Modifica el artículo 66 de la Carta Fundamental, para rebajar el quórum de aprobación de las leyes orgánicas constitucionales.

Boletín N°10225-07

Idea matriz del proyecto

Rebajar el quórum de aprobación de las leyes orgánicas constitucionales, de cuatro séptimos a mayoría absoluta de los diputados y senadores en ejercicio.

Antecedentes generales

La Presidenta de la República, en su programa de Gobierno señalaba que "*Chile merece que el texto constitucional vigente reconozca y se base en un sistema plenamente democrático; y que recoja las normas y principios de derechos humanos reconocidos en Chile y en el ámbito internacional, en toda su extensión*.", añadiendo a continuación que "*La idea que recorre el texto actual, aún con las modificaciones que se le han efectuado, está sustentada en una desconfianza a la soberanía popular; de allí las diversas limitaciones a la voluntad popular mediante los mecanismos institucionales de contrapesos fuertes a dicha voluntad, siendo el ejemplo más evidente el mecanismo de los quórum contra mayoritarios para la aprobación y modificación de las leyes importantes. Ello no es propio de un sistema democrático; contribuye a la deslegitimación del sistema político; y actualmente constituye un freno al desarrollo del país, y a su gobernabilidad."*

En virtud de lo expuesto, la máxima autoridad del país ha anunciado el inicio de un proceso constituyente para el mes de septiembre del año en curso. Sin embargo, ese proceso de discusión y aprobación de una nueva Carta Fundamental no será breve. A quienes suscribimos esta iniciativa nos asiste la convicción que es posible avanzar en algunas materias en las que al parecer existe consenso, sin necesidad de esperar el resultado del mencionado proceso constituyente. No tiene sentido postergar el término de los quórums supramayoritarios en las normas de rango legal si hoy existirían los votos suficientes para ello.

Necesidad de terminar con quórum supramayoritarios.

Quienes redactaron la Constitución de 1980 se ocuparon de establecer diversos mecanismos para impedir que la voluntad mayoritaria se exprese. Senadores designados, sistema electoral binominal y quórum supramayoritarios de las leyes orgánico constitucionales fueron algunos de los instrumentos ideados para ello. Como señalara Jaime Guzmán "….*en vez de gobernar, para hacer en mayor o menor medida, lo que los adversarios quieren, resulta preferible contribuir a crear una realidad que reclame; de todo el que gobierne una sujeción a las exigencias propias de ésta. Es decir, que si llegan a gobernar los adversarios, se vean constreñidos a seguir una acción no tan distinta a la que uno mismo anhelaría, porque – valga la metáfora- el margen de alternativas que la cancha*

*imponga de hecho a quienes juegan en ella, sea lo suficientemente reducido para hacer extremadamente difícil lo contrario." ("*El camino político", Revista Realidad, año 1, N°7, diciembre de 1979, páginas 13 a 23):

Vale decir, a ojos de los redactores, lo relevante era consagrar un sistema que hiciera irrelevante el resultado de las elecciones, porque a quienes resulten triunfadores en ellas les sería imposible introducir reformas de importancia.

Para cumplir con ese fin se diseñaron los mecanismos antes mencionados. De ellos, ya fueron eliminados los senadores designados y el sistema electoral binominal. Solo resta terminar con los quórum supramayoritarios que la Constitución consagra respecto de las leyes orgánico constitucionales, sin perjuicio de las críticas que se han formulado respecto del papel que desempeña el Tribunal Constitucional en el control preventivo.

Exigir quórums de tal naturaleza afecta una de las reglas básicas de la democracia, sino la primordial, cual es, que las decisiones se adopten por mayoría.

Por al menos 15 años el sistema binominal, los senadores designados y los quórums supramayoritarios constituyeron un subsidio a las fuerzas políticas que fueron derrotadas en las urnas. En los hechos impusieron su visión pese a constituir un porcentaje minoritario.

Más aún, a excepción de la ley orgánico constitucional del Ministerio Público, las leyes de esa naturaleza fueron dictadas durante la Dictadura Militar. Por ello, solo han podido ser modificadas, en la medida que las fuerzas de centro derecha y derecha así lo acepten. Cabe recordar que un porcentaje importante de ellas fueron dictadas en las postrimerías del gobierno militar, sin respetar la decisión manifestada por el pueblo en las urnas, tanto en el plebiscito del año 1988 como en la elección presidencial del año 1989. A vía de ejemplo, la ley orgánica constitucional de Enseñanza, posteriormente reemplazada por la Ley General de Educación, se publicó el 10 de marzo de 1990, apenas a un día de la asunción del ex Presidente Aylwin. Una situación similar ocurrió con la ley orgánica constitucional de Carabineros, publicada el 7 de marzo de 1990; con la ley orgánica constitucional del Congreso Nacional, publicada el 5 de febrero de 1990 y con la ley orgánica constitucional de las Fuerzas Amadas, publicada el 27 de febrero de 1990.

A última hora se legisló apresuradamente para imponer un cerrojo institucional que evite los cambios que la mayoría del país demandaba. Ni siquiera se intentó disimular que se trataba, por esta vía anómala, de perpetuar el programa político y económico de la Dictadura, como ya lo anunció su principal ideólogo en un artículo académico antes citado.

La mantención de tales quórums favorece la mantención de un statu quo inaceptable desde el punto de vista democrático. Se convoca al país a elecciones precisamente para que la voluntad popular se manifieste y las autoridades elegidas puedan cumplir el programa que se ha ofrecido a la ciudadanía. Los quórum super mayoritarios pueden impedir que se concrete la oferta programática elegida por el pueblo.

Cabe hacer presente que el quórum de supramayoría fue incorporado recién por la Constitución de 1980, dado que nuestra historia constitucional no registraba ese tipo de exigencias para la aprobación, modificación o derogación de leyes, conforme se aprecia en el siguiente cuadro:[1]

[1] Frente a la Mayoría: Leyes Supramayoritarias y Tribunal Constitucional en Chile, Lucas Sierra y Lucas Mac Clure. Primera edición: Octubre de 2011; Centro de Estudios Públicos (CEP), Corporación de Estudios para

	Potestad legislativa		Potestad constituyente
	Quórum de asistencia	**Quórum de aprobación**	**Quórum de aprobación**
Reglamento de 1812	3/7	No lo determina	No lo determina
Reglamento de 1814	3/7	No lo determina	No lo determina
Constitución de 1818	No lo determina	No lo determina	Lo remite al Senado
Constitución de 1822	No lo determina	No lo determina	Lo remite al pueblo
Constitución de 1823	Cámara: 2/5 Senado: No lo determina	No lo determina	No contempla procedimientos de reforma
Constitución de 1828	Mayoría absoluta	No lo determina	Lo remite a una ley
Constitución de 1833	Mayoría absoluta	No lo determina	2/3
Constitución de 1925	Cámara: 1/5 Senado: 1/4	No lo determina	Mayoría absoluta

Así como los quórum mayoritarios no son comunes en nuestra historia, tampoco lo son en el derecho comparado. "*Respecto de quórum máximos exigidos para el ejercicio de la potestad legislativa, la regla general en el mundo es la mayoría absoluta. Este es el caso, por ejemplo, de las leyes orgánicas en la Constitución francesa de 1958, que sirvió de antecedente, según se verá más abajo, para las LOC en Chile." "El ejemplo de las LOC, entonces, es tomado de la Constitución de la V República Francesa, la Constitución de 1958, del general De Gaulle. No es, sin embargo, una transposición exacta. Lo es en cuanto se busca con ellas regular aspectos orgánico-constitucionales y, también, en cuanto a que son leyes que se someten obligatoriamente a un examen previo de constitucionalidad (allá, por el Consejo Constitucional, acá, por el Tribunal Constitucional). Pero no es una transposición desde el punto de vista que interesa a esta investigación: el quórum. En Francia no se impone a estas leyes un quórum supramayoritario, sino sólo mayoría absoluta."*[2]

Latinoamérica (CIEPLAN),Libertad y Desarrollo, Proyectamérica.

[2] Frente a la Mayoría: Leyes Supramayoritarias y Tribunal Constitucional en Chile, Lucas Sierra y Lucas Mac Clure. Primera edición: Octubre de 2011; Centro de Estudios Públicos (CEP), Corporación de Estudios para Latinoamérica (CIEPLAN),Libertad y Desarrollo, Proyectamérica.

Breve historia de la exigencia de un quórum especial para la aprobación, modificación o derogación de las leyes orgánico constitucionales.

“Comisión Ortúzar”

En la llamada “Comisión Ortúzar”, en la sesión del día ley 27 de junio de 1978, se acordó exigir para la ley “ común, *mayoría de los miembros presentes que deberá equivaler por lo menos a un tercio de los miembros en ejercicio (50 votos); ley respecto de la cual la Constitución exija quórum especial, mayoría absoluta de Diputados y Senadores en ejercicio (76 votos); ley orgánica constitucional, tres quintos de los Diputados y Senadores en ejercicio (90 votos) y reforma constitucional, dos tercios de los Diputados y Senadores en ejercicio* (100 votos) (CO: 389, 27/06/78: 405).

“Sin embargo, en el borrador que va al Consejo de Estado, el quórum exigido para las LOC es el mismo que para las leyes de quórum calificado: mayoría absoluta de los parlamentarios en ejercicio. Es decir, un quórum que no es supramayoritario (CO: 417, 05/10/78: 1259). No se ha encontrado en las Actas de la Comisión Ortúzar explicación alguna de este cambio, ya que el quórum de 3/5 para las LOC fue aprobado en la sesión 389 de junio de ese mismo año 1978.”[3]

Consejo de Estado

Pese a la posición en extremo conservadora de varios de sus integrantes[4] el Consejo de Estado mantuvo el quórum de mayoría absoluta de diputados y senadores en ejercicio para la aprobación, modificación o derogación de las leyes de carácter orgánico constitucional, distinguiéndose estas de las leyes de quórum calificado solo por el control preventivo de constitucionalidad al que están sometidas las primeras.

Solo en el Grupo de Trabajo del Edificio Diego Portales, sede de la Junta de Gobierno, que funcionó durante el año 1980 se aumentó el quórum de aprobación de las citadas leyes de mayoría absoluta a los 3/5 de los diputados y senadores en ejercicio. El año 1989, fruto de la negociación entre el Gobierno y la oposición de la época, se efectuaron una serie de modificaciones a la constitución de 1980, entre las cuales se cuenta la disminución del quórum de 3/5 a 4/7.

---

[3] Frente a la Mayoría: Leyes Supramayoritarias y Tribunal Constitucional en Chile, Lucas Sierra y Lucas Mac Clure. Primera edición: Octubre de 2011; Centro de Estudios Públicos (CEP), Corporación de Estudios para Latinoamérica (CIEPLAN),Libertad y Desarrollo, Proyectamérica.

[4] A vía de ejemplo, el consejero Pedro Ibañez manifestó una fuerte crítica al borrador recibido de la Comisión Ortúzar, porque “se acepta en él el sufragio universal, fórmula que fatalmente lleva a los partidos políticos, y éstos, a los excesos demagógicos”. Más adelante propuso “Evitar hasta donde sea posible el sufragio universal y tratar de que el poder gravite hacia el Ejecutivo y el Presidente de la República, para dar cohesión y continuidad al régimen, sólo de esta manera podrán establecerse carreras públicas o políticas basadas en realizaciones y méritos, y no en halagos, promesas o engaños”. Luego sugiere la forma institucional para esto: “nuevos sistemas para generar el poder público basados en una diversificación de su origen (distintas fuentes o colegios para la designación o elección de Alcaldes, Diputados, Senadores, Presidente de la República y Consejo de Estado); y desarticulación de los sistemas, plazos y fechas en que procede renovar estas magistraturas a fin de evitar o al menos dificultar el retorno al partidismo” (CE: 55, 21/11/78: 303, 307).

La propuesta que se efectúa solo pretende regresar a los criterios originalmente formulados en la llamada “Comisión Ortúzar” y en el Consejo de Estado, ambas entidades creadas durante la Dictadura para la redacción de la actual Carta Fundamental.

La continuidad de las leyes orgánicas constitucionales, su ámbito de aplicación y demás cuestiones relativas a ellas deberán resolverse en el proceso constituyente pronto a iniciarse. Esta iniciativa solo pretende facilitar las modificación de ellas, de modo de permitir que este o el futuro Gobierno que resulte electo en las elecciones del año 2017 pueda llevar a cabo el programa que se ofrezca a la ciudadanía.

En virtud de lo expuesto, los diputados abajo firmante vienen en proponer el siguiente

PROYECTO DE REFORMA CONSTITUCIONAL

Artículo único: Sustitúyense los incisos segundo y tercero del artículo 66 de la Constitución Política de la República por el siguiente:

“**Las normas legales a las cuales la Constitución confiere el carácter de ley orgánica constitucional y las de quórum calificado requerirán, para su aprobación, modificación o derogación de la mayoría absoluta de los diputados y senadores en ejercicio.”**

OSVALDO ANDRADE LARA
DIPUTADO

KARLA RUBILAR BARAHONA
DIPUTADA