

PROBLEMAS DE QUORUMS EN LA TRAMITACION DE LAS LEYES INTERPRETATIVAS DE LA CONSTITUCION, ORGANICAS CONSTITUCIONALES Y DE QUORUM CALIFICADO

FELIPE DE LA FUENTE HULAUD
Universidad Católica de Valparaíso

INTRODUCCION

Es un hecho ampliamente conocido y comentado que el constituyente de 1980 consagró por vez primera en nuestro ordenamiento jurídico un sistema diferenciado de normas legales, compuesto de leyes interpretativas de la Constitución, leyes orgánicas constitucionales, leyes de quórum calificado y leyes comunes u ordinarias. Cada uno de estos tipos de normas se diferencian en las materias sobre que recaen, en el control de constitucionalidad a que se someten y en las mayorías necesarias para aprobarlas, modificarlas o derogarlas.

No obstante lo anterior, existe en nuestro Estatuto Fundamental un único procedimiento de formación de las leyes, en el cual las mayorías previstas para pasar de una de sus etapas a las siguientes no se compadecen con la diversidad legal recién apuntada. Precisamente el objetivo del presente trabajo es analizar los diversos problemas interpretativos que, en materia de quóruns, presenta la aplicación de las normas sobre formación de las leyes a los proyectos cuya aprobación exige mayorías especiales.

Dice el artículo 63 de nuestra Carta Fundamental: "Las normas legales que interpreten preceptos constitucionales necesitarán, para su aprobación, modificación o derogación, de las *tres quintas partes de los diputados y senadores en ejercicio*."

Las normas legales a las cuales la Constitución confiere el carácter de ley orgánica constitucional requerirán, para su aprobación, modificación o

derogación, de las *cuatro séptimas partes de los diputados y senadores en ejercicio*.

Las normas legales de quórum calificado se establecerán, modificarán o derogarán por la *mayoría absoluta de los diputados o 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 65 y siguientes*".

Ahora bien, si se confronta lo dispuesto en este precepto con lo establecido en los artículos 65, 67, 68 y 70 CPR. se advertirá que existe una notoria disconformidad textual entre el primero y los últimos. Tres son los aspectos de esta desarmonía.

El primero, en cuanto el artículo 68 CPR. establece que las adiciones o enmiendas introducidas por la Cámara revisora a un determinado proyecto de ley pueden ser aprobadas en la de origen por simple mayoría de los presentes, sin que dicha norma contemple otras mayorías para el caso de las leyes no ordinarias. Dispone ese precepto que "el proyecto que fuere adicionado o enmendado por la Cámara revisora volverá a la de su origen, y en ésta se entenderán aprobadas las adiciones y enmiendas con el voto de la *mayoría de los miembros presentes*."

El segundo elemento de discordancia con respecto a lo dispuesto en el artículo 63, lo encontramos en los Arts. 67 y 68, inciso 2º, CPR., ya que ambas disposiciones señalan que la simple mayoría de los presentes en cada una de las ramas del Congreso es quórum suficiente para tener por aprobado el proyecto o las proposiciones elaborados en comisión mixta. Vale decir, sea que la comisión mixta se forme como consecuencia del rechazo en general de un proyecto por parte de la Cámara revisora (Art. 67 CPR.), o a raíz del rechazo de la de origen a las adiciones o enmiendas introducidas por la revisora (Art. 68, inciso 2º, CPR.), el proyecto o las proposiciones que dicha comisión formule podrán ser aprobados en ambas Cámaras por mayoría de los presentes, sin distinción del tipo de proyecto legal de que se trate. Dice el primero de estos artículos: "El proyecto de la comisión mixta volverá a la Cámara de origen y, para ser aprobado tanto en ésta como en la revisora, se requerirá de la *mayoría de los miembros presentes en cada una de ellas*". Por su parte, el inciso segundo del artículo 68 CPR. señala: "Si las adiciones o enmiendas fueren reprobadas, se formará una comisión mixta y se procederá en la misma forma indicada en el artículo anterior".

El tercer factor de desajuste estriba en que los Arts. 65, 67, 68 y 70 CPR. regulan los sistemas de insistencia de una Cámara sobre la otra y del Congreso sobre el Presidente de la República, tomando únicamente por

base los quórum de aprobación propios de las leyes ordinarias y sin contemplar otras mayorías de insistencia para el caso de las leyes a que se refieren los tres primeros incisos del artículo 63 CPR. Así, por ejemplo, de acuerdo al artículo 70 CPR., "si las dos Cámaras desecharen todas o algunas de las observaciones (del Presidente de la República) e insistieren por los *dos tercios de sus miembros presentes* en la totalidad o parte del proyecto aprobado por ellas, se devolverá al Presidente para su promulgación". Este mismo quórum de dos tercios de los miembros presentes es el que se exige en los artículos 65, 67 y 68 CPR. para la aprobación o rechazo de las insistencias en las distintas hipótesis que ellos consagran.

En todos estos casos, los quórum de mayoría o dos tercios de miembros presentes en una o ambas Cámaras contradicen lo dispuesto en los tres primeros incisos del artículo 63 CPR., en donde se establecen quórum de *3/5, 4/7 y mayoría de diputados y senadores en ejercicio* para la aprobación, modificación y derogación de los proyectos de leyes interpretativas de la Constitución, orgánicas constitucionales y de quórum calificado, respectivamente.

Es de lamentar que en la Ley Orgánica Constitucional del Congreso Nacional no se haya incluido ni una sola norma que se refiera al problema a que aludimos, puesto que esa habría sido la oportunidad de solucionar legislativamente y con sujeción a la Carta Política el vacío que hoy existe en la materia.¹ Entretanto, la búsqueda de una solución para estas dificultades se encuentra por entero en manos del intérprete y, en última instancia, del Tribunal Constitucional, a través de los pronunciamientos que emita en uso de sus atribuciones como contralor de la constitucionalidad de las leyes.

Se advertirá que en este esfuerzo por analizar distintas posibilidades interpretativas son pocas las referencias que se hacen a las actas de la Comisión de Estudios de la Nueva Constitución. Ello se debe simplemente a que en éstas no existe ninguna referencia específica al modo como deban tramitarse los proyectos de ley de quórum especial en el Congreso.

Posibles soluciones a los problemas planteados

Frente a las dificultades que suscita la aplicación de las normas sobre

¹ Debe reconocerse, sin embargo, que, técnicamente, lo más correcto sería precisar estos y otros puntos a través de una ley interpretativa de la Constitución y no a través de una ley orgánica constitucional.

formación de las leyes a los proyectos que deben ser aprobados con un quórum calificado o especial, cabe plantearse varias soluciones posibles. Las principales, a nuestro entender, son tres (ya que las demás pueden surgir por combinación de ellas): a) aplicar los artículos 65, 67, 68 y 70 CPR. en la forma en que están redactados, indistintamente si se trata de leyes de quórum especial o no; b) no aplicar esas normas a los proyectos de leyes interpretativas de la Constitución, de quórum calificado u orgánicas constitucionales, o aplicarlas sólo en parte; o c) interpretar dichos artículos de una manera que permita ajustar su aplicación a lo dispuesto en el artículo 63 CPR., si ello fuere posible. Veámoslas.

A. Primera alternativa: Aplicación textual de los artículos 65 y siguientes de la Constitución a todo tipo de proyectos legales

En vista de las contradicciones existentes entre las normas recién mencionadas, pudiera parecer inconducente plantearse esta alternativa de interpretación literal como una solución válida a los conflictos normativos a que nos acabamos de referir. Sin embargo, es perfectamente posible sostener la aplicación invariable y textual de los artículos 65 y siguientes a cualquier clase de proyectos de ley, si se postula al mismo tiempo que estas disposiciones deben primar por especialidad por sobre los quóruns establecidos en el artículo 63 CPR. De ser esto efectivo, los quóruns señalados en este artículo sólo regirían en forma supletoria, esto es, en la medida en que no se opusieran a las disposiciones expresas contenidas en normas especiales, tales como los artículos 65 y siguientes CPR. Su vigencia estaría circunscrita, entonces, a todos aquellos trámites para cuyo cumplimiento no se hubiera señalado expresamente un quórum diverso, lo cual significa, en buenas cuentas, que sólo tendrían aplicación respecto de los dos primeros trámites legislativos, pero no de los restantes.

De acuerdo a esta manera de entender las disposiciones constitucionales, el solo establecimiento de un quórum único para el cumplimiento de ciertos trámites en la formación de las leyes estaría revelando la especialidad de los mismos. Además, se ha afirmado, allí donde el legislador no distingue no es lícito al intérprete distinguir, de modo que si al regular el procedimiento de formación de las leyes el constituyente ha señalado un quórum expreso para algunas de sus etapas, no cabe hacer distinciones con el fin de exceptuar de sus prescripciones a determinados proyectos legales.²

² Intervención del H. Senador PACHECO en sesión de Sala del 31 de octubre de

Por último, para quienes sustentan esta tesis, en el caso de las comisiones mixtas hay razones adicionales para atribuir a las normas que fijan las mayorías de aprobación de sus informes un cierto carácter de especialidad, ya que, según estos intérpretes, es posible ver en ellas una verdadera reunión a escala del propio Congreso. En virtud de esta peculiaridad de las comisiones mixtas, el Parlamento podría verse relevado de la carga que representa tener que alcanzar los altos quórum de aprobación de las leyes no ordinarias al momento de votar las proposiciones o proyectos ya aprobados en esas comisiones.³

Pese a lo dicho, estimamos que no existen en realidad razones sólidas para sostener que los artículos 65 y siguientes deban primar por sobre las disposiciones del artículo 63 CPR. Muy por el contrario, creemos que una interpretación sistemática y teleológica de la Carta Fundamental pone de manifiesto que, de haber alguna relación de especialidad, ésta tendría que traducirse en la aplicación de los tres primeros incisos del artículo 63 CPR. por sobre las demás disposiciones citadas. Así se desprende de las siguientes razones:

1. Desde luego, tanto el artículo 63 arriba transcrito como los artículos 65, 67, 68 y 70 CPR., se encuentran dentro del mismo párrafo constitucional: el relativo a la formación de las leyes. En su interior, tampoco se advierte alguna preeminencia de unas normas sobre otras, sino una necesaria complementación conforme a sus respectivos alcances.

2. Por otra parte, la redacción de artículo 63 proporciona un indicio cierto de que los artículos 65 y siguientes fueron escritos teniendo en miras la tramitación de un proyecto de ley ordinaria y que sus prescripciones no están pensadas para aplicarse literalmente a otro tipo de proyectos legales.

En efecto, al fijar los quórum de aprobación, modificación o derogación de los diversos tipos de preceptos de ley, el artículo 63 CPR. se refiere en su último inciso a las leyes comunes u ordinarias utilizando la expresión "las demás normas legales". Ello pone de relieve que las leyes comunes u ordinarias constituyen la regla general dentro del esquema de fuentes legales establecido en la Constitución de 1980. Concretamente, su campo de acción se determina por descarte frente a las demás especies de ley y sus requisitos son los más simples de cumplir, tanto respecto del quó-

1990. *Diario de Sesiones del Senado*, p. 435.

³ *Idem* nota anterior.

rum exigido para aprobarlas como respecto del control de su constitucionalidad. Entonces, si la regulación del proceso legislativo armoniza perfectamente con los requisitos establecidos para la formación de las leyes ordinarias, pero pugna con las exigencias propias de las leyes de quórum especial, resulta manifiesto que el constituyente ha utilizado como base para fijar los quóruns de ese procedimiento aquellos que son propios de las leyes comunes, que constituyen la regla general, a fin de que en la tramitación de otro tipo de normas legales se armonicen sus preceptos con las características propias de éstas, señaladas en la propia Constitución. En otros términos, de acuerdo a lo dicho, lo lógico es pensar que en la tramitación de las leyes de quórum especial deben respetarse sus requisitos específicos por sobre los señalados en los artículos 65 y siguientes CPR., y no a la inversa.

3. Por otra parte, en cuanto a la naturaleza de las comisiones mixtas, pensamos que no es dable atribuirles una representatividad y trascendencia tales que permitan y justifiquen aprobar con un mismo quórum los informes que emita respecto de cualquier tipo de proyectos legales. Aun suponiendo que efectivamente la voluntad del constituyente hubiera sido la de considerar a las comisiones mixtas como pequeñas reducciones a escala del propio Congreso, lo cierto es que si esto fuera realmente así, bastaría que la comisión llegara a un acuerdo sobre un determinado proyecto para que se entendiera aprobado por el Congreso. Sin embargo, se requiere que el proyecto o las proposiciones que elaboren las comisiones mixtas sean consideradas y votadas en cada una de las Cámaras. Más aun, la Constitución ha previsto expresamente los caminos a seguir en caso de que una o ambas Cámaras no aprueben lo obrado por dicha comisión. Sin duda, entonces, es la voluntad de ellas la que tiene la virtud de producir la aprobación o el rechazo de las proposiciones o proyectos de comisión mixta.

Por último, si las comisiones mixtas portaran en alguna medida la voz del Congreso, pero de modo que la voluntad de aquéllas pudiera, no ya relevar, sino tan sólo suplir en parte la de las Cámaras, permitiéndoles aprobar proyectos sin necesidad de sujetarse a los quóruns constitucionales, el proceso de formación de las leyes sería distinto en esta etapa de como lo ha regulado el constituyente. En efecto, pues si ese fuera el criterio del legislador constitucional en cuanto a la naturaleza y relevancia de los acuerdos de las comisiones mixtas, los informes que éstas elaboraran sobre materias de ley ordinaria no necesitarían la aprobación de ambas ramas del Congreso para llegar a ser ley, sino que bastaría, para su sanción, que ninguna de las Cámaras se opusiera a ella.

4. En tercer lugar, si se examinan uno a uno los puntos de conflicto de las normas en estudio no se ve tampoco qué razones podrían justificar una aplicación literal de los artículos 65 y siguientes a los proyectos que requieren mayorías especiales de aprobación. Muy por el contrario, dicho examen demuestra que semejante interpretación conllevaría, en su aplicación concreta a cada caso, notorias contradicciones:

a) En primer lugar, en relación con el problema planteado por el inciso primero del artículo 68 CPR., la sujeción irrestricta al texto de esta norma en todos los casos, por sobre lo preceptuado en el artículo 63 CPR., rompería la integridad de los proyectos legales, al permitir que normas de idéntica naturaleza de un mismo proyecto pudieran aprobarse por quórum distintos. Nada parece justificar que determinadas normas de un proyecto de ley orgánica pudieran ser aprobadas por mayorías distintas en una y otra Cámara: en la revisora cumpliendo con el quórum especial y en la de origen simplemente por mayoría de los presentes.

Además, se establecería una diferencia injustificada entre ambas ramas, ya que dependiendo de qué papel asumieran en la tramitación de un proyecto de quórum especial, sus indicaciones podrían ser aprobadas en la otra por la mayoría especial correspondiente o por simple mayoría de los presentes. Así, por ejemplo, si en segundo trámite la Cámara revisora introduce por los 4/7 de sus miembros en ejercicio una o muchas adiciones a un proyecto de ley orgánica, no parece haber motivos para que la Cámara de origen, que en primer trámite debió aprobar el proyecto por la mayoría especial respectiva, pudiera aprobar las nuevas normas orgánicas constitucionales por simple mayoría de los presentes.

b) Otro tanto puede decirse respecto de los proyectos elaborados por las comisiones mixtas, los cuales, de acuerdo a esta interpretación, también podrían ser aprobados por simple mayoría de diputados y senadores presentes, cualquiera fuera su naturaleza. Pero si esta solución resulta injustificada en el caso del inciso segundo del artículo 68, esto es, cuando la comisión mixta se ha formado como consecuencia del rechazo de la Cámara de origen a las adiciones o enmiendas introducidas por la revisora, mucho más grave es la situación que se produce en el caso del artículo 67 CPR., ya que en esta hipótesis es el rechazo *en general* de la Cámara revisora a un proyecto aprobado por la de origen lo que da lugar a la formación de una comisión mixta. En tal evento, el cometido de la comisión será formular un nuevo proyecto -de ley orgánica, por ejemplo- que diferirá del anterior en sus ideas matrices o fundamentales, razón por

la cual sería ilógico que ambas ramas pudieran aprobarlo por la simple mayoría de sus miembros asistentes.

c) Finalmente, de seguirse el criterio que analizamos se llegaría al absurdo de que sería más fácil insistir un proyecto de ley de quórum especial que aprobarlo lisa y llanamente. En efecto, ya hemos dicho que la Constitución ha regulado los sistemas de insistencia tomando por base los quórum de aprobación de las leyes comunes y ordinarias y sin considerar la situación de otros tipos de proyectos legales. Conforme a los artículos 65 y siguientes, la aprobación de una insistencia por una de las Cámaras, o su rechazo por la otra, debe votarse por los 2/3 de los miembros presentes en la Cámara respectiva, quórum que también rige cuando ambas ramas insisten frente al Ejecutivo en la aprobación de un determinado proyecto.

Pues bien, como el artículo 53 CPR., señala que el mínimo de asistencia para que las Cámaras puedan comenzar a sesionar y adoptar acuerdos es de sólo *1/3 de los miembros en ejercicio* de cada una de ellas, el quórum de 2/3 de miembros presentes exigido en los artículos 65, 67, 68 y 70 CPR. representa una exigencia mínima muy inferior (menos de un tercio de los miembros en ejercicio) a los quórum de 3/5, 4/7 o mayoría de diputados y senadores en ejercicio señalados en los tres primeros incisos del artículo 63 CPR. De este modo, y aun cuando la situación pudiera ser distinta si a la sesión en que se votara la aprobación o el rechazo de la insistencia concurrieran todos o casi todos los miembros de la Cámara respectiva, en la mayoría de los casos resultaría mucho más fácil insistir en un proyecto de quórum especial que aprobarlo, lo cual no se compadece con la naturaleza y finalidades de los mecanismos de insistencia, ni con la idea que parece inspirar la legislación especial.

5. Por otra parte, si fuera cierto el planteamiento analizado, habría que concluir que los quórum especiales señalados en el artículo 63 CPR. prácticamente no tendrían aplicación. En efecto, lo normal es que a lo largo de la tramitación de una ley se formulen indicaciones o que se produzca algún tipo de desacuerdo entre las Cámaras, sobre todo tratándose de proyectos de importancia como son los que ameritan quórum especial. Precisamente por la exigencia de un quórum más alto resulta mucho más difícil que leyes de este tipo puedan surgir de la aprobación íntegra e inmediata por parte de cada uno de los entes colegisladores. Como casi todos los proyectos importantes contienen normas derivadas de adiciones o enmiendas introducidas por la Cámara revisora o normas elaboradas por las comisiones mixtas, su aprobación final, de acuerdo a este criterio, podría verificarse en una o en ambas Cámaras por simple mayoría de los

presentes. Así, el artículo 63 CPR., que exige que cada una de las normas legales relativas a determinadas materias sean aprobadas por mayorías especiales, sólo tendría aplicación respecto de las normas de un proyecto aprobadas en el primer y segundo trámite, pero en ningún caso respecto de las disposiciones modificadas o agregadas en etapas posteriores.

6. Finalmente, existe otro argumento de texto que permite establecer claramente que no existe una relación de especialidad de los artículos 65 y siguientes sobre el 63 CPR., ya que la aplicación literal de los primeros a todo tipo de leyes infringiría lo establecido en el inciso final de este último artículo, modificado por la Ley de Reforma N° 18.825, de agosto de 1989. El reformado inciso se refiere a los quórum de aprobación, modificación o derogación de las leyes ordinarias en los siguientes términos:

"Las demás normas legales requerirán la mayoría de los miembros presentes de cada Cámara, o las mayorías que sean aplicables conforme a los artículos 65 y siguientes".

Como este inciso es el único que hace mención a las mayorías señaladas en los artículos 65 y siguientes, cabe deducir, a *contrario sensu*, que sólo a las normas comunes u ordinarias les son aplicables esos quórum. Por eso, se opondría al texto constitucional cualquier intento de aprobar, modificar o derogar normas legales de otro tipo en base a las mayorías indicadas en esas disposiciones.

En mérito de estas razones, pensamos que no es adecuado postular la aplicación literal de las normas sobre formación de las leyes cuando a los proyectos en trámite corresponden quórum de aprobación superiores a la simple mayoría de los presentes. Si bien es cierto que esta interpretación podría agilizar considerablemente el sistema de formación de las leyes, al permitir que a partir del tercer trámite pudieran entrar a operar quórum de simple mayoría de los presentes en la tramitación de leyes no ordinarias, lo cierto es que no es compatible con el sistema de mayorías calificadas exigidas para determinados tipos de normas legales. De hecho, la aplicación de este criterio interpretativo desdibujaría totalmente el contorno de las materias que corresponden a las leyes de quórum especial, ya que, en definitiva, la forma de aprobación de estas normas legales quedaría por entero entregada a la voluntad de las Cámaras. Todo ello nos lleva a considerar maneras distintas de entender las normas constitucionales en juego.

B. Segunda alternativa: Inadmisibilidad del tercer trámite y siguientes en la formación de las leyes de quórum especial

Frente a los desajustes existentes entre las normas que nos ocupan, la segunda posibilidad de interpretación puede consistir en no aplicar a las leyes de quórum especial aquellos trámites del procedimiento de formación de la ley que tengan señaladas mayorías inferiores de aprobación.

La inaplicabilidad total o parcial de los trámites contemplados en los artículos 65 y siguientes a los proyectos de quórum especial bien puede derivarse de las consideraciones precedentes, en la medida en que ellas permiten establecer que no es posible prestar obediencia a las normas constitucionales sobre formación de la ley sin violar directamente las prescripciones sobre mayorías previstas en los tres primeros incisos del artículo 63 CPR.

Aun más, podría pensarse que el hecho que el constituyente haya señalado para ciertas etapas del proceso legislativo un quórum único e incompatible con los proyectos que nos ocupan, es una clara indicación de la voluntad constitucional de reservar la aplicación de dichos trámites sólo a la ley ordinaria, excluyendo a otro tipo de proyectos legales. Por último, esta posición también podría verse en algún modo reforzada por lo dispuesto en la parte final del artículo 63 CPR., arriba transcrito, en cuanto de él se colige que sólo a las leyes comunes son aplicables los quóruns establecidos en los artículos 65 y siguientes.

No obstante, un análisis más detallado del planteamiento descrito nos mueve a rechazarlo:

1. En primer lugar, de no ser procedentes las comisiones mixtas ni los trámites de insistencia en aquellos casos previstos por el constituyente, sería prácticamente imposible interpretar en forma auténtica la Constitución o legislar en materias de ley orgánica constitucional o de quórum calificado. En efecto, como aquellos son los únicos mecanismos que nuestra Carta contempla para que los entes colegisladores puedan superar sus diferencias, el dictamen de cada uno de esos órganos tendría necesariamente que ser aprobado por los otros, o de lo contrario no podría haber ley. Cualquier discrepancia, por nimia que fuera, produciría el deceso del proyecto, ya que no habría manera de solucionar el conflicto. De este modo, sólo una coincidencia plena y espontánea de opiniones podría llevar al nacimiento de una ley de quórum especial, con la agravante de que ese consenso automático tendría que cumplir, además, con los elevados quóruns establecidos en el Art. 63 CPR. En síntesis, una legislación de este tipo sólo podría surgir de un masivo acuerdo parlamentario que, al

er adoptado con anterioridad a todo trámite legislativo, convertiría el procedimiento de formación de la ley en una mera formalidad, cuyo único fin sería el de sancionar oficialmente proyectos previamente concertados.

2. Por otra parte, si la razón que lleva a afirmar que no cabe aplicar estas etapas del proceso legislativo a los proyectos de quórum especial es la diferencia que existe entre los quóruns señalados en los artículos 65 y siguientes y los contemplados en el artículo 63 CPR., debería también concluirse que la Cámara revisora no podría formular indicaciones a tales proyectos, o que la de origen no podría aprobar esas indicaciones, ya que, como sabemos, el artículo 68, inciso primero, CPR. señala que las adiciones o enmiendas introducidas en la revisora pueden ser aprobadas en la de origen por simple mayoría de los presentes. De ser así, sólo podría legislarse en dos trámites.

La conclusión anterior no sólo carece de una razón que justifique impedir a la Cámara revisora expresar cuál es exactamente su voluntad legislativa, sino que, además, significaría establecer una absurda diferencia entre la Cámara de origen y la revisora, al permitir sólo a la primera formular indicaciones a los proyectos de quórum especial.⁴

3. Además, la postura que comentamos, al obligar al Congreso a legislar en dos trámites o, en el mejor de los casos, en tres, significa agregar nuevas exigencias a la formación de las leyes no ordinarias, al obligar a legislar en sólo dos trámites. El artículo 63 CPR. exige que estas leyes sean aprobadas por un quórum especial en razón de la importancia de las materias sobre que recaen, puesto que la idea que inspira ese criterio es que ellas nazcan producto de un vasto acuerdo al interior del Parlamento. Agregar a esa exigencia las trabas funcionales que conlleva declarar la improcedencia de los mecanismos ordinarios de tramitación de las leyes, que precisamente buscan la obtención de esos acuerdos, parece ir mucho más allá del texto constitucional y contrariar su espíritu.

4. En lo que concierne a las insistencias, no debe olvidarse que su inclusión entre los trámites de formación de la ley tiene por objeto evitar que se produzca un estancamiento legislativo. Es claro que las leyes deben surgir del acuerdo y no del desacuerdo, y precisamente por eso el consti-

⁴ La introducción en la Cámara de origen de adiciones o enmiendas a un proyecto de ley es una hipótesis que, por su propia naturaleza, no requiere de una reglamentación especial.

tuyente ha previsto como primer sistema para superar las diferencias entre ambas Cámaras la formación de una comisión mixta. Pero es perfectamente posible que los intentos de llegar a una uniformidad de criterios fracasen, ya sea en la propia comisión o al interior de cualquiera de las ramas del Congreso. Si el sistema legislativo dejara atada la posibilidad de legislar al acuerdo entre las Cámaras y el Presidente de la República, serían las minorías o, en general, cualquier grupo capaz de impedir la formación de quórum especiales, los que en el fondo tendrían el poder de decidir si un determinado proyecto debe llegar o no a ser ley. Sin duda debe respetarse el derecho de las minorías, pero no deben ser éstas las que puedan imponerse a la mayoría. Más aun, si se tiene presente que bien puede ocurrir que en una determinada rama del Congreso la tendencia mayoritaria sea de una línea y que en la otra la corriente de la mayoría sea distinta o incluso la opuesta, pronto se llegará a la conclusión de que las posibilidades de entramamiento de la producción legislativa serían, en tal caso, efectivamente muy altas.

Por estas razones, los miembros de la CENC. estuvieron de acuerdo en contemplar, después del sistema de comisiones mixtas para lograr un acuerdo cameral, un mecanismo de insistencia que permitiera sacar una ley pese a la oposición de una minoría en el Congreso. Así emana de las Actas de la sesión N^o 351, en la que se discutió la tramitación a seguir en la formación de la ley en caso de desacuerdo entre las Cámaras. Existiendo acuerdo en la comisión en torno a la idea de consagrar el mecanismo de comisiones mixtas en tales casos, surgió el temor de que con este solo sistema se paralizara la producción legislativa, al ser imprescindible el acuerdo entre ambas ramas en torno al texto íntegro de un proyecto. Frente al ejemplo de la Constitución francesa, que respecto de las comisiones mixtas toma algunos resguardos, facultando en ciertos casos al Primer Ministro para obligar a legislar a la Asamblea aun cuando no exista acuerdo en dichas comisiones, se barajó en un comienzo la idea de entregarle un derecho de opción al Presidente para recurrir a uno u otro mecanismo, prevaleciendo a la postre el criterio de dar paso a los mecanismos de insistencia sólo una vez intentado y fracasado el acuerdo a través del trámite de comisión mixta.⁵

Ahora bien, todas estas razones concurren igualmente para todo tipo de leyes y, si bien se mira, con mucha mayor fuerza cuando se trata de leyes de quórum especial. Como aquí la aprobación de común acuerdo de un proyecto deberá siempre contar con la mitad, los 4/7 o los 3/5 de los

⁵ *Actas de la Comisión de Estudios de la Nueva Constitución*, pp. 2.183 y ss.

miembros en ejercicio de ambas Cámaras, las posibilidades de manejo de la producción legislativa por parte de la o las minorías en el Parlamento y de parálisis o inmovilismo de la misma son muchísimo mayores.

Siendo así, la labor del intérprete debe tender hacia la integración de las normas, de modo que exista la debida correspondencia y armonía tanto entre los textos normativos en juego como entre las razones que subyacen a cada una de ellos. Optar por la no aplicación de los mecanismos de insistencia en este tipo de leyes significaría renunciar a la integración normativa, inclinándose a dar primacía a un texto sobre otro, pero dejando viva y latente la oposición que existe en el orden de las ideas que inspirar esos artículos. Donde existe la misma razón debe existir la misma disposición, reza un antigua regla de interpretación jurídica; y, más aun, ciertamente que si con mayor fuerza que en el caso regulado se da en otro una misma razón, no es lógico excluir de éste la aplicación de la regla que expresamente ha dado el legislador.

5. Finalmente, no debe pensarse que el inciso final del artículo 63 CPR. constituye un indicio de que no cabe someter los proyectos no ordinarios a los trámites legislativos que tienen señalados quórum especiales en los artículos 65 y siguientes. Si así fuera, esa norma contendría un lamentable error que sería menester enmendar, según se desprende de lo expuesto en los números precedentes. Sin embargo, el texto y el sentido de la norma que comentamos es muy claro y armoniza perfectamente con las consideraciones que hemos hecho, ya que todo lo que a *contrario sensu* puede colegirse de él es que no cabe aplicar a los proyectos no ordinarios los *quórum*s señalados en los artículos 65 y siguientes, establecidos, como hemos visto, para las leyes ordinarias, pero nada impide aplicar esos artículos a tales proyectos, respetando la jerarquía de los quórum constitucionales. Muy por el contrario, si de suyo aquellos trámites no fueran procedentes en la tramitación de los proyectos de quórum especial, no habría sido necesario reformar la norma comentada para indicar que los quórum que dichos artículos indican para tales trámites son inaplicables a esos proyectos.

Todo lo expuesto permite afirmar que la alternativa de interpretación que hemos analizado es inadecuada y lleva a consecuencias muy inconvenientes, tanto en relación con la facultad de la Cámara revisora de indicar un proyecto, como en lo relativo a la posibilidad de recurrir a los sistemas de comisión mixta y de insistencia para solucionar los conflictos que se susciten entre los entes colegisladores. Queda por ver, entonces, si acaso es posible integrar coherentemente las normas constitucionales en con -

flicto, posibilidad que constituía la última de las vías de interpretación propuestas al inicio de este trabajo.

C. Tercera alternativa: Integración de las normas

Hemos visto que las dificultades planteadas por los artículos 65 y siguientes, en relación con lo dispuesto en el artículo 63 CPR., no pueden superarse por la vía de dar preferencia a la letra de aquellos artículos por sobre los quórum constitucionales, como tampoco pueden solucionarse declarando improcedentes el tercer trámite y los siguientes en el proceso de formación de las leyes de quórum especial, pues con ello se haría casi imposible legislar en esas materias. No sólo se oponen ambas interpretaciones al contexto normativo constitucional, sino que además su aplicación concreta conduciría a consecuencias incongruentes y hasta absurdas en algunos casos. Luego, la única interpretación viable parece ser la de buscar la concordancia entre los quórum señalados para los diversos trámites de formación de la ley y las mayorías que corresponden a cada tipo de norma legal.

En buena medida, todas las razones que nos han llevado a desechar los anteriores criterios de interpretación sirven también para justificar la necesidad de buscar una forma de coordinación de las normas que, sobre la base quórum distintos de los indicados en los artículos 65 y siguientes CPR., permita el respeto a las mayorías especiales que el constituyente ha reservado para ciertas materias.

Con todo, es posible agregar a lo dicho en los apartados anteriores algunas otras consideraciones que refuerzan de un modo positivo, esto es, sin recurrir al descarte de otras alternativas, el criterio de interpretación que proponemos.

En materia de aprobación de las enmiendas introducidas por la Cámara revisora y de aprobación de los proyectos o proposiciones de comisión mixta, la solución que estimamos más correcta es la de aplicar en ambos casos la mayoría que corresponda a la naturaleza jurídica del proyecto de quórum especial indicado o informado. Allí donde los artículos 65 y siguientes establecen quórum de mayoría de miembros presentes, debe entenderse, a nuestro juicio, la mayoría especial que corresponda de acuerdo al artículo 63 CPR., pues no otra conclusión puede extraerse de las razones anteriormente expuestas.

De este modo, por ejemplo, si la Cámara revisora adiciona un proyecto de ley orgánica constitucional, las nuevas normas introducidas al proyecto sólo podrían aprobarse en la de origen con el voto favorable de las 4/7 partes de los miembros en ejercicio de dicha Cámara. Y si no se

lograra esa votación, sería preciso nombrar una comisión mixta, en conformidad al inciso segundo del artículo 68 CPR., cuyas proposiciones también tendrían que ser aprobadas por aquella mayoría en ambas ramas, pues, de lo contrario, sólo quedaría el camino de la insistencia.

Asimismo, si la Cámara revisora desechara en general un proyecto de ley interpretativa de la Constitución, habría que formar una comisión mixta que propusiera un nuevo proyecto, el cual sólo podría ser aprobado por las 3/5 partes de los diputados y senadores en ejercicio. Si no se llegara a tan alta votación en una y otra Cámara, no podría haber ley, a menos que el Presidente de la República hiciera uso del derecho que le confiere la parte final del artículo 67 de la Carta.

Interpretadas así las normas en juego, se hace posible la participación orgánica de ambas Cámaras en la estructuración de los acuerdos que deben dar origen a la legislación, con pleno respeto al sistema jerarquizado de mayorías que contempla nuestra Carta Fundamental. Ello se consigue, además, conservando en pie de igualdad a ambos cuerpos legislativos, pues no sólo se les reconoce por igual la facultad de indicar proyectos de ley, sino que además, cualquiera sea el trámite en que una determinada rama participe en la elaboración de una propuesta legislativa, las modificaciones que ella introduzca y las que introduzca la otra requerirán un mismo quórum de aprobación.

Por otra parte, no debe perderse de vista que el objetivo perseguido por el constituyente al instaurar el sistema diferenciado de fuentes legales que hoy nos rige fue el de dotar a ciertas materias de la ley de una estabilidad y de una base de acuerdo superiores a las ordinariamente exigidas, lo que se tradujo, principalmente, en la exigencia de quóruns superiores para la aprobación de tales proyectos. Evidentemente, éste y los demás requisitos especiales contemplados en la Constitución para el nacimiento de esas normas son obligatorios para el legislador. Pues bien, la única manera de que efectivamente lo sean es que su cumplimiento no dependa de los avatares de la voluntad del propio obligado. Por eso, si las Cámaras no están de acuerdo en aprobar todo o una parte de un proyecto, o lo están, pero por mayorías inferiores a las indicadas en la Carta Fundamental, no puede el proyecto, por ese solo hecho, ser aprobado por simple mayoría de los presentes en su siguiente etapa de tramitación.

Además, la votación de los proyectos o de las proposiciones de comisión mixta es el último de los trámites legislativos que tienen por objeto lograr que un proyecto surja del acuerdo mutuo de las Cámaras. Lo que se busca es que, a través de las proposiciones que formule una comisión paritaria, ambas ramas puedan superar sus discrepancias y convenir en un proyecto común. Si tal es el sentido de este trámite, es natural que la

adopción de dicho acuerdo se haga con arreglo a las mayorías que la Constitución exige en cada caso. En otras palabras, si se pasa de una de las etapas de tramitación de un proyecto de ley a la siguiente a causa de que en la primera de ellas no pudo obtenerse el quórum constitucional de aprobación de un proyecto, no es lógico que en la que le sigue ya no sea necesario cumplir con ese requisito.

En concordancia con lo anterior, hemos visto que el artículo 63 CPR. señala que *las normas legales* que ostenten un determinado rango sólo pueden ser aprobadas con los quóruns allí indicados. Esta exigencia, que atañe a cada una de las normas de un proyecto de ley, y no sólo a sus ideas generales o a algunos de sus preceptos, sólo puede entenderse cumplida si todas las disposiciones del mismo son acordadas por la mayoría correspondiente, de lo que se sigue que tanto la aprobación de las adiciones o enmiendas introducidas por la Cámara revisora como de los proyectos y proposiciones que presenten las comisiones mixtas deben ceñirse a las mayorías señaladas por el constituyente.

En este mismo sentido, planteado el problema en el Senado e informada la materia por la respectiva comisión de Constitución, Legislación, Justicia y Reglamento, se llegó también a la conclusión de que los informes de comisión mixta deben ser aprobados en cada Cámara por la mayoría que corresponda, según la naturaleza jurídica del proyecto en trámite.⁶

No obstante, pese a su simplicidad, este criterio también conlleva algunos problemas de aplicación práctica, como el que plantean aquellos proyectos integrados por normas de distinta naturaleza jurídica. Conforme al inciso primero del artículo 30 de la LOC. del CN., "las diversas disposiciones de un mismo proyecto que para su aprobación necesiten mayorías distintas a la de los miembros presentes, se aprobarán en votación separada, primero en general y luego en particular, con la mayoría especial requerida en cada caso. Tanto la discusión como la votación se efectuarán siguiendo el orden que las disposiciones tengan en el proyecto". Conforme al criterio que hemos expresado, si la Cámara revisora introdujere algunas modificaciones a un proyecto de ley constituido por normas de distinta naturaleza y dichas modificaciones afectaren normas de uno y otro tipo, la Cámara de origen tendría que aprobarlas en la forma indicada en la LOC., esto es, separadamente y por la mayoría que corresponda a cada tipo de norma legal. Ahora bien, las dificultades surgen cuando las Cámaras, a raíz de sus discrepancias, deben pronunciarse acerca de un informe

⁶ Ver *Diario de Sesiones del Senado* correspondiente al 31 de octubre de 1991, pp. 433 a 441.

de comisión mixta recaído sobre normas de distinta índole, ya que en conformidad a lo dispuesto en el artículo 31 de la misma LOC., los informes de dichas comisiones no pueden ser objeto de indicaciones y deben votarse en su conjunto. Entonces, si las proposiciones de la comisión mixta inciden en normas de un proyecto que deben ser aprobadas por mayorías distintas, ¿puede dividirse la votación del informe para aprobar o desechar por separado y con la mayoría correspondiente las distintas proposiciones que contiene?

Sin ánimo de entrar en este problema, que ya ha sido abordado en otra ponencia, diremos simplemente que la Comisión de Constitución, Legislación, Justicia y Reglamento del Senado ha sostenido la opinión, acertada a nuestro juicio, de que procede dividir la votación en dicho caso para aprobar o rechazar, de acuerdo a los quórum constitucionales, las diversas proposiciones de un informe de comisión mixta que incidan en normas de distinta naturaleza contenidas en un mismo proyecto.⁷

A nuestro juicio, por tanto, siempre debe respetarse el quórum que conviene a cada tipo de norma, observándose a cada paso lo dispuesto en el artículo 30 de la LOC., del Congreso Nacional, en relación con el artículo 63 de la Carta Fundamental. Y si en alguna de esas etapas, el proyecto o las normas de éste que hayan sido objeto de indicaciones o de informe de comisión mixta no obtienen la aprobación de las Cámaras por las mayorías previstas en nuestro Estatuto Supremo, deberán entenderse desechados temporal o definitivamente por el Congreso, dependiendo de la etapa de tramitación en que se encuentre el proyecto.

En síntesis, si una de las Cámaras rechaza o no aprueba el informe de comisión mixta por la mayoría especial correspondiente, en los casos previstos en los artículos 67 y 68 CPR., no podrá haber ley, a menos que se dé curso a una insistencia. Lo mismo puede decirse de aquellas situaciones en que, por tratarse de un proyecto formado por normas de diversa índole y que deban votarse separadamente, una o más de las proposiciones de la comisión mixta resulten rechazadas en cualquiera de las Cámaras, sea

⁷ *Diario de Sesiones del Senado*, martes 10 de diciembre de 1991, pp. 1.910 a 1.918.

porque hay oposición a ellas o simplemente porque no se logró el quórum necesario para aprobarlas.⁸

⁸ A pesar de lo dicho, no está del todo claro en el texto constitucional cuál es el efecto que produce, en la tramitación de un proyecto de ley, la falta de acuerdo en comisión mixta o el rechazo de las proposiciones que éstas formulen, en los casos regulados en los artículos 67 y 68 CPR. Un reciente informe de la comisión de Constitución, Legislación, Justicia y Reglamento del Senado, recaído en la consulta de la sala en torno a las atribuciones de esas comisiones para proponer la forma y modo de resolver las dificultades entre las Cámaras (publicado en el Diario de Sesiones del Senado correspondiente al día martes 10 de diciembre de 1991, pp. 1.910 a 1.918), sostiene que el rechazo aludido no obsta a que pueda haber ley en los restantes aspectos del proyecto que sí obtuvieron la aprobación de las ramas, con tal que entre las normas desechadas y las aprobadas no haya una vinculación muy estrecha. Según este informe: "En la situación regulada en el inciso segundo del artículo 68 de la Carta Fundamental (...) si la comisión mixta no llegare a acuerdo acerca de la forma de resolver las dificultades surgidas entre el Senado y la Cámara de Diputados; si su proposición fuere reprobada por alguna de las Cámaras; o si una o ambas ramas del Congreso Nacional rechazaren unas y aprobaran otras de sus proposiciones, cuando ellas se voten separadamente o en grupos, debe entenderse que hay ley respecto de las disposiciones comprendidas en la parte del proyecto en que hubo acuerdo entre las Cámaras, siempre que ellas no estén reguladas por -o directamente vinculadas con- otras normas sobre las cuales no existió acuerdo" (p. 1.917). Más adelante, el informe extiende esta conclusión a la hipótesis contemplada en el artículo 67 CPR., en los siguientes términos: "Sin embargo, si la comisión mixta llega a acuerdo y en su informe indica que los diversos artículos del proyecto que propone deben votarse separadamente o por grupos, y, posteriormente, algunas disposiciones de la iniciativa son rechazadas por una o ambas Cámaras, se produciría una situación similar a la precedentemente descrita para el artículo 68, por lo que sería aplicable lo planteado a su respecto".

Por nuestra parte, no concordamos con las opiniones vertidas en ese informe, dado que, si bien persigue aprovechar de algún modo los acuerdos parciales a que hayan llegado ambas ramas, la proposición formulada no parece ajustarse a las normas constitucionales. Aun cuando en dicho informe se señala que el acuerdo subsistente tendría que entenderse "sin perjuicio de las facultades del Presidente de la República", lo cierto es que la adopción de ese criterio desdibuja los mecanismos de insistencia e implica la posibilidad de que nazca una ley fuera de los casos contemplados en la Constitución. En ésta, el informe de comisión mixta tiene por objeto conseguir que las Cámaras lleguen a un acuerdo en torno al proyecto. De nada serviría ese trámite si después de recibido el informe de la comisión cada Cámara pudiera decidir libremente y a su antojo qué normas tendrían que ir en la ley y qué normas habría que sacar de ella, puesto que le bastaría con no aprobar una determinada proposición para que, en el entendido de que llegara a ser ley la porción restante del proyecto en que hubiere acuerdo, pudiera imponer definitivamente su criterio ante la otra Cámara. Por otra parte, esta solución signi-

En relación con los sistemas de insistencia, en cambio, la integración de las normas analizadas no es tan simple como en el caso anterior y requiere de algún esfuerzo adicional para armonizar debidamente las mayorías constitucionales de aprobación de proyectos con los quórum necesarios para insistir en ellos. Por la mayor complejidad del asunto, parece conveniente que examinemos en forma especial cuáles son las razones que nos llevan a afirmar la procedencia de estos mecanismos en la tramitación de proyectos no ordinarios, para luego centrarnos en indagar cuáles han de ser las mayorías necesarias para que puedan operar en el proceso de formación de una ley de quórum especial.

En lo que va expuesto hemos señalado ya algunas razones que nos mueven inequívocamente a aceptar la procedencia de los trámites de insistencia en la generación de las leyes no ordinarias. En síntesis, esas razones de carácter general, que constituyen el contexto normativo en el que debe adoptarse una solución interpretativa para el problema planteado, son las siguientes:

a) En primer lugar, a pesar de que nuestra Constitución distingue entre cuatro tipos de normas de rango legal, el procedimiento de formación de la ley es uno solo. Eso significa que forzosamente en la tramitación de los proyectos de quórum especial debe seguirse ese procedimiento, máxime si ninguna norma de nuestro ordenamiento constitucional los exceptúa de su aplicación.

b) En segundo término, el carácter de regla general que la Constitución asigna a las leyes ordinarias, junto a la determinación de los distintos quórum requeridos durante el proceso de formación de la ley en base a las características de dichas leyes y al hecho de que a ese procedimiento debe ceñirse la tramitación de todo proyecto de ley, ponen de manifiesto que en la tramitación de las leyes no ordinarias, aquellos quórum deben armonizarse con los que son propios de estas leyes, conforme a sus requisitos específicos.

fica facultar a las Cámaras para formular indicaciones supresivas al informe de la comisión mixta, lo cual es manifiestamente contrario al artículo 31 de la LOC. del CN. Por esta vía, además, una de las dos ramas no sabría sino hasta el final cuál sería el contenido del proyecto, ya que la composición definitiva de la ley quedaría así entregada al dictamen de la otra. O, más precisamente, quedaría entregada a quien corresponda determinar si entre las normas en que hay acuerdo y entre las que no lo hubo existe la vinculación a que se refiere el informe, tema que constituye otro grave problema de la interpretación propuesta.

c) Por otra parte, según hemos visto, la reforma del inciso final del artículo 63 CPR., que vino a poner fuera de dudas la inaplicabilidad de los quórum establecidos en los artículos 65 y siguientes a los proyectos no ordinarios, sólo tiene sentido en el supuesto de que esos proyectos puedan someterse a los trámites a que dichos quórum pertenecen. De lo contrario, no habría sido preciso reformar el precepto.

d) Atendido este contexto normativo, sostener la improcedencia de las insistencias en la tramitación de los proyectos de quórum especial significa agregar nuevas exigencias en la formación de esas leyes, exigencias que no se encuentran prescritas en la Constitución, pues no sólo se requeriría una alta mayoría para aprobarlas, sino que, además, sólo una de las formas que existen para superar las diferencias entre los entes colegisladores les serían aplicables.

A estas consideraciones de índole general es posible agregar otras que, específicamente, confirman la procedencia de los sistemas de insistencia en la tramitación de los proyectos no ordinarios.

En efecto, si podemos afirmar sin temor a equivocarnos que el trámite de comisión mixta es procedente en la tramitación de proyectos de quórum especial y que las proposiciones que ellas formulen deben aprobarse en ambas Cámaras con sujeción al artículo 63 CPR., no parece congruente sostener lo contrario en materia de insistencia, ya que las normas que consagran uno y otro trámite son las mismas y no contienen excepciones de ninguna especie. Todo indica que, a menos que las insistencias fueran incompatibles con la institución de las normas de quórum especial, debe entenderse que es voluntad de la ley Constitucional que estas normas se rijan por la tramitación común a todo proyecto, con las modificaciones que exigen sus características propias.

También si recurrimos al marco general de las normas constitucionales que regulan la actividad preceptiva del Congreso encontramos fundamento para la interpretación que proponemos, ya que el inciso 5º del artículo 117, ubicado en el capítulo de Reforma de la Constitución, aporta nuevos indicios de que es perfectamente posible insistir proyectos que requieren mayorías calificadas de aprobación. Dicha norma regula la misma situación que es objeto del artículo 70 CPR., vale decir, el caso en que las Cámaras no aprueben las observaciones formuladas por el Presidente de la República a una determinada propuesta de ley e insistan en las normas aprobadas por ellas. Pues bien, si tal facultad la tienen cuando lo que está en juego es un proyecto de reforma constitucional, no es lógico sostener que carezcan de ella cuando se trata de proyectos menos impor-

tantes. Es claro, entonces, que el Congreso puede ejercer la prerrogativa que le entrega el artículo 70 CPR., frente al Ejecutivo, cualquiera sea la naturaleza del proyecto de que se trate. Siendo así, debe sostenerse lo mismo en relación a las demás normas que consagran fórmulas de insistencia y que se encuentran dentro del mismo y único procedimiento legislativo que contiene nuestra Carta Fundamental, puesto que no existen razones para seccionarlo con el fin de declarar procedentes ciertos trámites de insistencia e improcedentes otros, cuando el proyecto que se tramita debe ser aprobado en conformidad a alguno de los tres primeros incisos del artículo 63 CPR.

Debemos conceder, sin embargo, que a este argumento bien podría oponerse la consideración de que la exigencia constitucional en orden a que las leyes de quórum especial se aprueben con una fuerte mayoría de miembros en ejercicio de cada una de las Cámaras, es una exigencia que no se vulnera cuando ellas se ponen de acuerdo por una mayoría calificada para insistir sobre el Presidente, pues en ese caso el acuerdo cameral es amplio, pero que, en cambio, ella resulta inconciliable con los trámites de insistencia que tienen por objeto rebasar la oposición de una de las Cámaras frente a un proyecto de quórum especial, ya que en dicho evento no existe el acuerdo mayoritario exigido en el artículo 63 CPR. De lo dicho, podría concluirse, aparentemente, que los trámites de insistencia intercameral contemplados en los artículos 65, 67 y 68 CPR., serían incompatibles con ese tipo de proyectos, por mucho que el constituyente no los haya sustraído de la aplicación general del procedimiento legislativo, a que como todo proyecto deben someterse. Luego, si bien las Cámaras podrían doblegar la oposición del Presidente con el fin de lograr la aprobación definitiva de un proyecto de quórum especial en conformidad al artículo 70 CPR., no sería procedente que una de ellas insistiera frente a la otra para lograr la aprobación parlamentaria de un proyecto de esa naturaleza.

Con todo, la afirmación central de ese enfoque, esto es, que los mecanismos de insistencia, al implicar que un proyecto pueda llegar a ser ley sin contar con la aprobación de una de las Cámaras, sean incompatibles con los proyectos de quórum especial, descansa sobre un supuesto que estimamos equivocado. En realidad, la posibilidad de aprobar un proyecto de ley recurriendo a la insistencia de una rama sobre la otra o a la de ambas sobre el Ejecutivo, tiene por objeto sustraer a los proyectos, en el último peldaño de su tramitación, de la dependencia de la voluntad unánime de los entes colegisladores, permitiendo, por aplicación de una regla de mayoría (la voluntad mayoritaria de dos sobre uno), que si un proyecto de ley cuenta con una amplia acogida en una de las Cámaras y

cuenta también con la voluntad del Presidente pueda llegar a promulgarse, a pesar de la oposición de la otra Cámara, con tal que esta oposición al proyecto no sobrepase cierto límite.⁹ Esta es una forma de aprobación distinta de la aprobación unánime a que se refiere el artículo 63, y tiene por objeto, según lo hemos dicho, evitar el entramamiento legislativo.

Por eso, no hay en verdad oposición entre las mayorías calificadas que señala el artículo 63 y los mecanismos de insistencia que consagran los artículos 65, 67 y 68 CPR., ya que éstos sólo pueden tener lugar una vez que ha fracasado el intento de lograr el acuerdo cameral a que se refiere el artículo 63, supuesto en el que ya no son aplicables las reglas de consenso que dicho artículo señala. En otras palabras, el quórum que la Constitución asigna a las leyes no ordinarias no es en verdad ningún índice para decidir sobre la procedencia o improcedencia de las insistencias intercamerales en este tipo de proyectos, puesto que la hipótesis sobre la cual se estructuran esos trámites es, precisamente, la de que no se haya podido lograr el deseado consenso congresal.

Sin embargo, lo dicho no significa que llegados los proyectos a esta fase dejen de tener importancia los quórums que el artículo 63 CPR. exige para su aprobación. Muy por el contrario, el sistema de insistencias, en la medida en que constituye un sistema de reemplazo del acuerdo cameral en la aprobación de proyectos, debe operar sobre la base de quórums que guarden una estrecha relación con los que se exigen para dicho acuerdo.

Por todas estas razones, la respuesta a la interrogante planteada sólo puede encontrarse en el contexto normativo a que hemos hecho referencia y, de modo complementario, en las consecuencias que se siguen de la aplicación de uno u otro criterio, a fin de discernir si ellas permiten el desarrollo coherente del sistema legislativo que consagra nuestra Constitución.

Desde este punto de vista, con anterioridad ya hemos señalado que la razón por la que existe este mecanismo de aprobación de proyectos de ley se da con mucha mayor fuerza que en la formación de la ley común, en la generación de las leyes que requieren de mayorías especiales, ya que en estos casos, la posibilidad de manejo de la legislación o simplemente de entramamiento de la actividad legislativa por parte de grupos que pueden impedir la formación de grandes acuerdos va en directa proporción a la mayoría exigida para aprobar un determinado proyecto. Agreguemos ahora que la voluntad de los grupos que no representan la mayoría en el

⁹ Cfr. SHEPARD, Walter J., *Bicameral system*, en *Encyclopaedia of the Social Sciences*, Seligman, Edwin R.A. (ed.), New York, Mac Millan Co., 1951. p. 533.

Parlamento juega y debe jugar un papel importante en este tipo de leyes, pero no al punto de que cada cual sepa que su asentimiento es indispensable para que pueda haber ley en determinadas materias, pues eso sería dotar a cada sector parlamentario de una poderosa herramienta para obstruir la actividad legislativa, aun en contra de la voluntad de la mayoría en el Congreso. El sistema de insistencias, en la medida que es el último trámite posible dentro del proceso de formación de la ley y en la medida en que para operar requiere también de la voluntad de un amplio sector del Congreso, contribuye a mantener un equilibrio en la participación de los grupos no mayoritarios que en determinado momento pueden decidir sobre el futuro de la legislación.

Lo dicho acerca de la necesidad de no supeditar necesariamente el nacimiento de las leyes de quórum especial al acuerdo intercameral toma especial fuerza en un sistema legislativo como el nuestro, en el que si no se aprueba el informe que elaboren las comisiones mixtas, en principio no puede haber ley, a menos que se haga uso de la insistencia. No debe olvidarse que las discrepancias entre las Cámaras pueden surgir en torno a cualquier punto de un determinado proyecto y que para que éste pueda llegar a ser ley, ambas ramas tienen que concordar acerca de cada uno de esos puntos con las mayorías exigidas en cada caso. De no existir como última alternativa la insistencia, la dictación de las leyes de quórum especial podría hacerse sumamente difícil, y en algunos casos prácticamente imposible, pues un pequeño desacuerdo podría desbaratar todo un proyecto de ley.¹⁰

Además, en presencia de quóruns constitucionales sumamente altos para la aprobación de las leyes no ordinarias, la posibilidad de recurrir a los mecanismos de insistencia en los casos en que no se logren esas mayorías tiende a flexibilizar el procedimiento de formación de la ley. En efecto, en la formación de este tipo de leyes las insistencias permitirían sacar una legislación que no pudo ser aprobada en una de las Cámaras únicamente porque no se dio cabal cumplimiento al quórum constitucional, a pesar de contar con la aprobación de la mayoría absoluta o la mayoría relativa dentro de esa misma rama del Congreso. La alternativa que abren estos trámites, entonces, no deja de ser importante, sobre todo en un país como el nuestro, caracterizado por el pluripartidismo y por un tradicional desgaste del Ejecutivo frente al Congreso, que lo lleva a perder rápida y progresivamente el apoyo parlamentario que se necesita para legislar.

¹⁰ Ver nota N° 7.

Finalmente, no está de más recurrir al Derecho Comparado y, específicamente, a la Constitución francesa de 1958, la cual, en buena medida, fue tomada como modelo en lo que respecta a la distinción entre leyes orgánicas y leyes comunes. Además, fue precisamente con referencia a dicha Constitución que los miembros de la CENC. optaron por incluir dentro de los trámites legislativos un sistema de insistencia. Pues bien, el artículo 46 de la Carta gala no sólo hace expresamente aplicables a las leyes orgánicas el procedimiento general contemplado en el artículo 45, que establece la posibilidad de que la Asamblea Nacional legisle a pesar de la oposición del Senado, sino que además precisa que en el caso de ese tipo de leyes aquel trámite deberá aprobarse por la mayoría absoluta de los miembros de la Asamblea Nacional.

Fundada así la procedencia de los trámites de insistencia en la generación de las leyes de quórum especial, se hace menester indagar ahora cuáles han de ser las mayorías sobre las que deben operar aquellos mecanismos en este tipo de proyectos.

Dado que las leyes de quórum especial deben ser aprobadas por un quórum superior al de la simple mayoría de los presentes y que los mecanismos de insistencia contemplados en los artículos 65, 67 y 68 CPR. se encuentran redactados en términos que los hacen directamente aplicables a la ley común u ordinaria, para armonizar estos preceptos con lo dispuesto en el artículo 63 CPR. debemos proceder a elevar proporcionalmente los quórums de insistencia señalados en esos artículos.

Pero antes de proceder sin más a reemplazar unas proporciones por otras, debemos preguntarnos de qué forma se logra una elevación de los quórums allí contemplados, esto es, de qué manera se hace proporcionalmente más exigente el mecanismo de insistencia en este tipo de leyes. Para dar una respuesta adecuada a esta interrogante debe tenerse presente que los Arts. 65, 67 y 68 formulan una doble exigencia: una en términos positivos y la otra en términos negativos. Así, conforme al artículo 68 CPR., para que la Cámara de origen pueda insistir en el proyecto aprobado por ella, debe aprobar la insistencia por los dos tercios de sus miembros presentes, lo cual constituye una exigencia positiva. Pero para que el proyecto insistido pueda llegar a ser ley, la Constitución exige que la Cámara revisora *no rechace* la insistencia por esa misma votación.

De aquí se sigue una importante consecuencia, cual es, que si elevamos los quórums correspondientes a ambas exigencias constitucionales no obtendremos como resultado un sistema más estricto a aplicar en el caso de las leyes de quórum especial. Por cierto, al elevar el quórum por el que debe ser aprobada la insistencia se hace más difícil que ésta pueda ser acordada en la Cámara de origen. Pero al hacer otro tanto con el quórum

por el que debe votarse el rechazo del proyecto insistido en la Cámara revisora, se hace *más fácil* que la de origen -autora de la insistencia en nuestro ejemplo- pueda imponer su criterio. En efecto, si aumentáramos los quórum en cuestión de los 2/3 de miembros presentes en cada Cámara a los 2/3 de miembros en ejercicio de cada una de ellas, por ejemplo, estaríamos dificultando mucho más *el rechazo* de la insistencia en la Cámara revisora, pues si antes para rechazarla bastaban los 2/3 de los presentes, ahora, para ese mismo objetivo, harían falta las 2/3 partes de los miembros *en ejercicio* de esa Cámara. De hecho, si sólo eleváramos este último quórum y no el exigido para aprobar la insistencia en la Cámara de origen, a ésta le sería mucho más fácil obtener la aprobación definitiva de su proyecto. Y si eleváramos ambos quórum, la mayor exigencia que impusiéramos en una Cámara se compensaría con una mayor facilidad de que la insistencia se tuviera por aprobada o por no rechazada en la otra.

La importante conclusión que extraemos de todo esto es que para obtener la elevación proporcional de los mecanismos de insistencia contemplados en los Arts. 65, 67 y 68 de la CPR., debemos modificar sólo el quórum de aprobación de la insistencia y mantener inalterado el que corresponde a su rechazo. Este quórum deberá continuar siendo, entonces, el de 2/3 de miembros *presentes* en la Cámara respectiva.

Siendo así, el problema planteado se reduce ahora a determinar la proporción precisa en que debe elevarse el quórum de *aprobación* de las insistencias cuando éstas recaigan sobre un proyecto de quórum especial.

Si se tiene presente que la diferencia de quórum que existe entre las leyes ordinarias y las *leyes de quórum calificado* radica sólo en la base sobre la que se calcula la mayoría necesaria para aprobarlas (miembros presentes, en un caso, y miembros en ejercicio, en el otro), podemos concluir que basta simplemente con modificar esa base para que los artículos 65 y siguientes CPR., que se hallan redactados en términos que los hacen directamente aplicables a las leyes comunes, puedan aplicarse a los proyectos de ley de quórum calificado. De este modo, según hemos visto, las proposiciones o proyectos de comisión mixta que recayeran sobre un proyecto de esta índole tendrían que ser aprobados en ambas Cámaras por la mayoría absoluta *de sus miembros en ejercicio*. Pero, además, si se produce algún desacuerdo entre el Presidente y la Cámara de origen, o entre ésta y la revisora, o entre ambas ramas y el Presidente de la República, sería perfectamente posible recurrir a alguna de las fórmulas de insistencia contempladas en los artículos 65, 67, 68 o 70 CPR., pero en tal caso, para aprobarlas, se requeriría el voto favorable de los dos tercios *de los miembros en ejercicio* de una o ambas Cámaras, según corresponda. De esta

forma, no sólo resulta fácil aplicar las insistencias a este tipo de proyectos, sino que, además, se mantiene un estricto respeto a lo dispuesto en el inciso tercero del artículo 63 CPR.

Sin embargo, entre las leyes de quórum calificado y las que interpretan preceptos de la Constitución, y entre aquéllas y las orgánicas constitucionales no sólo hay diferencias en cuanto a la base del cálculo de mayoría; la hay también en cuanto a las proporciones que sobre distintas bases constituyen mayoría suficiente para aprobarlas, modificarlas o derogarlas. Por eso, en términos estrictos, la integración armónica de los artículos 63, 65, 67, 68 y 70 CPR., debiera llevar, en el caso de las leyes orgánicas e interpretativas de la Constitución, a modificar el quórum de insistencia de $2/3$ de miembros presentes en dos aspectos. En primer lugar, sería preciso reemplazar la base del cálculo de mayoría, del total de miembros presentes al de miembros en ejercicio de la respectiva Cámara, y, en segundo lugar, habría también que aumentar la fracción exacta de diputados o senadores en ejercicio que constituirían quórum suficiente para aprobar una insistencia en este tipo de proyectos, pues ésa sería la única manera de mantener rigurosamente las proporciones entre las diversas mayorías especiales que señalan los tres primeros incisos del artículo 63 CPR.¹¹

No obstante lo anterior, creemos que aun cuando esta interpretación de las normas constitucionales refleja matemáticamente en el ámbito de las insistencias el trazado de cada uno de los tipos de normas legales que existen en nuestro país, las conclusiones que arroja no resultan plenamente satisfactorias.

En primer lugar, de seguirse este criterio tendríamos un quórum de insistencia por cada tipo de norma legal, lo cual diversifica y complica aun más el sistema de mayorías a lo largo del proceso de formación de las leyes. De más está decir que este defecto técnico llegaría a hacerse fran-

¹¹ En efecto, si se intentara insistir en tales proyectos por un quórum de $2/3$ de los miembros en ejercicio de una o ambas Cámaras, según corresponda, se estaría haciendo caso omiso de que las leyes orgánicas constitucionales y las interpretativas de la Constitución no se aprueban por simple mayoría de miembros en ejercicio, sino por los $4/7$ o por los $3/5$ de ellos, respectivamente. En teoría, entonces, el respeto exacto a los quóruns señalados en el artículo 63 CPR. obligaría a elevar también el porcentaje de miembros en ejercicio de cada Cámara que podrían aprobar una insistencia, y esa elevación del número fraccionario tendría que representar exactamente la diferencia que hay entre la mayoría y los $4/7$ y la mayoría y los $2/3$ partes de los miembros de cada Cámara. Concretamente, la fracción de $2/3$ de los diputados y senadores en ejercicio tendría que ser aumentada en aproximadamente un 7% para las leyes orgánicas y en un 10% para las interpretativas de la Constitución.

camente odioso cuando un mismo cuerpo legal contuviera normas de diversa naturaleza jurídica, lo cual no es de extraña ocurrencia.

En segundo lugar, un sistema como el descrito no pareciera haber sido tenido en vista por el constituyente, ni tampoco se desprende en forma natural de sus disposiciones. Baste considerar la extraña fisonomía que adoptarían los quórum de insistencia de las leyes orgánicas constitucionales e interpretativas de la Constitución, una vez hechos los cálculos correspondientes. Además, no hay ninguna norma constitucional que contenga algún quórum que supere las dos terceras partes de miembros en ejercicio de una o ambas ramas del Congreso y, de acuerdo a esta interpretación, las mayorías necesarias para aprobar las insistencias en proyectos de leyes orgánicas e interpretativas de la Constitución superarían esa cifra. Incluso, en el caso de estas últimas leyes esas mayorías llegarían prácticamente a las 3/4 partes de los miembros en ejercicio de la o las Cámaras, según corresponda, lo cual parece desmedidamente alto. Sin duda, de las normas constitucionales fluye con naturalidad la idea de elevar la base del quórum de insistencia de los 2/3 de los miembros presentes a los 2/3 de los miembros en ejercicio de las Cámaras para insistir en leyes de quórum calificado, pero en ningún caso puede decirse lo mismo de la idea de elevar el número fraccionario en las proporciones aritméticas necesarias para adecuar los quórum de insistencia a los de aprobación de las leyes orgánicas y las interpretativas de la Constitución.

En lugar de lo expuesto, pensamos que una correcta armonización de los preceptos constitucionales permite concluir que las 2/3 partes de los miembros en ejercicio de una o ambas Cámaras, según el caso, son suficientes para aprobar una insistencia, *cualquiera sea el tipo de ley de quórum especial de que se trate*.

Desde luego, no puede perderse de vista que el quórum de 2/3 de los miembros en ejercicio de una Cámara es, de suyo, un quórum sumamente alto. En cierta medida, ya para obtenerlo, y con mucha mayor razón si se trata de quórum superiores, resulta muy relevante el papel de las minorías en el Congreso, al punto que lo más probable será que la aprobación de una insistencia en gran medida quedará al arbitrio de partidos minoritarios. Siendo el mecanismo de insistencia una vía para evitar la paralización legislativa, no parece razonable exigir un quórum demasiado alto para que pueda operar.

Pero sobre todo, desde el punto de vista normativo cabe concordar la solución planteada con lo dispuesto en el inciso 5º del artículo 117 CPR. Señala este precepto que "en caso de que las Cámaras no aprueben todas o algunas de las observaciones del Presidente, no habrá reforma constitucional sobre los puntos en discrepancia, a menos que ambas Cámaras

insistieren por los dos tercios de sus miembros en ejercicio en la parte del proyecto aprobado por ellas. En este último caso, se devolverá al Presidente la parte del proyecto que haya sido objeto de insistencia para su promulgación,..."

Es posible apreciar, entonces, que ni siquiera en materia de reformas constitucionales el quórum de aprobación de la insistencia por parte del Congreso sobre el Presidente de la República sobrepasa los 2/3 de los miembros en ejercicio de cada Cámara. Ello es así aun cuando la aprobación de las reformas constitucionales reúne dos características que se relacionan estrechamente con el problema que tratamos:

a) En primer lugar, nuestra Carta Política contempla distintos quórum de aprobación de las reformas constitucionales, según cuáles sean las materias que se intente modificar (artículo 116, incisos 2º y 3º, CPR). No obstante lo dicho, el quórum de insistencia del Parlamento sobre el Ejecutivo es igual para ambas categorías de proyectos de reforma, sin importar la diferencia entre las mayorías necesarias para aprobar uno u otro tipo de reformas.

b) El otro aspecto que es importante destacar dice relación con los proyectos de reforma constitucional que incidan en los capítulos, I, III, VII, X, XI o XIV de la Carta, ya que ellos deben ser aprobados en el Congreso por las 2/3 partes de los diputados y senadores en ejercicio. Pues bien, conforme al inciso 5º del mencionado artículo 117 CPR., el quórum de aprobación de las insistencias en tales materias es también de 2/3 de los miembros en ejercicio de cada Cámara. Entonces, si ni aun en el caso de estos proyectos -cuya simple aprobación requiere ese elevado quórum- se exigen mayorías superiores para insistirlos, parece desproporcionado establecer mayorías más elevadas para insistir proyectos de menor envergadura.

Estos dos aspectos de la norma citada dejan fuera de duda que, por lo menos en el caso del artículo 70 CPR., que regula la misma situación que el artículo 117 CPR. pero en materia de formación de las leyes, los dos tercios de los miembros en ejercicio de ambas ramas es quórum suficiente para aprobar una insistencia congresal sobre el Ejecutivo en proyectos legales de quórum calificado, orgánicos constitucionales o interpretativos de la Constitución. Consecuentemente, pensamos, a la misma solución debe llegarse en relación con las insistencias previstas en los artículos 65, 67 y 68 CPR., como única manera de mantener la debida concordancia en el procedimiento de formación de las leyes.

De este modo, los resultados de la interpretación que planteamos, pese a ser muy simples, permiten mantener la unidad del procedimiento legislativo, con pleno respeto a los quórum contemplados en el artículo 63 CPR. Conforme a esas conclusiones, los trámites de insistencia de los proyectos no ordinarios resultan perfectamente ajustados al marco constitucional, en la medida en que combinan varios factores importantes en este tema, a saber, un alto quórum de aprobación, una cierta factibilidad en la consecución de ellos y el respeto a la voluntad de la Cámara opositora al proyecto.

En este sentido, al modificarse sólo el quórum por el que puede acordarse la insistencia, elevándolo a las 2/3 partes de los miembros en ejercicio de la o las Cámaras, según corresponda, y al mantener intacto el que corresponde a su rechazo se asegura al proyecto un respaldo considerable, de modo que no sea de temer una falta de estabilidad normativa en la materia de que se trate. Por otra parte, dado que son materias importantes las que tienen asignado un quórum especial en la Constitución, tanto el Congreso como el Presidente de la República tendrían que utilizar en forma muy cautelosa la vía de la insistencia, pues un mal uso de la misma podría traer aparejados malos dividendos políticos ante la opinión pública.

Pensamos que el esquema propuesto, en definitiva, desrigidiza el sistema de quórum, salvaguardando siempre que la oposición de dos tercios de los miembros *presentes* en una Cámara sea quórum suficiente para evitar la dictación de una ley. Desde el punto de vista de la interrelación entre los órganos colegisladores la solución propuesta está muy lejos de ocasionar un desequilibrio en favor del Presidente de la República, ya que para que el Ejecutivo pudiera legislar a su amaño por esta vía necesitaría nada menos que el apoyo de dos tercios en ejercicio de una Cámara y un tercio de la otra, lo cual, históricamente, nunca se ha dado. Eso significa que, tal como en la aprobación de los proyectos de reforma constitucional, tendrán que ser las virtudes o la necesidad en la dictación del proyecto de que se trate los elementos que permitan alcanzar los quórum de insistencia de una Cámara sobre la otra o del Congreso sobre el Ejecutivo.

CONCLUSIONES

De todo lo expuesto, podemos afirmar que una correcta interpretación de los artículos 63, 65, 67, 68 y 70 CPR. conduce a armonizarlos de modo tal que puedan aplicarse los distintos mecanismos de formación de las leyes a todo tipo de proyectos legales, respetando los quórum de aprobación que a cada cual corresponden. Concretamente, ello se traduce en que:

a) La aprobación por parte de la Cámara de origen de las *adiciones o enmiendas introducidas en la revisora* a un proyecto no ordinario, debe hacerse respetando el quórum que corresponda según el artículo 63 CPR.

b) En caso de discrepar las Cámaras en torno a la totalidad de un proyecto de quórum especial o en torno a las indicaciones que pudieran haberse introducido, procede la formación de las *comisiones mixtas* previstas en los artículos 67 y 68 CPR., pero en tal caso el proyecto o las proposiciones de la comisión deberán ser aprobadas por las mayorías que convengan a la naturaleza jurídica del proyecto en cuestión.

c) Proceden también los *mecanismos de insistencia* en las situaciones contempladas en los artículos 65, 67, 68 y 70 CPR., cualquiera sea el tipo de proyecto de que se trate.

d) Para la aplicación de las insistencias contempladas en los artículos 65, 67 y 68 CPR., a un proyecto de ley no ordinaria, debe elevarse el quórum de *aprobación* de la insistencia de los dos tercios de los miembros presentes a los *dos tercios de los miembros en ejercicio* de la Cámara respectiva, *cualquiera sea el tipo de ley de quórum especial que se tramite*, manteniéndose intacto el quórum de *dos tercios de miembros presentes* para el *rechazo* de la insistencia.

e) En el caso del artículo 70 CPR., la insistencia del Congreso sobre el Ejecutivo en *cualquier tipo de proyectos de quórum especial* debe aprobarse en ambas Cámaras por los *dos tercios de sus miembros en ejercicio*.