que le parece bien inspirado el proyecto de reforma constitucional en discusión y que, en virtud de la reforma constitucional señalada y tramitada recientemente ([Boletín N° 15.062-07](#)), debe ser estudiado por esta instancia parlamentaria. Del mismo modo, solicitó analizar las leyes orgánicas existentes que podrían verse impactadas con la modificación propuesta, motivo por el cual instó a la Comisión a revisar las leyes que requieran un examen más acabado.

El **Honorable Senador señor Araya** valoró la reseña histórica expuesta por el profesor, señor Troncoso, destacando que, tanto la Comisión Ortúzar como el Consejo de Estado, habrían propuesto que las leyes orgánicas constitucionales se modificaran por mayoría absoluta de los Diputados y Senadores en ejercicio, precisamente el quórum que pretende establecer para este tipo de leyes la Moción en estudio.

El **Honorable Senador señor Galilea** subrayó la profundidad e importancia de la materia que intenta regular esta reforma constitucional. En este sentido, afirmó que al establecer que las normas constitucionales se modifican por un quórum de 4/7, necesariamente las modificaciones a otras normas de inferior rango requerirán un quórum menor al señalado. En derecho comparado, agregó, también existe un debate respecto a los contenidos sobre los que se estructuran las constituciones. De esta forma, las constituciones extensas tienden a no tener leyes orgánicas u otras normas asimilables a ellas, debido a que tratan profundamente cada una de las materias, mientras que las constituciones más breves tienden a ampararse en cuerpos legales que pueden asimilarse a leyes orgánicas, porque tratan complementos necesarios de la misma.

En el mismo orden de ideas, hizo presente que en procesos de formación de ley se debe atender a otros factores relacionados, como el rol del Tribunal Constitucional en exámenes preventivos de constitucionalidad de ciertas leyes y las insistencias que posee el Congreso Nacional cuando un proyecto es objeto de observaciones por parte del Ejecutivo. Así, por ejemplo, la propuesta Constitucional que se votará el próximo 4 de septiembre señala que, en caso de que el Ejecutivo ejerza su derecho a veto, el Congreso Nacional puede insistir por 3/5 de sus miembros. Asimismo, acotó que existen una serie de pesos y contrapesos, que se deben analizar en su conjunto, por lo que propuso a la Comisión estudiar todas estas aristas conjuntamente, para generar un sistema coherente que considere los quórums, rol del Tribunal Constitucional e insistencias, entre otros.

Por último, el señor Senador remarcó que, en derecho comparado, el quórum de mayoría simple constituye la regla general y no se observan demasiadas leyes que requieran un quórum superior al calificado; sin embargo, ciertos países contemplan normas excepcionales en algunas materias que parecen ser especialmente importantes para la estabilidad y la mantención del juego democrático.

Al retomar el uso de la palabra, el **profesor, señor Osorio**, aseguró que el presente proyecto de reforma constitucional es perfectamente compatible con la iniciativa recientemente aprobada por el Senado, en primer trámite constitucional, Boletín N° 15.062-07. Asimismo, sostuvo que el carácter de ley orgánica constitucional de una norma está específicamente determinado en atención a la naturaleza de la disposición y no únicamente al cuerpo normativo al que se integra. En este sentido, aseveró, existen numerosos fallos del Tribunal Constitucional que así lo señalan. Por lo tanto, esta reforma constitucional se orienta hacia el fortalecimiento del régimen democrático y la posibilidad de establecer políticas públicas como las contenidas en las leyes orgánicas constitucionales.

Finalmente, el **profesor, señor Troncoso**, recalcó que la iniciativa en estudio pone en discusión los quórums relativos a las leyes orgánicas constitucionales, manteniendo el control preventivo del Tribunal Constitucional respecto de ellas, inspirado en la Constitución Francesa. Así las cosas, la propuesta se dirige exclusivamente al quórum de aprobación, persiguiendo que no existan quórums supra mayoritarios y que se respete, por esta vía, el principio democrático, esto es, que las leyes se aprueben de acuerdo a las mayorías que existan en ambas cámaras, tal como ocurre en el derecho comparado, específicamente en España y Francia, donde no existen quórums supra mayoritarios a pesar de que existan leyes orgánicas.

- - -

En la siguiente sesión, expuso el **profesor, señor Barrera**, quien señaló que una de las iniciativas refundidas materia de análisis propone modificar los artículos 127 y 128 de la Carta Fundamental, es decir, los quórums para aprobar reformas a la Constitución. En su opinión, resulta importante distinguir este supuesto de los quórums de aprobación de las leyes, debiendo, por tanto, centrar el debate en este último tema. En esa línea, subrayó que la regla general debiese ser la aprobación por mayoría simple, reconociendo la existencia de ciertas reglas especiales.

Un aspecto relevante a considerar, acotó, es el diseño de aprobación legislativa, que no sólo se relaciona con los quórums, que representa la decisión democráticamente adoptada por el Congreso

Nacional, sino también con el diseño de control de constitucionalidad de la ley. Lo anterior, agregó, se explica porque por un período largo de tiempo se consideró innecesario el control de constitucionalidad preventivo, por cuanto esta tarea podía efectuarla el Parlamento, mediante el establecimiento de altos quórum que permitan determinar la constitucionalidad de un determinado precepto. Por tanto, reflexionó, los quórum no sólo se configuran como un contrapeso político, sino que además se relacionan con el control preventivo que realiza el Tribunal Constitucional.

En otro orden de ideas, previno que, al disminuir los quórum de aprobación, las leyes interpretativas de la constitución pueden transformarse en un peligro, motivo por el cual planteó la posibilidad de evaluar su vigencia en nuestro ordenamiento, enfatizando en el peligro que representa que una mayoría simple apruebe una cuasi reforma a la Constitución.

Enseguida, comentó que existen determinadas materias que justifican la existencia de quórum especiales y dicen relación, principalmente, con leyes electorales, de partidos políticos, registro electoral, estados de excepción constitucional, organización de tribunales y órganos de control, Ministerio Público, Tribunal Constitucional, Tribunal Calificador de Elecciones y Congreso Nacional.

En cuanto al derecho comparado, explicó que en Latinoamérica se han establecido leyes de quórum especiales, tal como ocurre en Bolivia, respecto a las normas del reglamento del Senado, y en Brasil y Costa Rica, en materia de atribuciones de los tribunales de justicia.

Al concluir su intervención, sugirió mantener los contrapesos y los quórum especiales respecto de ciertas materias y, por otro lado, evaluar la existencia de las leyes interpretativas de la Constitución.

El Honorable Senador señor Walker recordó que el proyecto, signado con el Boletín N° 15.062-07, que rebaja el quórum de las reformas constitucionales a 4/7, se encuentra en segundo trámite constitucional en la Cámara de Diputados, y contempla la rebaja de quórum de las leyes interpretativas de la Constitución, con el objeto de mantener la consistencia normativa. Por tanto, lo que queda resolver en la iniciativa en estudio es la rebaja de quórum de las leyes orgánicas constitucionales.

A continuación, expuso el **profesor, señor Martínez**, quien destacó que el quórum especial de aprobación se vincula a la importancia que el constituyente atribuye a ciertas materias. Así, cerca de 41 países regulan este tipo de mecanismo. Luego, agregó que este tipo de normas se introdujeron específicamente en Francia, en la Constitución de 1958, dando origen a las leyes orgánicas constitucionales, para cuya aprobación se requiere el acuerdo de la mayoría absoluta de los miembros

de ambas cámaras, sin poder ser promulgadas hasta la declaración de conformidad con la Constitución por parte del Consejo Constitucional, es decir, mantiene un sistema de control previo. Asimismo, en Portugal la Constitución de 1976 dispone de quórum especiales de dos tipos: el equivalente a las leyes orgánicas constitucionales, aprobadas por mayoría absoluta y otras de normas aprobadas por 2/3, relacionadas con ciertas materias en particular. En tanto, en España la Constitución de 1978 contempla un sistema de leyes orgánicas que deben aprobarse por mayoría absoluta. A su vez, en Colombia la Constitución de 1991 establece leyes orgánicas constitucionales respecto de ciertas materias que deben aprobarse por mayoría absoluta de ambas cámaras del Congreso.

De acuerdo a lo señalado, indicó que se observa que ciertas materias se aprueben con quórum especiales, generalmente por mayoría absoluta, de manera similar al proyecto de reforma constitucional en análisis. Por lo tanto, a su juicio, la propuesta va en sintonía con lo que ocurre en otros ordenamientos, representando una postura viable y aconsejable.

Finalmente, hizo presente que un grupo de profesores de derecho suscribieron un documento donde propusieron que la Constitución cuente con un sistema en que la regla general sea la mayoría de los presentes y, por otro lado, un sistema con un quórum especial de mayoría absoluta de parlamentarios en ejercicio.

A su turno, la **profesora, señora Peredo**, explicó que la política no es un acuerdo absoluto de ideas e intereses, de hecho, de ser así, estaríamos cerca del totalitarismo. Añadió que la idea de la política es que existan estas discrepancias, resguardando las garantías de la democracia y de las minorías.

En la misma línea, planteó que un sistema democrático requiere desacuerdos y la expresión de distintos puntos de vista frente a intereses diversos, siendo los órganos del poder legislativo garantes del pluralismo político, como base de una democracia constitucional. De esta forma, si existe un amplio acuerdo para establecer un quórum de 4/7 para reformar la Constitución, a continuación, se debe analizar cómo queda la competencia respecto de las demás materias de ley, para que el esquema resulte armónico. En España, comentó, las materias propias de ley orgánica tienen que ver con derechos fundamentales, con libertades públicas, régimen electoral, mientras que la Constitución francesa establece una regla similar. En este marco, consideró útil tener presente que, en Chile, en 1878 se dictó una ley que especifica la cantidad de Senadores y Diputados que deben concurrir para aprobar un determinado quórum, dependiendo del número de parlamentarios.

Enseguida, se refirió a la propuesta técnica de consenso democrático procedimental. En su opinión, las leyes de reforma constitucional e interpretativas de la constitución sobre temáticas constitucionales concretas, deberían contar con un quórum de 4/7. Además, por un tema procedimental y de consenso, las leyes sobre organización del Estado y asuntos de difícil solución, deberían ser aprobadas por mayoría absoluta de Diputados y Senadores en ejercicio, siguiendo el modelo francés.

Por último, destacó que, si bien las leyes comunes debiesen aprobarse por mayoría simple, siempre se debe tener presente la garantía de reserva legal para proteger a las minorías, manteniendo lo establecido en el artículo 19 N° 26, relativo a que los derechos no se pueden regular de tal manera que sean afectados en su esencia. Sobre el particular, sostuvo que existe una técnica, conforme a la cual se consagran ciertos puntos que resultan inmodificables, como ocurrió en la Constitución de Bonn que estableció ciertas cláusulas de intangibilidad, por ejemplo, en razón de la dignidad.

A continuación, expuso el **profesor, señor Verdugo**, quien señaló que las decisiones en estas materias son eminentemente políticas y que el presente proyecto de reforma constitucional contribuye a diseñar lo que se ha denominado por la literatura como “constitución interina”, que tendrá lugar en caso en que se imponga la opción del rechazo en el próximo plebiscito de salida.

En cuanto a lo que significa diseñar una supra mayoría, expresó que se debe resumir en cuatro argumentos:

1. Justificaciones instrumentales para las reglas de las supra mayorías que satisfacen un estándar democrático.

2. Estas justificaciones no deben ser utilizadas de manera genérica para todas las reglas supra mayoritarias al relacionarse con materias específicas.

3. Dicha justificaciones están condicionadas a la existencia de otros instrumentos que poseen fines similares, como la constitucionalización de tales materias.

4. Los ejercicios de derecho comparado no son útiles, por cuanto no consideran tales condiciones, pese a que puede ser ilustrativo.

En lo relativo a las justificaciones instrumentales para las reglas de las supra mayorías, consignó que la discusión chilena se da en un contexto situado en las leyes orgánicas constitucionales, creadas

por la Constitución Política de 1980 e inspiradas en la Carta francesa de 1958, con un quorum agravado. Los argumentos centrales que se han otorgado en contra de las leyes orgánicas constitucionales dicen relación con la conexión de la regla de mayoría con la igualdad política. Al efecto, recordó que para que el principio “una persona un voto” tenga sentido, los votos deben contarse y no ponderarse. En este marco, sostuvo que la conexión entre igualdad política y las reglas de mayoría sólo funcionan cuando existen condiciones que son bastante difíciles de cumplir. Del mismo modo, indicó que han existido buenos motivos para hacer excepciones a la conexión entre la regla de mayoría y la igualdad política, como las cuotas electorales, los escaños reservados, las reglas de paridad, los sistemas de elección proporcionales, los sistemas de elección que subsidian electoralmente a sectores aislados o regiones con baja población. Todas ellas distorsiones que pretenden desconectar la regla de mayoría de la igualdad política y, a veces, con buenos motivos. De ello no se sigue que la regla de mayoría deba abandonarse, destacó, sino que debe ser la regla general.

En cuanto a la existencia de razones legítimas para hacer excepciones a la regla de mayoría, el profesor, señor Verdugo, afirmó que éstas deben basarse en la democracia. Por cierto, se puede disponer de una regla contra mayoritaria siempre que con dicha norma se defiendan un aspecto de la democracia en el largo plazo. En este mismo sentido, explicó que existen muchas concepciones de la democracia, pero la que mejor funciona con esta idea es aquella desde un punto de vista procedimental, es decir, la que enfatiza la alternancia en el poder y la competencia.

En segundo término, expresó que las justificaciones de las reglas supra mayoritarias no deben ser utilizadas de manera genérica, al relacionarse con materias específicas, por lo cual pocas materias pueden ser defendidas con estos criterios. En Chile, sostuvo, parece haber existido un abuso de la regla de supra mayorías a nivel legislativo, debido al diseño original que la establecía respecto de demasiadas materias y al criterio expansivo que en su momento tuvo el Tribunal Constitucional. Sin perjuicio de lo anterior, hizo hincapié en que existen ejemplos que son defendibles dentro del sistema chileno como las reglas del Banco Central, las que establecen límites para contraer deuda pública, reglas asociadas a órganos autónomos cuando existan incentivos perversos para capturarlos y dañar la competitividad del sistema. Asimismo, afirmó que se podrá argumentar que reglas que no dicen directa relación con la democracia también lo requieren, como las normas de educación o los sistemas de seguridad social. Sin embargo, enfatizó en la necesidad de tener reglas supra mayoritarias para proteger ciertas materias.

Con posterioridad, postuló la existencia de otros instrumentos que persiguen fines similares, donde es posible alcanzar objetivos análogos sin la necesidad de acudir a la regla de supra mayorías.

Ejemplos de ello, en derecho comparado, son el consentimiento de Estados pactantes de una federación o regiones en un Estado regional, la existencia de comisiones autónomas que actualizan los mapas distritales, los poderes regulatorios de los propios órganos autónomos, el control preventivo de aquellas normas que se refieran a la organización de tribunales para defender la independencia judicial, entre otros. Cuando existen muchos instrumentos que sirven a la misma función, añadió, se puede producir un exceso de participantes con veto.

El señor académico continuó señalando que cuando se analizan las reglas supra mayoritarias es necesario prestar atención a la existencia de otros instrumentos que los protejan. Si existen, la justificación de la regla supra mayoritaria cede, tanto en la Constitución que se pretende como interina como en la futura. Por ello, advirtió, el proyecto de reforma constitucional en estudio posee dos límites importantes, a saber:

a) Un límite externo, debido a que la iniciativa no conversa completamente con los arreglos institucionales de la futura constitución interina, salvo aquél que reduce los quórum de reforma constitucional, y

b) Un límite interno, porque no distingue materias ni se hace cargo de instrumentos alternativos, sino que simplemente baja el quórum de todas aquellas materias.

A continuación, hizo uso de la palabra el **profesor, señor Navarro**, quien señaló que el poder constituyente originario y la creación de un Texto Constitucional es una materia esencial y han existido diversos mecanismos en esta materia. En el siglo XX, por ejemplo, luego de la II Guerra Mundial, en Europa, se observaron asambleas constituyentes en Italia, comisiones de expertos en el caso de Alemania en el año 1949, congreso constituyente en España en 1978, una comisión constituyente en Francia en 1958 o la vía del Poder Legislativo en 1997 en Polonia. En América, ha habido diversas modalidades, como en Brasil por medio del Poder Legislativo o mecanismos más recientes en los último 20 años, donde se han aplicado en ciertos países la modalidad de asambleas o convenciones.

En general, analizó que las aprobaciones en nuestro sistema constitucional han sido disímiles, pero siempre han traído aparejado la ratificación mediante plebiscito. Así, la Constitución de 1833 fue aprobada por una convención de ciudadanos ilustres (16 diputados y 20 ciudadanos), pero la de 1925 fue redactada por una comisión de expertos y luego fue plebiscitada, aunque los partidos más relevantes de la época (Radical y Conservador), se abstuvieron, pero hubo una mayoría que adhirió al texto del Presidente Alessandri. Luego, la Constitución de 1980, con todos sus déficits de legitimidad, fue objeto de plebiscito el año 1989 (donde se

aprobaron 54 reformas), y ha sido la Constitución más modificada en nuestra historia, con más de 250 modificaciones de todos sus capítulos.

En el derecho comparado, acotó, existen distintos mecanismos de modificación de textos constitucionales. De esta forma, en Estados Unidos se requieren 2/3 para modificar la Ley Fundamental, lo mismo en España y Alemania, incluso en este último país existen normas pétreas o no modificables, como son las que atentan contra la dignidad de la persona o el régimen democrático y republicano, lo cual ha sido refrendado por el Tribunal Constitucional en diversas sentencias.

En relación al análisis del texto de la reforma constitucional, expuso que se rebajan los quórum de las leyes interpretativas, las cuales existieron en nuestro país durante el siglo XIX; sin embargo, la Constitución de 1925 no las reguló, a diferencia de la actual, que además contempló el control preventivo del Tribunal Constitucional. Asimismo, el proyecto propone modificar los quórum de reforma constitucional de 3/5 por mayoría absoluta y de 2/3 por 4/7. Al respecto, aseveró que las leyes interpretativas no pueden importar una modificación a la Constitución y deben ser interpretadas restrictivamente y, en tal sentido, el legislador debe ser riguroso al momento de emplear las mismas.

Por otra parte, indicó que las leyes orgánicas constitucionales fueron tomadas del modelo español y francés, con control previo del Tribunal Constitucional, aunque el sistema español fue modificado en los años 80, donde se eliminó o se estableció la aprobación de la mayoría de los miembros en ejercicio. Las leyes orgánicas, añadió, han generado un debate en relación a su alcance, en cuanto al quorum y a la interpretación que se pueda hacer del mismo.

Luego, recordó que en el tiempo que ocupó el cargo de Ministro del Tribunal Constitucional realizó una interpretación restrictiva respecto del alcance de las leyes orgánicas constitucionales, por tratarse de una situación de carácter excepcional. A su vez, comentó que tiempo atrás diversos profesores de derecho constitucional y administrativo estuvieron contestes en la necesidad de eliminar el concepto de leyes orgánicas.

Por último, advirtió que las reformas constitucionales deben tener un mecanismo más complejo de aprobación como consecuencia de la supremacía material y formal que establece el texto, pero también deben adecuarse a las diversas realidades. Por ello, un quorum como el propuesto parece adecuado y razonable.

El Honorable Senador señor Walker destacó el consenso absoluto que existe en todos los académicos que han expuesto ante esta instancia parlamentaria, en torno la pertinencia de regular la idea

matriz del proyecto, esto es, rebajar los quórum de las leyes orgánicas constitucionales a mayoría absoluta de los senadores y diputados en ejercicio.

En cuanto al contenido de la iniciativa, advirtió que el texto propuesto para sustituir el inciso primero del artículo 66 de la Constitución Política se encuentra regulado en el proyecto de reforma constitucional, signado con el Boletín N° 15.062-07, que cursa su segundo trámite constitucional en la Cámara de Diputados. En tanto, el inciso final no presenta ninguna innovación con el texto vigente.

En lo que atañe a las modificaciones propuestas a los artículos 127 y 128 de la Constitución Política, afirmó que la iniciativa individualizada precedentemente también contempla la regulación de dichas normas, por lo tanto, no se debe innovar en estas materias. En consecuencia, el texto de la reforma constitucional en estudio sólo se debe referir a la modificación de los incisos segundo y tercero, del artículo 66, de la Carta Fundamental, por cuanto las demás modificaciones contempladas en las mociones son incompatibles con aquellas contempladas en el proyecto de reforma constitucional, signado con el Boletín N° 15.062-07, que cursa su segundo trámite constitucional en la Cámara de Diputados.

A su turno, el **Honorable Senador señor Galilea** destacó que, según lo expuesto por todos los profesores, el quórum supra mayoritario tiende a la mayoría absoluta de los integrantes de ambas Cámaras. Luego, recordó que la Comisión Ortuzar optó por la mayoría absoluta como quórum de las leyes orgánicas constitucionales, con control preventivo. Por su parte, el Consejo de Estado mantuvo dicho quórum y la Junta Militar lo aumentó a 3/5, para que mediante la reforma de 1989 quedara finalmente en 4/7.

Sin perjuicio de lo anterior, consideró que ciertas leyes orgánicas deben quedar con un quórum de 4/7, en función de las materias que regulan, como las relativas al sistema electoral, entre ellas las leyes orgánicas constitucionales sobre votaciones populares y escrutinios, Tribunales Electorales Regionales, inscripciones electorales y Servicio Electoral, y Tribunal Calificador de Elecciones. En otros países, argumentó, tales normas poseen un quorum superior, con el objeto de evitar que una mayoría ocasional las altere.

La **Honorable Senadora señora Ebensperger** compartió lo señalado por el Honorable Senador señor Galilea y subrayó la relevancia de mantener fuera de esta reforma aquellas leyes orgánicas constitucionales que regulen materias de carácter electoral, con el objeto de resguardar debidamente el buen funcionamiento de la democracia en nuestro país.

A continuación, el **Honorable Senador señor Walker** recordó que el proyecto de reforma constitucional, signado con el Boletín N° 15.062-07, propuso la modificación del inciso segundo de la disposición decimotercera transitoria, disminuyendo el quórum 3/5 a 4/7. Por lo tanto, no tiene sentido innovar en esta materia. Sin perjuicio de lo señalado, comprendió la inquietud de algunos miembros de la Comisión, pero, en su opinión, no es necesario innovar de acuerdo con las consideraciones anteriormente expuestas.

Por otra parte, sostuvo que, dado el escenario político que está viviendo Chile, existe consenso político y académico sobre la necesidad de modificar el quórum exigido para las leyes orgánicas constitucionales a mayoría absoluta de los diputados y senadores en ejercicio. Asimismo, hizo presente que la iniciativa en estudio se encuentra ineludiblemente vinculada a la reforma constitucional individualizada anteriormente. En efecto, si se rebajan los quórum exigidos para reformar la Carta Fundamental a 4/7, no tiene sentido que una ley orgánica constitucional requiere idéntico quórum para su modificación.

La **Honorable Senadora señora Ebensperger** compartió lo expresado por el Honorable Senador señor Walker e indicó que se debe legislar con responsabilidad, sobre todo en materias tan importantes. De igual forma, sostuvo que los académicos expositores señalaron que es razonable rebajar los quórum de aprobación de leyes orgánicas constitucionales a mayorías absoluta de parlamentarios en ejercicio y, a su vez, recomendaron un especial cuidado con ciertas materias, como las normas que resguardan el debido funcionamiento de la democracia.

VOTACIÓN IDEA DE LEGISLAR

A continuación, el **señor Presidente de la Comisión** declaró cerrado el debate y sometió a votación la idea de legislar en la materia.

- Sometida a votación la idea de legislar en la materia, fue aprobada por la unanimidad de los miembros de la Comisión, Honorables Senadores señora Ebensperger y señores Araya, De Urresti, Galilea y Walker.

DISCUSIÓN Y VOTACIÓN EN PARTICULAR

Enseguida, la Comisión se abocó a la discusión en particular de la iniciativa.

ARTÍCULO ÚNICO

- La iniciativa signada con el Boletín N° 15.188-07, cuyo texto es el siguiente:

“Artículo único.- Reemplazase el artículo 66 de la Constitución Política de la República, cuyo texto refundido, coordinado y sistematizado se encuentra establecido en el Decreto N° 100, de 2005, del Ministerio Secretaría General de la Presidencia, por el que sigue:

"Artículo 66.- Las normas legales que interpreten preceptos constitucionales necesitarán, para su aprobación, modificación o derogación, de las cuatro séptimas partes de los diputados y senadores en ejercicio.

Las normas legales a las cuales la Constitución confiere el carácter de ley orgánica constitucional y las leyes de quorum calificado se establecerán, modificarán o derogarán por la mayoría absoluta de los diputados y senadores en ejercicio.

Las demás normas legales requerirán la mayoría de los miembros presentes de cada Cámara, o las mayorías que sean aplicables conforme a los artículos 68 y siguientes.”.

A su vez, el texto de la reforma constitucional signada con el Boletín N° 15.207-07, es el siguiente:

“Artículo único.- Modificase la Constitución Política de la República de 1980, en los siguientes términos:

1. En el inciso primero del artículo 66 sustitúyase la expresión “tres quintas partes” por “mayoría absoluta”.

2. Elimínase el inciso segundo del artículo 66.

3. En el inciso segundo del artículo 127, sustitúyase la expresión “tres quintas partes” por “mayoría absoluta” y la expresión “dos terceras” por “cuatro séptimas”.

4. En el inciso tercero del artículo 128, sustitúyase la expresión “tres quintas o dos terceras” por “mayoría absoluta o cuatro séptimas”.

- - -

El **Honorable Senador señor Elizalde** manifestó que, desde el punto de vista jurídico, una disposición transitoria, que establece un quórum más elevado para la modificación de la ley electoral, no puede ser derogada tácitamente, por ende, la modificación de la norma permanente no genera una derogación del quorum superior. Además, hizo presente que dicho quorum se modifica a 4/7 en el proyecto de reforma constitucional signado con el Boletín N° 15.062-07. En tanto, de no materializarse dicha reforma el quórum se mantendrá en 3/5, tal como lo dispone la norma vigente.

En el mismo sentido, el **Honorable Senador señor Galilea** sostuvo que le parece perfectamente coherente la aprensión manifestada por la Honorable Senadora señora Ebensperger; no obstante, existe un criterio unánime de la Comisión en que la modificación contenida en el proyecto de reforma constitucional, signado con el Boletín N° 15.062-07, reduce el quórum de la ley orgánica constitucional de votaciones populares y escrutinios a 4/7, en materia de número de senadores y diputados, circunscripciones electorales, distritos y sistema electoral.

La **Honorable Senadora señora Ebensperger** reiteró que ciertas materias deberían requerir un quórum de aprobación diferente, tales como las relativas a asuntos electorales. Agregó que actualmente estas materias se encuentran reguladas en una disposición transitoria y que, a su juicio, sería mejor que se contemplaran en una norma permanente, a fin de resguardar el debido funcionamiento de la democracia.

A mayor abundamiento, el **Honorable Senador señor Walker**, afirmó que toda la Comisión comparte el principio que ha desarrollado la Honorable Senadora señora Ebensperger, acerca de que las leyes electorales no pueden quedar sujetas a reglas de simples mayorías, por lo cual deben estar en un articulado permanente de la Constitución Política.

La Comisión, como criterio general, fue partidaria de adoptar como texto de la reforma constitucional en estudio la iniciativa signada Boletín N° 15.188-07, de manera de subsumir en él, la reforma constitucional signada con el Boletín N° 15.207-07.

En mérito del debate consignado y de los acuerdos adoptados anteriormente, la Comisión fue partidaria de proponer el siguiente texto del proyecto de reforma constitucional:

“Artículo único.- Sustitúyense los incisos segundo y tercero del artículo 66 de la Constitución Política de la República, cuyo texto refundido, coordinado y sistematizado se encuentra establecido en el

Decreto N° 100, de 2005, del Ministerio Secretaría General de la Presidencia, por el que sigue:

“Las normas legales a las cuales la Constitución confiere el carácter de ley orgánica constitucional y las leyes de quorum calificado se establecerán, modificarán o derogarán por la mayoría absoluta de los diputados y senadores en ejercicio.”.

A continuación, el **señor Presidente de la Comisión** sometió a votación en particular el texto del proyecto de reforma constitucional propuesto, de acuerdo con lo señalado anteriormente.

- Sometido a votación en particular el texto del proyecto de reforma constitucional propuesto, fue aprobado por la unanimidad de los miembros de la Comisión, Honorables Senadores señora Ebensperger y señores Araya, De Urresti, Galilea y Walker.

- - -

PROPOSICIÓN DE LA COMISIÓN

En mérito del acuerdo precedentemente reseñado, la Comisión de Constitución, Legislación, Justicia y Reglamento propone aprobar en general y particular el proyecto de reforma constitucional, cuyo texto es el que sigue:

PROYECTO DE REFORMA CONSTITUCIONAL:

“Artículo único.- Sustitúyense los incisos segundo y tercero del artículo 66 de la Constitución Política de la República, cuyo texto refundido, coordinado y sistematizado se encuentra establecido en el Decreto N° 100, de 2005, del Ministerio Secretaría General de la Presidencia, por el que sigue:

“Las normas legales a las cuales la Constitución confiere el carácter de ley orgánica constitucional y las leyes de quorum calificado se establecerán, modificarán o derogarán por la mayoría absoluta de los diputados y senadores en ejercicio.”.

- - -

ACORDADO

Acordado en sesiones celebradas en los días y con la asistencia que se señala: 2 de agosto de 2022, con asistencia de los Honorables Senadores señor Matías Walker Prieto (Presidente), señora Luz Ebensperger Orrego y señores Pedro Araya Guerrero, Alfonso De Urresti Longton, y Rodrigo Galilea Vial, y 9 de agosto de 2022, con asistencia de los Honorables Senadores señor Matías Walker Prieto (Presidente), señora Luz Ebensperger Orrego y señores Pedro Araya Guerrero, Alfonso De Urresti Longton, y Rodrigo Galilea Vial.

Sala de la Comisión, a 10 de agosto de 2022.



JULIO CÁMARA OYARZO
Secretario

RESUMEN EJECUTIVO

INFORME DE LA COMISIÓN DE CONSTITUCIÓN, LEGISLACIÓN JUSTICIA Y REGLAMENTO recaído en el proyecto de reforma constitucional, en primer trámite constitucional, que sustituye el artículo 66 de la Carta Fundamental, en relación con los quórum necesarios para la aprobación, modificación o derogación de las normas legales que se indican (Boletines N^{os}. 15.188-07 y 15.207-07, refundidos).

I. OBJETIVO DEL PROYECTO PROPUESTO POR LA COMISIÓN: En síntesis, modificar la Carta Fundamental con el objeto de reducir los quórum requeridos para la aprobación o modificación de las leyes interpretativas constitucionales y las leyes orgánicas constitucionales.

II. ACUERDOS: Aprobado en general y en particular (5x0).

III. ESTRUCTURA DEL PROYECTO APROBADO POR LA COMISIÓN: Consta de un artículo único.

IV. NORMA DE QUORUM ESPECIAL: Esta iniciativa debe ser aprobada por las tres quintas partes de los Senadores en ejercicio, con arreglo a lo que dispone el inciso segundo del artículo 127 de la Ley Fundamental.

V. URGENCIA: Discusión inmediata.

VI. ORIGEN E INICIATIVA: iniciado en dos Mociones, ahora refundidas: la primera (signada 15.188-07) de los Honorables Senadores señores Elizalde, Castro González, Espinoza, Insulza y Saavedra; y la segunda (signada Boletín N^o 15.207-07), de los Honorables Senadores señora Órdenes y señores Araya, Lagos y Quintana.

VII. TRÁMITE CONSTITUCIONAL: Primero.

VIII. INICIO DE TRAMITACIÓN EN EL SENADO: 13 de julio de 2022.

IX. TRÁMITE REGLAMENTARIO: Primer Informe. Pasa a Sala.

X. LEYES QUE SE MODIFICAN O SE RELACIONAN CON LA MATERIA: Constitución Política de la República.


JULIO CÁMARA OYARZO
Secretario

Valparaíso, 10 de agosto de 2022.