INFORME DE LA COMISIÓN DE CONSTITUCIÓN, LEGISLACIÓN, JUSTICIA Y REGLAMENTO RECAIDO EN EL PROYECTO DE REFORMA CONSTITUCIONAL QUE MODIFICA EL ARTÍCULO 66 DE LA CARTA FUNDAMENTAL, PARA REBAJAR EL QUÓRUM DE APROBACIÓN DE LAS LEYES ORGÁNICAS CONSTITUCIONALES.

BOLETÍN N° 10.225-07-1

HONORABLE CÁMARA:

La Comisión de Constitución, Legislación, Justicia y Reglamento viene en informar, en primer trámite constitucional y primero reglamentario, el proyecto de la referencia, originado en una moción de la diputada señora Rubilar, doña Karla y los diputados señores Andrade, don Osvaldo; Auth, don Pepe; Espinoza, don Fidel; Gutiérrez, don Hugo; Jackson, don Giorgio; Rincón, don Ricardo; Saffirio, don René, Soto, don Leonardo y Walker, don Matías.

Para el despacho de esta iniciativa, S.E. la Presidenta de la República ha hecho presente la urgencia la que ha calificado de “simple” para todos sus trámites constitucionales, motivo por el cual esta Cámara cuenta con un plazo de 30 días para afinar su tramitación, término que vence el día 4 de febrero próximo por haberse dado cuenta de la urgencia en la Sala el día 4 de enero, recién pasado.

Durante la discusión de este proyecto de ley, vuestra Comisión contó con la asistencia del Jefe de la División Jurídica del Ministerio Secretaría General de la Presidencia, señor William García y de los profesores de Derecho, señores Sergio Verdugo, Jaime Bassa y Fernando Atria.

CONSTANCIAS REGLAMENTARIAS PREVIAS.

1) La idea matriz o fundamental del proyecto es la de rebajar el quórum de aprobación de las leyes orgánicas constitucionales, de cuatro séptimos a mayoría absoluta de los diputados y senadores en ejercicio.

2) Quórum de votación.

De conformidad a lo dispuesto en el inciso segundo del artículo 127 de la Constitución Política de la República, el artículo único, contenido en esta reforma constitucional, requiere para su aprobación del voto conforme de las tres quintas partes de los diputados y senadores en ejercicio.

3) Requiere trámite de Hacienda.

No.

4) El proyecto fue aprobado, en general, por mayoría de votos.

En sesión 243ª, de 18 de enero de 2017, se aprobó en general por 6 votos a favor y 4 en contra.

Votaron por la afirmativa los diputados señores Ceroni, don Guillermo; Farcas, don Daniel; Gutiérrez, don Hugo; Rincón, don Ricardo; Saldívar, don Raúl y Soto, don Leonardo. Votaron en contra la diputada señora Turres, doña Marisol y los diputados señores Sabag, don Jorge; Squella, don Arturo y Trisotti, don Renzo.

5) Se designó Diputado Informante al señor Soto, don Leonardo.

I.- ANTECEDENTES GENERALES.

1.- Fundamentos y objetivos de la Moción.

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]

	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

[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 Latinoamérica (CIEPLAN),Libertad y Desarrollo, Proyectamérica.

a esta investigación: el quórum. En Francia no se impone a estas leyes un quórum supramayoritario, sino sólo mayoría absoluta."[2]

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

---

[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.

[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).

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.

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.

2.- Contenido del proyecto.

La moción consta de un artículo único en virtud del cual se sustituyen los incisos segundo y tercero del artículo 66 de la Constitución Política de la República, estableciendo que 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.

II.- <u>DISCUSIÓN GENERAL Y PARTICULAR DEL PROYECTO</u>.

1.- <u>Discusión General.</u>

El proyecto de ley en informe fue aprobado, en general, por vuestra Comisión en su sesión 243ª, de fecha 18 de enero de 2017, por 6 votos a favor y 4 en contra.

Votaron por la afirmativa los diputados señores Ceroni, don Guillermo; Farcas, don Daniel; Gutiérrez, don Hugo; Rincón, don Ricardo; Saldívar, don Raúl y Soto, don Leonardo. Votaron en contra la diputada señora Turres, doña Marisol y los diputados señores Sabag, don Jorge; Squella, don Arturo y Trisotti, don Renzo.

El diputado señor Sabag fundamentó su voto en contra, en que toda democracia que quiera ser estable necesita estos quorum especiales para temas tan importantes como la configuración del Tribunal Constitucional, el Banco Central, el Ministerio Público, precisamente para permitir que cuando se aprueben o modifiquen esas leyes no concurra una mayoría circunstancial, sino con acuerdo con las minorías. Era muy importante para la estabilidad de las democracias, para evitar que pueda llegar un loco o evitar las mareas que permitan que un líder pueda seducir a las mayorías y llevarlas a afectar la estabilidad del país.

Se tiene este tipo de normas es por esa razón. Estimó oportuno recibir profesores que tengan otras miradas en el tema, que puedan ilustrar de forma más amplia la situación, en tanto no se puede modificar estas normas que se consideran estratégicas.

Durante la discusión general **el Jefe de la División Jurídica del Ministerio Secretaría General de la Presidencia, señor William García**, señaló que ante todo, y en representación de ese ministerio, resaltaba que el Gobierno veía con buenos ojos la iniciativa. Ello, se evidencia con el ingreso de la urgencia simple. La opinión favorable del Ejecutivo radicaba en que ya en el programa de Gobierno, los fundamentos de esta moción se recogieron.

Profundizando en algunos argumentos constitucionales sobre la conveniencia de esta reforma, partió advirtiendo que no se empleará un argumento usual para criticar, que era recurrir al derecho comparado, existen muy buenos trabajos doctrinarios sobre el debate en el sistema comparado, de eso se ha encargado Verdugo, quien podría ilustrar al respecto.

Apoyó esta reforma pues tal como se señala en sus fundamentos, las leyes orgánicas constitucionales (en adelante 'LOC') no defienden en sí mismas el principio democrático, no era efectivo que a más votos, más democrática fuera la ley.

Suele afirmarse que las LOC son positivas, pues mientras más apoyo tengan, más apoyo popular tienen. Sin embargo, debía recordarse que cuando un proyecto se aprueba por mayoría simple, se asegura el autogobierno de la comunidad. Cuando se aprueba por simple mayoría, el programa vencedor se hace efectivo. Si se necesitaba más, lo aprobado en la LOC refleja más que nada el programa que resultó derrotado.

Si era por exigir mayorías más altas para lograr mejor representación democrática, la máxima virtud estaría en exigir que todos los proyectos fuesen unánimes, nada más democrático que eso, pero ello daría un poder de veto a cada parlamentario.

Si se pide dos tercios, un grupo que represente un poco más de un tercio tendrá un poder de veto. Así, pesaría el poder de un individuo igual al de un grupo. Así, una supermayoría da poder de veto a una minoría, cualquiera que esta sea.

Su existencia de ha defendido planteando que regulan aquellas materias que requieren amplio acuerdo en la población, pero eso encierra un desprecio en el autogobierno, sin raigambre en la legitimidad democrática.

Resultaría necesario aceptar que las LOC, en lugar de hacerlas más democráticas, protegerían a las minorías. Era legítimo constitucionalmente proteger a las minorías, pero ello requiere una demostración previa, que es que en un régimen democrático es necesario que el gobierno de las

mayorías tenga excepciones, y no que el poder ha de pasar de las mayorías a las minorías.

Todas las constituciones son el resultado de procesos políticos históricos. No resulta propio del Congreso aislar a la Constitución Política y su modificación de la historia. Las LOC son una innovación de la constitución de 1980, no las contemplo la de 1925. Ahora se contemplan las leyes interpretativas, las de quorum calificado, las orgánicas constitucionales, y las simples u ordinarias.

Según sus autores, para crear las LOC hubo referencia en el régimen español y el francés, pero ahí, de acuerdo a lo que abordan, solo pueden abordar temas específicos que la constitución le indica, y se aprueban con la mayoría absoluta de los en ejercicio.

En España siguen una tramitación común para su formación, en Francia es especial, y tiene control preventivo en el consejo constitucional.

El modelo chileno sigue ambos modelos, se ordena que ciertas materias sean LOC, pero mientras allá se refieren a derechos y cuestiones circunscritas, acá las LOC abordan órganos, tales como el Tribunal Constitucional, el sistema electoral, etc., y son las de quorum calificado las que abordan ciertos derechos.

Para ejemplificar este criterio expansivo en Chile, existen al menos 18 materias entregadas a LOC: sistemas de inscripciones electorales y registro electoral, votaciones populares y escrutinios, de enseñanza, partidos políticos, concesiones mineras, bases generales de la administración del Estado, estados de excepción, Congreso Nacional, tribunales, Ministerio Público, Tribunal Constitucional, Tribunal Calificador de Elecciones, Contraloría General de la República, fuerzas armadas, carabineros, Banco Central, gobiernos regionales y municipalidades.

Esta enumeración tiene un sentido ilustrativo, sobre el que todas las LOC fueron aprobadas antes del establecimiento del Congreso Nacional, y para enfatizar que las LOC fueron empleadas como leyes de última hora. Algunas se aprobaron durante los últimos 40 días del gobierno militar.

En cuanto al quórum, la comisión Ortúzar propuso que las LOC fueran aprobadas por la mayoría absoluta, y fue la Junta de Gobierno la que elevó a tres quintos, y luego del plebiscito, rebajo a cuatro séptimos el quorum de aprobación. El objetivo declarado de las LOC fue dar estabilidad a ciertas instituciones, para evitar que las mayorías ocasionales la pudieran modificar.

El mismo Jaime Guzman expresó dicho objetivo: ‘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 reducida para hacer extremadamente difícil lo contrario’.

En tal sentido, no puede separarse esta discusión, de sobre qué tan cómodos o incómodos nos sentimos con el legado de la dictadura. No dejaba de ser sintomático que en la discusión de reformas a esas leyes, que fueron aprobadas sin quorum simple ni calificado, deban obtenerse supermayorías. Esto permitía comprender que en el programa de la Nueva Mayoría se persiga terminar con este tipo de leyes y decisiones.

En un sentido parecido, las LOC no eran neutrales, no era posible analizarlas en abstracto, dejaban vigente el orden existente en que se aprueban y fueron aprobadas antes de 1990. Por lo mismo, era inevitable hacer un juicio de valor de aquello que persiguen proteger.

Así, exigir amplios acuerdos no parecía justificado sin tener un juicio de valor de su periodo de creación. No fueron aprobadas por supermayorías, no hubo votaciones, resulta incomprensible en la actualidad.

Las LOC desde el constitucionalismo podrían tener una finalidad legitima si persiguieran proteger a las minorías, pero eso se logra de múltiples medios. Las constituciones por definición persiguen controlar el poder de las mayorías, proteger a la minoría de la tiranía de la mayoría.

Del hecho que existan instituciones contra mayoritarias no se seguía que todas fueran positivas. Ya nos hemos desecho de instituciones contra mayoritarias, como los senadores designados, pues eran ilegítimas para la tradición constitucional.

La defensa asume sin mayor demostración que la constitución tiene la virtud que las LOC ponen freno a las mayorías desbocadas, pero la Constitución Política tiene múltiples medios usuales en el constitucionalismo comparado para controlar la mayoría.

Así, el veto, bicameralismo, iniciativa exclusiva, control de constitucional y súper mayoría para la reforma constitucional. Si desaparecen las LOC, la tiranía se evita pues ya existen mecanismos que proveen protección al respecto. Si se observa como las diversas instituciones se acumulan en Chile, había riesgo en que la mayoría quedara paralizada y se frustre el autogobierno.

No es efectivo que las LOC sean el único medio de proteger al Congreso Nacional del Presidente de la República, pero era difícil hablar de la tiranía de un Presidente que ha sido elegido, y con el establecimiento de la segunda vuelta, con amplia legitimidad electoral.

Las críticas al presidencialismo son contingentes y mutables. Algunos ejemplos evidentes serían la iniciativa exclusiva, que se presenta como una prerrogativa, pero que en la práctica es derrotada, pues la admisibilidad era objeto de votación por los congresistas, y la posición del ejecutivo ha terminado derrotada. En el último año, había ejemplos, esa tensión política ha generado acuerdos y no imposiciones del tirano Presidente de la República.

Las urgencias no tienen sanción de no cumplirse en el plazo. Ante la contumacia del Congreso, el Presidente carece de facultades para ejercer una real presión para lograr un pronto despacho. En la práctica, si el Congreso se rehúsa a cumplir una urgencia, esto promueve un acuerdo con el Ejecutivo.

El veto, este es solo fuerte en el caso que la voluntad presidencial sea supresiva, pues el congreso se ha impuesto, como en la ley de tramitación digital, y ahora con el reajuste del sector público, que no eran materias de LOC.

Tratándose de la ley de presupuestos, el congreso se ha abierto espacios para la discusión, como en la ley del 2011, y además se trata de una paradigmática ley de quorum simple, y acá la tiranía no se ha evitado por la existencia de súper mayorías.

El equilibrio de poderes entre el Presidente y el Congreso, o una mayoría desbocada y una minoría, no se ha resuelto por las LOC sino por otros medios.

A mayor abundamiento, la existencia de las LOC no contribuye a mejorar la claridad de la legislación. Su existencia hace que estas sean constantemente debatidas por los legisladores y operadores jurídicos. Eso genera diversidad de opinión entre los colegisladores, e incluso entre secretarías legislativas, y entre el Congreso y la jurisprudencia del Tribunal Constitucional. Si se observa la jurisprudencia dictada desde 1990 hasta ahora, hay contradicciones entre sus fallos. No se puede hoy, salvo una interpretación generosa, definir cuáles son con certeza materias de LOC, y cuales no lo son, a la luz de la interpretación de la jurisprudencia constitucional.

Esto tiene un efecto intimidatorio en los operadores jurídicos, porque se ha terminado exigiendo mayores votos que los que son necesarios constitucionalmente. Esto ha contribuido a que la legislación sea vaga y confusa, la ley renuncia a abordar el problema de fondo, lo que va en desmedro de la calidad legislativa.

Así, estaban a favor de la reforma, dado que las LOC no son compatibles con nuestra tradición constitucional. No por requerir más votos son más democráticas, sino que protegen minorías. Por lo mismo, no son neutrales, no son un medio indispensable para proteger a las minorías, había otros mecanismos mejores para lograr tal fin, y no mejoran la calidad de la legislación.

El profesor de Derecho, señor Sergio Verdugo, expresó que esta discusión no podía darse de forma general, debía ser casuística, tenía que ser contextualizada, y darse junto a la de régimen de gobierno que se quiere tener, y por ello, el proyecto debía ser rechazado.

Las razones para sostener ello, eran tres. La primera, es que no se hacía cargo de los efectos en el sistema presidencial. Además, tenía un débil y controversial concepto de democracia, y no hacía un análisis sistemático de la Constitución Política.

En cuanto a que no se hacía cargo de los efectos en el sistema presidencial, la literatura política siempre se cuestiona por qué si Chile es tan presidencialista, siempre ha generado gobiernos moderados, y eso era una de las cosas buenas que presentaba Chile al extranjero, había trabajos de Siabelis al respecto, y la respuesta que no les gustaba a muchos, pero parte en la Constitución Política de 1980, la que antes del año 2005 estaba llena de enclaves autoritarios que obligaban a los acuerdos, pero luego de ese año el Cosena tuvo menos poderes, la integración del Tribunal Constitucional cambió, y a ello colaboraban el sistema binominal y los mandatos presidenciales cortos y sin reelección.

La literatura afuera ve que Chile tiene por diseño un hiper presidencialismo y algunos elementos servían de obstáculo, y si bien se han eliminado algunos de ellos por buenas razones, los pocos elementos que quedan generan esa moderación. Si todos ellos se eliminan, el hiper presidencialismo no se separará tanto de otras democracias que no respetamos tanto, y por ello debía contextualizarse a qué régimen de gobierno se quiere tener.

Quizás había materias reguladas en LOC que deban pasar al texto constitucional, era un tema para el debate, pero era una discusión casuística, y los argumentos que sostienen que las LOC empíricamente no está demostrado que han moderado al presidente no eran ciertas, pues no se podían probar esos argumentos, eran argumentos contrafactuales que no eran posibles de hacer hoy, y solo quedaba un argumento de diseño.

Y la chilena es de las más hiper presidencialista. En su diseño, las LOC favorecen al congreso, la idea fuerza era que el debate debía ser contextualizado y casuístico.

Sobre el débil concepto de democracia, el proyecto estima la democracia como mera regla de mayoría, la única que promueve la igualdad, la única neutral, pero en verdad ese es concepto controversial y poco aceptado en la literatura, ya sea Rousseau, Robert Dahl, Hans Kelsen, estaban en contra de esa idea.

Estaba claro que la regla de mayoría simple debía ser la regla general, eso no lo cuestionaba nadie, pero valía tener excepciones, y la supermayoría era una de los instrumentos que sirven como excepción, había otros posibles, pero nuestro diseño ocupaba hoy esa supermayoría y su reemplazo debía analizar las consecuencias que se podían producir.

Era un tema común en teoría política y constitucional. Se citaba a menudo a Jeremy Waldron, quien promueve el argumento de la regla de mayoría en sus escritos contra la justicia constitucional, pero él mismo plantea que ella funciona sí y solo sí se respetan espontáneamente los derechos fundamentales, cuestión que no ocurre en ninguna parte del mundo salvo el país que analiza en sus escritos, Nueva Zelanda, y aun ahí había problemas, y por eso la tendencia en el sistema comparado es ir con diversos instrumentos discutir estas materias de forma casuística.

Esto ha llamado la atención en el sistema comparado. Por ejemplo, en Inglaterra lo ha sido a propósito del human rights act, tratado de la Unión Europea. Ahí, los jueces ingleses los jueces han estimado que tienen poder para revisar cierta legislación en base a esta acta.

En cuanto a cuáles eran las razones por las que se debía tener supermayorías, en primer término, había justificaciones generales. La regla de igualdad de voto en el congreso, que no era igual a la del ciudadano, podía generar distorsiones, se podía inclinar la cancha a favor de las mayorías, y como las mayorías estaban generalmente controladas a favor del Ejecutivo, lo que sucedía era que con mayoría simple se podía modificar lo que se quisiera, se podían modificar cuestiones que eran frágiles pues estaban hechas y diseñadas para controlar al poder. Así, las LOC del Tribunal Constitucional, de la Contraloría General de la República, del Servicio Electoral, eran leyes cuyo objetivo era controlar el poder de las mayorías.

Así lo ha entendido el constituyente chileno en democracia, cuando creó el Ministerio Público por LOC, o que en 2005 asoció los tratados internacionales, según su materia, a la aprobación propia de las LOC, o al crear las primarias legales, o los territorios especiales de Isla de Pascua y Juan Fernández, y ello con muy buenas razones, pues de esa manera se respeta el autogobierno de esos territorios, y no se quiere que mayorías del continente afecten ese derecho.

Por ello no se podía tener este debate sin ver el casuismo de los efectos en cada caso.

Así lo ha entendido gran parte de la literatura y gobiernos de izquierda. Fernando Muñoz, intelectual de izquierda, plantea que la supramayoría debía estar asociada a los derechos. En el sistema comparado había ejemplos buenos y malos, en Venezuela se requiere por la constitución una LOC de dos tercios más control preventivo, ese era uno de los casos más extremos de quorum reforzado, quizás era mal ejemplo, pero servía para hacer presente que el constituyente puede terne distintas razones para esto.

La verdad era que si se comparaba LOC con LOC no tendrá mucho en el derecho comparado. La base de dato de constituent proyect, proyecto académico transversal, daba cuenta que había cerca de 60 reglas de supermayorías y 40 de LOC en el mundo. La mayoría eran de mayoría absoluta, pero ello es equivoco si se compara reglas de supermayoría, la regla general era dos tercios o tres quintos. Así, nuestra regla era baja en la materia si se compara de Austria, Costa Rica, Uruguay o Estados Unidos, donde cada uno tiene contextos distintos. En Estados Unidos ese quorum es para la aprobación de acuerdos internacionales, en Austria los es para la fragmentación del sistema constitucional, en Costa Rica hay normas a favor del poder judicial, en Uruguay en relación al sistema electoral, porque el constituyente estima que en casos específicos había motivos buenos para limitar a las mayorías.

Incluso la comisión de Venecia ha dado su opinión favorable al respecto. La Comisión es un órgano dependiente del Consejo de Europa, que asesora a los países, especialmente de Europa del Este en la

formación de sus democracias. La derecha semifascista en Hungría promulgó una constitución donde aprobó las leyes cardinales, que no difieren de LOC, tres quintos, y la Comisión de Venecia recomendó no perseverar en ello, pues estimó que las reglas de esas leyes cardinales eran de materias demasiado amplias.

La misma Comisión de Venecia reconoció que había buenas razones para las supermayorías, pero en el caso de Austria y Venezuela había abuso. Entonces, la pregunta era si en Chile había o no abuso, y se contesta en casuístico.

Al revisar la literatura sobre la materia, desde los ‘80 hasta ahora, la crítica a la supermayoría era reciente, y lo es pues se incorporó con las teorías controversiales de los mayoritaristas.

El grupo de los 24, los principales críticos de la Constitución del ’80, criticaron su pecado de origen, y plantearon que la Junta de Gobierno lo regularía todo. Pero hoy era al revés, el predominio del Presidente operaba de forma opuesta, entonces no les molestaba a los 24 de modo abstracto las LOC, sino que les molestaba la dictadura.

No utiliza u análisis sistemático del tema. Había buenos ejemplos, subsiste el control preventivo de constitucionalidad, y en la literatura es claro que ese control preventivo obligatorio no cumple ningún rol. Eso al proyecto, eso no le interesa, ni se pronuncia sobre leyes específicas como las electorales, que está regulada en una disposición transitoria. El proyecto no tenía un análisis sistemático con el sistema proporcional que elegirá a los futuros congresistas, cuestión que no estaba clara para nadie los resultados que daría, pues incluso los partidos estaban aún adaptándose a la nueva legislación.

No se sabe cómo operarán la supermayorías bajo el nuevo sistema electoral.

Entonces, antes de cambiar el binominal, las supermayorías eran problemas por el propio funcionamiento del binominal, donde se impedía el gobierno de las mayorías. Hoy se cambió el sistema electoral, pero el argumento subsiste. Patricio Zapata lo planteó en justicia constitucional.

No estaban claros los efectos, y existían dos posiciones posibles. Muchos sistemas proporcionales proponen un fraccionamiento político amplio, y en esos casos, para formar gobierno se deberán formar coaliciones. A Kelsen le encantaba esto y lo promovía, pues eso ayudaba al consenso. La otra visión de decir esto, era que si se creía que sin supermayoría entonces se permitirá el gobierno de las minorías, la inexistencia de fraccionamiento podía producir el efecto opuesto.

Como dos precisiones finales, señaló que se plantea que las LOC son ajenas a la tradición constitucional chilena. Si se piensa en las Constituciones de 1833 y 1925, es cierto no habían LOC, no había reglas de supermayorías legislativas, estas reglas se incorporaron en 1980, pero ello no significa que no se deban tener, que no sea una buena idea. No cabía obviar que antes los presidentes eran más débiles que hoy, si hoy podía controlar a las

mayorías, generar disciplina cuando goza de altos índices de popularidad, lo que correspondía era equilibrar ese poder, no se quiere más cesarismo presidencial, sino un mejor congreso, más fuerte.

En tal sentido, si bien las LOC no están en nuestra tradición constitucional, tampoco lo era el hiperpresidencialismo actual, que surgió con las reformas de 1970, por lo que correspondía era buscar mecanismos de moderación, y las LOC eran uno de esos instrumentos.

El diputado señor Squella expresó, en relación a lo expuesto por Garcia, la lista de 18 materias constitucionales de LOC, le interesaba saber si alguna no fue modificada desde que fue dictada. Tenía la sospecha que ellas están muy revisadas y reformadas, quizás alguna no lo han sido, quizás la de estados de excepción.

Lo otro, si se tomaba el principal argumento, el democrático, que las mayorías decidan cuales serían las normas obligatorias para la comunidad, que está en los fundamentos del proyectos, le daba la impresión que se negaba a si misma, pues este proyecto no se elimina un quorum distinto, iguala al del quorum calificado, no era que todo fuera quorum simple, sólo está rebajando a 60 más uno en este escenario. Había ahí una suerte de contradicción que cabría revisar.

Sobre Verdugo, bajo el criterio del principal argumento, que era tener cuidado, tenían que tener cuidado con los hechos circunstanciales, revisar caso a caso apunta a eso, materias importantes para el país no pueden estar sujetas a mayorías circunstanciales. Pero si ello era así, entonces, cual era el argumento de que la mayoría de las leyes se aprobaran por mayorías simples, los que estuvieron en la sala en la votación pueden alterar la legislación, cuál era el argumento para que ello fuese la regla general, y si acaso no sería más razonable que todo sea aprobado con leyes de mayoría absoluta.

El Jefe de División, señor García, señaló que sobre el listado de leyes orgánicas, entendía la pregunta pero en su capacidad oficial prefería no arriesgarse y no decir cuales no habían sido modificadas, la intuición era que muchas, pero la obligación de obtener altos quorum si provocaba el efecto de que aquellas cosas que eran más caras para el proyecto victorioso de las elecciones, fuera difícil de modificar.

El sistema binominal o de repartición de escaños se intentó modificar 24 veces, considerando las reformas constitucionales y legales, hasta que se llegó la ley 20840.

Lo que si demuestra factualmente los quorum era que las LOC si han dificultado que se materialicen los proyectos democráticos. Fueron proyectos de las coaliciones ganadoras, pero aun así no lograron su aprobación, y ello era un síntoma institucional.

En segundo lugar, la pregunta sobre el argumento democrático, y que se niega a si mismo, que sólo busca bajar el quorum, eso, parcialmente, en efecto la defensa que ha hecho era en general a que todas las

leyes debiesen ser simple, pero acá se baja a mayoría absoluta. Incluso en ese sentido se veía con buenos ojos la baja en el quorum, porque equilibra adecuadamente el gobierno de las mayorías con el respeto de las minorías.

En esto quizás era el menos adecuado para defenderlo, quizás Verdugo podría hacerlo, pues en 2014 escribió sobre el tema, lo hizo mejor en un trabajo donde defiende la superioridad de las leyes de quorum calificado frente a las LOC.

Sobre que en materias importantes, que una justificación que se usa, qué materias son propias de LOC, aquellas que fueron muy importantes, si acaso había cosas más o menos importantes, este boletín refleja que si se lleva en profundidad el debate, la cuestión era que sí y que no debía estar en un texto constitucional, y el valor que ella debe tener para proteger a todos, y era ello lo que no se discutía. Era positivo que las Constituciones fueran más o menos rígidas, y por ello todo lo más importante debiese estar ahí, y lo demás, por regla de mayoría simple.

El profesor Verdugo señaló que estaba de acuerdo en que la rigidez constitucional era deseable y debía ser preservada. Si se preserva, cada vez que se discuta una alteración al sistema de mayorías, se considerará tal rigidez. Si se considera que el sistema electoral es un tema constitucional, como Atria, debería estar ahí, lo mismo sobre cuestiones claves, como las urgencias, si eso era constitucional, que se les dé la rigidez que correspondía.

Por ello, la única forma seria de abordar el tema era casuística, pues la cuestión era determinar que debía ser constitucional. No se debía tener categorías medias, simple y constitución, eso es conversable, pero para ello debía tenerse una conversación casuística, si se quiere o no que el sistema de urgencias sea un tema constitucional. La cuestión es que cuando se remplaza una técnica, debían verse sus efectos.

Sobre por qué no todo sea mayoría absoluta o simple. Una respuesta parcial era ver cómo organizamos el sistema constitucional de modo serio. Esa regla de quorum se asocia a la regla de asistencia, y hasta ahora no se ha discutido la regla de asistencia. No había una receta perfecta, por lo que se debía casuísticamente discutir qué no quedará en la Constitución, si se quiere o no asegurar la autonomía de la Contraloría, la LOC era una de las herramientas para ello, y el Contralor tendrá menos razones para sentirse presionado si las reglas que lo rigen requieren quorum alto de modificación, y eso era un bien deseable.

Ahí está el criterio de igualdad política, los sistemas son democráticos en la medida que hacen impredecible quien tendrá el poder en el futuro. Todos los que dicen que se reconoce que un sistema no es democrático cuando la mayoría inclina la cancha a su favor e impide que la minoría sea gobierno en el futuro. Si todo lo contra mayoritario tuviese ese objetivo o características, serían sistemas antidemocráticos. Se debía buscar un equilibrio.

Finalmente, sobre una precisión, no era efectivo que prefería las leyes de quorum calificado a las LOC en su trabajo de 2014, lo que

hizo fue establecer alternativas de regulación, no ha sostenido que existe una regla perfecta o que deba hacerse de un modo específico.

El diputado señor Andrade señaló que él era hijo de los que armaron el entramado que se creó para que fuera difícil el modificar lo que se creó, fue alumno de todos ellos, así que conoce bien, fue testigo presencial de su actuación, y los escuchó en clases y los comentarios en las conversaciones fuera de las clases formales, y había una fisonomía política tras la conducta, y la cuestión era como evitar que la Constitución Política fuera modificada, no era un argumento complejo y bastante sincero desde la realidad.

Así de explícito, ni poniendo ni sacando, constitutivo, en el motivo de hacer de una facultad, una misión divina de la facultad, como evitar que esta sacrosanta nomenclatura fuera modificada lo menos posible. Quizás por ello le entusiasmaba el proyecto, no por pasar la cuenta, sino por hacerse cargo de algo que fue así de crudo en la realidad.

Reconociendo que un conjunto de ese entramado fue cayendo, todavía quedaban partes, y el problema que le generaba era que esas otras partes del entramado sigan siendo justificadas o estimadas razonables.

Podía ser un argumento general, pero cuando en un entramado se inventan 10 artificios para un mismo fin, y cinco de ellos se han eliminado porque no se quiere ese fin, le costaba entender que los otros cinco fueran buenos, y continuaran, pues no se hacía cargo del entramado, era raro, las diez cosas que tenían un objetivo, cinco eran malas, pero cinco siguen siendo buenas.

Les reconocía a los creadores los fundamentos de su efectividad, y permitiéndose un comentario, a propósito de los argumentos fácticos con estas leyes supra especiales, se ha constituido la tiranía de la minoría, pues lo que sucedía era que la minoría imponía sus condiciones para hacerse parte de la mayoría, eso era lo que pasaba, aquí no había una convicción, no era que la minoría se incorpore porque estimaba interesante el asunto, vendía su opinión, su convicción, en base a que en esa venta obtenía otras cosas.

Esa era la verdad factual. La minoría se incorporaba a la mayoría con un precio, la mayoría se agranda pero tiene un peaje, que era más grande que el de las obras viales, eso es lo que ha pasado, esa era la realidad.

Le garantizaba que los comentarios eran ‘qué ganamos si vamos en la parada’, así de brutal y sincero. No hacía un reproche ético, se hacía cargo de los ‘porfiados hechos’ como decía Lenin, pues desgraciadamente la regla de mayoría en Chile no era imperfecta acá, sino en todo lo que hacían.

Los alcaldes podían ser electos con mayoría simple, y son omnímodos, pueden sacar menos votos que un concejal, y vayan que tienen poder. Los gobernadores propuestos, vaya que van a tener poder, y serán electos con el 40% de los votos válidamente emitidos.

Al respecto, y a propósito de la discusión sobre cómo resolver los empates para que no sea mediante una moneda, sería interesante saber qué pasaría si ocurría un empate entre tres. Esa teoría era bien especial, pero daba para otra discusión.

La mayoría nunca era circunstancial, era mayoría. Puede preservarse o no, pero era mayoría. Era como la frase el gobierno de turno, no hacen turno, son electos, las mayorías lo son, y lo razonable era que por vía excepcional se transgrediera ese principio.

Si estaban de acuerdo en ello podían avanzar, por la vía de lo excepcional ver ciertas cosas, pues de lo contrario, con el respeto a su facultad, no eran buenos propósitos los que se tuvieron cuando armaron esos chiquillos este entramado.

El diputado señor Coloma manifestó, primero, aunque difería del diputado Andrade, que no entendía el argumento de la defensa de la eliminación de este quorum, cuando la propuesta establece que para reformar se necesitan dos tercios. En la forma de lograr el objetivo habría una incongruencia en el proyecto.

Ya las LOC se refieren a temas especiales. De lo contrario la gran mayoría de los asuntos serían regulados vía LOC y la práctica era que la regla general sea el quorum simple, y la excepción sea la LOC, la que se disponía para proteger o preservar ciertos acuerdos alcanzados por la sociedad.

Quizás todas las LOC habían sido modificadas, y esto se hacía con algo tan vilipendiado como la relevancia de sentarse a conversar, eso es lo que estaba logrando el quorum de las LOC, no es defender una Constitución que ha tenido más de 200 modificaciones mediante consensos en temas relevantes para la sociedad.

Antes no hubo consenso, en cambio ahora se debate democráticamente y se respeta aunque no se esté de acuerdo. En este caso se veía más la intención de hacer el punto político más que ver el fondo. De lo contrario, de un período a otro se podría cambiar el sistema electoral, las circunscripciones, y algunos temas deben quedar al acuerdo permanente. Si algo le ha hecho mal al país, era la existencia de quorum que han desechado la opinión de las minorías, la tiranía de la minoría.

La cuestión era qué ocurriría, cómo sufriría el país los vaivenes legales dependiendo de la coalición que esté en el poder. Era contrario al asunto, había un punto político que se quería hacer, de lo contrario, la posibilidad que temas tan relevantes como los tratados acá, de un gobierno a otro, incluso durante un mismo período cambien, lo que le haría un pésimo favor a nuestra institucionalidad.

El diputado Monckeberg, don Cristián, expresó señaló que aclarado el punto, podía pronunciarse. Era contrario a los quorum supra mayoritarios, lo ha escrito y planteado en diversas ocasiones, pero conversando

con el diputado Andrade y otros, esta revisión de quorum tenía que venir de la mano de un proceso de revisión de otros temas constitucionales.

Le preocupaba lo que se creo con el Tribunal Constitucional. Le tocó participar sólo en la fase final de la tramitación de su ley orgánica. Era cierto que el Tribunal Constitucional lo creó Allende, lo confirmó Lagos, dos presidentes socialistas, y se le dieron facultades excesivas en otras materias que lo han transformado en una tercera instancia legislativa.

Esto supra mayoritario o de quorum alto requería revisión. Pero acá se rebajaban los quorum, y sigue con la supervigilancia del Tribunal Constitucional, que a su juicio no era conveniente.

Estimó que esta facultad o quorum alto también, más que borrarlos del mapa, lo que debía buscarse era qué temas debían tener quorum alto. Quizás algunos respondían, por ejemplo, el caso del Servicio Electoral, respondía a criterios que en los ‘80, quienes le dieron ese quorum temían que la izquierda socavaría el Servel, lo intervendrían, y las elecciones había que asegurarlas, pero hoy eso no tenía mucho sentido. Lo mismo la regulación a las fuerzas armadas y carabineros, eran autogoles del ‘80 que hoy no tenían sentido, no veía un parlamento apoyando una reforma radical a esos temas.

Cada uno dará su opinión general, se requería debate lógico, y se irá aprendiendo y tomando diversas posturas, pero una revisión de un proyecto de esta envergadura, requería ver otros temas.

Entendía que la Constitución de 1925 dispuso los quorum de las leyes simples y la absoluta, y no se vivió ninguna locura. Más allá de los comentarios políticos, cabía analizar cómo operó la de 1925 respecto del Congreso Nacional, debió haber habido mayorías abrumadoras, por ejemplo durante el gobierno de Eduardo Frei, y no sabía si se lograron cambios radicales aprovechando esa mayoría gigantesca.

Por último, aprovechó de consultar al gobierno que haría con el proceso constituyente, pues se debía tener un debate profundo en otros temas necesarios de revisar.

El diputado señor Andrade señaló que siempre era muy sano oír a un presidente de partido, se felicitaba de ello. La perspectiva que abría era abrir de punto político en un hecho político, bastaba mirar lo interesante que ha sido, felicitó a Renovación Nacional por reiterar el respaldo de ampliar su mesa, incorporar figuras nuevas, caras nuevas en la directiva.

Era interesante, era un buen desafío generar esa lógica, de ver desde esta iniciativa, que podía ser muy humilde, incipiente, meter otras cosas, que era el arte de la política.

| Había que escuchar al presidente, porque podría ser el futuro presidente de Chile el senador Ossandón, pero si se invitase gente que quizás a esta iniciativa podría resultarle atractiva, se podría constituir, quizás, un

paquetito, que llevara a avanzar en cuestiones en que se lograran buenos acuerdos.

El Jefe de División, señor García, expresó que se podía hacer una revisión histórica de cómo funcionó el sistema de quorum en 1925, pero el súper mayoritario, a pesar que era más bajo que el actual, aún en ese carácter solo permitió que la Constitución Política fuera modificada menos veces que la actual. Si se fijaban los cambios ocurrieron en ciertos momentos constitucionales, en la de 1925 serían las de los años 1967 y 1971, en cambio en la actual, son múltiples. Entonces, si los quorum impiden o no hacer locuras, era una cuestión de estabilidad política de que se gozaba.

Bajo la Constitución de 1925 no se hicieron grandes locuras, de aplastamiento de la minoría por una mayoría. Se ha tradicionalmente criticado las supuestas intervenciones a la propiedad privada en la reforma agraria o a la gran minería, pero ellas se aprobaron por quorum altísimos, casi unanimidad. Entonces, que la Constitución dispusiera quorum mínimos como supra mayoritarios, no afectó mayormente el sistema.

El diputado señor Ceroni (Presidente) consulto si era más adecuado que para un tema complejo, esto fuese parte de una reforma constitucional general al sistema de gobierno, y no como una parte, insistiendo en hacer una reforma integral, para poder hacer esta reforma más sistemática en un contexto que pueda ejemplificar qué normas requerirían este quorum y cuáles no.

El Jefe de División, señor García, señaló que por una parte, desde luego formaba parte del plan de gobierno el ingresar una reforma global y comprensiva de la Constitución. Sin perjuicio de ello, el gobierno ha patrocinado diversas reformas más modestas, que se han aprobado desde el 2014. En ese sentido, era evidente que esta reforma se conectaba con otras reformas en discusión en el Congreso Nacional, y en la Cámara de Diputados en particular.

El lugar adecuado para la discusión era esta Comisión, de modo que también se veía con buenos ojos que esta reforma, que mira un aspecto, este acompañada con una mirada más comprensiva del tema.

El profesor Verdugo señaló que sobre cómo funcionó la Constitución del ’25 a la del ‘80 era distinto, esta es hiperpresidencial. La de 1925 tenía un modelo tradicional, en que las fuerzas políticas estaban más equilibradas, el Congreso era más importante que el Presidente. Además, existían los tres tercios, lo que era una supramayoría de facto, ninguno tenía el poder para aprobar sin consultar a la oposición, se necesitaba de la coalición uno de los otros dos, y ello porque las reglas eran diferentes, las actuales son extremas, quizás uno de los casos más extremos del mundo.

La regla de supermayoría opera como moderador, y por eso no sirve la comparación, salvo que se considere una reforma al sistema de gobierno. Por ello, debía contextualizarse, y debía revisarse el sistema de gobierno.

Celebró la propuesta de revisar esto como un todo, pero no era suficiente, junto a esto debía verse en el régimen de gobierno, si no se reducen los poderes legislativos del presidente, no pueden avanzar de modo correcto, y por eso que todos los argumentos del originalismo, de las intenciones de quienes crearon estas reglas no era que no debían considerarse hoy, sino que no debían dejarse de lado.

La respuesta nadie serio podía darla, pues no se sabía cuáles serán los efectos del nuevo sistema electoral, no se podía predecir la operatividad de la regla de mayoría con el nuevo sistema electoral.

El profesor de Derecho, señor Jaime Bassa, señaló que su exposición se basaría en tres principales elementos, esto es, la relación entre democracia y regla de mayoría, que es la cuestión de fondo en esta discusión; revisar en qué sentido la regla de mayoría es la que por defecto debe funcionar en un sistema democrático, y cómo se protegen a las minorías bajo reglas de mayoría. Al final, contextualizaría el sentido que la discusión constituyente que se está desarrollando ahora, podía incidir en esto.

Agregó que no ha formado parte de la discusión democrática cuales de las leyes orgánicas constitucionales (en adelante, 'LOC') sirven para proteger a las minorías del atropello de las mayorías, y esta era una buena ocasión para hacerlo.

Se podía plantear que son una defensa indirecta, pero todos los códigos, salvo el Orgánico de Tribunal es se aprueban por ley simple. No era cierto que las LOC estaban donde estaban para proteger los derechos de las minorías, sino para proteger un proyecto político en la Constitución, no en abstracto, sino en concreto. Por eso, el artículo 66 de la Constitución operaba al revés de como debiese operar.

Lo relevante de este boletín era el tipo de discusión que habilitaba, que eran cuales concepciones de democracia conviven en el seno de la sociedad chilena, y cuales las reglas que los poderes del Estado, y los partidos políticos que median, están dispuestos a utilizar. Era una visión de la democracia comprometida, o débil de democracia, pero que permitía habilitar la discusión en condiciones de igualdad.

El diputado señor Squella expresó que cuando se hacía la pregunta de cuáles eran los derechos de las minorías que defienden las LOC, y que no se ha hecho ese ejercicio desde el origen de las mismas, era un poco evidente. Si se empieza a revisar el contenido de esas materias, al final del día protege a las minorías, era cuestión de ver la LOC del Congreso Nacional, el derecho de las minorías en el rol de representación en sus diversas ramas; la del Servel, para que no se cambien las reglas del juego de cómo se eligen las autoridades; la composición del Tribunal Constitucional, etc. Entonces, si se empieza a analizar, se explican por sí mismas. Quizás no había un estudio sistemático, no sabía esa respuesta.

Yendo a la exposición misma, entendía el principal argumento, pero no lograba ver si es que dejaba algún tipo de espacio para

sostener que sí era correcto o aconsejable, como lo hacen la mayoría de las legislaciones, el tener mayores quorum para reformar la constitución. Perfectamente esa idea podría aplicarse a las reglas constitucionales, no sabía si el expositor consideraba que la Constitución Política debía tener o no una regla de reforma reforzada.

Recordó que el profesor Verdugo, aparte de ver caso a caso cada LOC, dijo algo sensato, al margen de la opinión del contenido concreto, pues planteó que para tomar una reforma tan relevante, está debía mirarse relacionándola con otras materias contenidas en la Constitución Política.

Ese comentario, y teniendo a la vista que se perseverará en la reforma constitucional integral, proceso profundo, consultó si tenía sentido hacer esta reforma puntual, o meterla en un proceso más amplio. Por de pronto, la competencia del Tribunal Constitucional, qué sentido tendría que se tenga el control preventivo si se rebajaba el quorum de aprobación.

Por último, a partir del conocimiento del derecho comparado, le interesaba conocer la diferencia entre las modificaciones, cuál era la regla general, principal, en los demás países en cuanto a mayoría absoluta o simple. Parecía que la regla general fuese la mayoría absoluta, y habría que estarse a lo que piensan esas personas.

El diputado señor Ceroni (Presidente) señaló que la exposición le generó una duda. En el fondo, lo que estaba en la Constitución Política y lo que implica establecer LOC, en el fondo era un tema ideológico, un tema tan de estudio desde el punto de vista legal, legislativo, en fin, y habló de una construcción porque permite dar estabilidad a instituciones que representan a un sector que no la generó de modo democrático.

Planteó que podrían existir leyes con quorum más alto, en la medida que esas LOC fueran claramente identificadas. Consultó si no había contradicción en ello, y como lograr la identificación de esas normas, de qué forma se deciden para que no atropellen el derecho de las mayorías.

El profesor Bassa manifestó que todas esas discusiones no eran en blanco y negro, en términos de todo o nada, se podía tener contradicciones, diferencias, matices.

El estado de leyes LOC está disponible, es de fácil acceso, entre leyes propiamente tales, decretos propiamente tales, y un par de decretos con fuerza de ley, que fijan textos refundidos, son entre 15 y 20 normas, y algunas materias que el Tribunal Constitucional vía interpretativa ha estimado que son materias propias de LOC.

Entre las leyes que se pueden mirar, había cuestiones que están directamente vinculadas con la protección de derechos de las minorías, y otras no. Todas ciertamente tienen el carácter de desarrollar la orgánica del Estado de alguna forma, eso era efectivo.

Por ejemplo, Banco Central, concesiones mineras, carabineros, fuerzas armadas, Ministerio Público, partidos políticos, bases generales de la administración del Estado, municipalidades, son parte de la orgánica del Estado y desarrollan contenidos estatales, pero en un sentido ideológico determinado, y no están vinculados a la protección de las minorías ni para que estas ejerzan sus derechos, como sí en cambio las LOC del Congreso Nacional, la de Servel, Tribunal Calificador de Elecciones, o estados de excepción constitucional.

La cuestión es que los argumentos que se esgrimen a favor de las LOC asumen una cuestión que no es cierta, las tratan como si fueran una categoría conceptual homogénea, como si todas estuvieran vinculadas a la protección de los derechos de las minorías, controlar la pulsión tiránica de las mayorías. Había LOC que tienen una vinculación directa con los derechos fundamentales, como la de estados de excepción, pero otras no, ese es un ejercicio que debía tenerse presente en esta deliberación, pues no eran una categoría homogénea de regulación.

En ese sentido podía ser razonable que ciertos tipos de cuerpos legales tengan quorum de aprobación diverso a la regla general. La investigación de Muñoz, Verdugo y Sierra plantea que es razonable que ciertas materias tengan un quorum diferenciado, pero otra cosa, que requiere justificación adicional, era que ese quorum sea superior a la mayoría absoluta, pues el sistema abrazará la decisión que apruebe una minoría.

En ejemplo, si en la Sala había 70 diputados y 65 votan a favor, dos se abstienen y tres votan en contra, ganan esos tres, y eso no parece razonable. Otra discusión es si en ese caso concreto resulta razonable que esa materia deba tener un quorum superior, pero ese es otro tema.

Lo interesante de este proyecto es que habilitaba a sostener discusiones posteriores, era una suerte de ensayo, aprendizaje, con lo que se viene en la discusión constituyente.

El diputado Monckeberg, don Cristián, señaló que por lo que entendía, el expositor no estaba contra los quórum altos, sino cuál sería ese, si la mayoría en ejercicio, que podría entenderse como alto, pero justificable según esos autores, pero que es distinto a los tres quinto o cuatro séptimos. La cuestión era precisar sobre ello.

Parecía que la discusión era si hay o no validez en quorum alto, pero pareciera que la mayoría de los autores está de acuerdo en que haya quorum alto, pero no super mayoritario.

El profesor Bassa indicó que, efectivamente, acá estaban en presencia, había tres o cuatro tipo de quorum que estaban discutiéndose simultáneamente, el de ley simple, el de mayoría absoluta, la posibilidad de quorum mayor a la absoluta, y el de reforma constitucional. Le parecía que la regla general debía ser la mayoría simple que se juega con el quorum que tienen las cámaras para sesionar. Al respecto, parecería más razonable discutir el quorum

para sesionar, si acaso un tercio era suficiente para representar la voluntad nacional en una votación.

El diputado señor Squella señaló que con 21 personas se podría despachar una ley simple.

El profesor Bassa expresó que en un primer nivel, esta era una discusión necesaria, como se relaciona el quorum para sesionar con la regla general, que tiene que ser la mayoría simple. Al respecto, se debía tener presente que la mayoría de las leyes no aprueban cuestiones significativas, monumentos, feriados, etc.

La segunda derivada comprendía la de mayoría absoluta, y la supramayoría. Lo que se podía ver en el examen del derecho comparado, era que la regla general en quorum calificado era la mayoría absoluta. Esa es la regla general, general, general, cuando se quiere hacer una excepción.

Muy excepcionalmente, y Verdugo lo menciona, no con el énfasis que él lo hacía ahora, es que había países que tienen una o dos materias de ley entregadas a más allá de la mayoría absoluta. Así, estatuto de garantía y derechos fundamentales, estados de excepción constitucional, o incorporación de tratados internacionales, estaban hablando de materias de ley, no de materias constitucionales.

Si de la legislación del Banco Central, aquello que era tan importante debiese estar en la Constitución y no en una ley, pero si no lo era para no estarlo, aquello debiese ser posible de ser revisado a lo sumo por mayoría absoluta, y esas discusiones llevaban a discutir sobre el quorum de reforma a la Constitución.

La verdad era que la experiencia chilena del siglo XX, lo que fue la Constitución de 1925, sus reformas se aprobaban con quorum calificado, y tuvo pocas reformas, siendo las más importantes la de la propiedad y el estatuto de garantías constitucionales.

El diputado Monckeberg, don Cristián, consultó cómo fueron esas votaciones, si acaso fueron unánimes.

El profesor Bassa señaló que fue unánime la de nacionalización del cobre. Lo que estuvo ahí fue la configuración del marco jurídico para la convivencia democrática, y había cuestiones de rango constitucional que no se revisan sistemáticamente. La cuestión relevante no era qué materias se revisaban a través de estos quorum, y el elemento determinante no era el quorum de determinación, lo que cabía revisar era por qué había ciertas materias que no generaron conflicto durante la vigencia de la Constitución del 25, pero si bajo la de 1980, la que tiene más de 200 reformas particulares, ahí había un tema que no era estrictamente jurídico, que no se explica desde las fuentes del derecho, y como se legitimaba ese proceder.

Personalmente, se inclinaba, era razonable que el catálogo de derechos fundamentales tuviera un quorum reforzado de aprobación.

Los diputados Monckeberg, don Cristián y Squella, don Arturo, consultaron si acaso en las leyes orgánicas constitucionales se refieren a derechos fundamentales.

El profesor Bassa señaló que si se miraba el ordenamiento jurídico todos los derechos fundamentales tienen desarrollo legislativo, y el único que lo tiene en LOC es educación. Ese era el rango de lo normal, el desarrollo legislativo normal era el de ley simple, y lo que muestra el pasado reciente era que no se generaba ningún problema. Uno tendía a pensar, siguiendo a Rousseau, que cuando uno decide para sí mismo, decide bien, y la regla general era que el pueblo no se equivoca, pero el problema de los procesos legislativos era que estaban intervenidos, tensionados por grupos de presión que permiten que se alleguen a las discusiones cuestiones partisanas y no a la mayoría, que no puede llegar a este tipo de mesas, salas, pero ello responde a otros problemas, la distribución del poder social, político, y no a la democracia representativa liberal.

Dado es el estadio de desarrollo cultural, era difícil tener reglas que no sean representativas, se ha llegado a un umbral de desarrollo, incluso, se atrevería decir que era difícil que un grupo político apoyara hoy un golpe de estado, parecería poco probable, y no porque hayan cambiado los intereses, sino que había una consolidación del poder diferente a como era antes.

El que no haya partidos que apoyen los golpes de estado, da cuenta que estas reglas contra mayoritarias no eran tan importantes como se creía.

Habría ciertas materias identificadas con pinzas, como en Uruguay o España, que tienen un quorum mayor al de la mayoría absoluta, pero el problema era que las LOC que tenemos hoy, lo que hacen es desarrollar u determinado proyecto político, y ahí no había que olvidar, que salvo la LOC del Ministerio Público y la legislación previa a la década del ’60, todas las LOC fueron redactadas en dictadura, y por ello esta discusión habilita a otra, que era el valor de la regla de mayoría, que en un escenario constituyente era particularmente relevante.

No veía contradicción o no le dolía, que ciertas materias quedaran algunas en ley simple, otras a la mayoría absoluta.

El diputado señor Ceroni (Presidente) consultó que opinaba si una reforma de esta naturaleza, si aprobarla tal como está, o si era necesario el concierto de una reforma global, o dentro de lo que se ha planteado, dentro de otras que en esa línea, aprobarse o discutirse, o esto era mejor o lógico que se prolongará en un tiempo.

El profesor Bassa señaló que la discusión constituyente planteaba el qué ocurre con el reto hacia las instituciones durante esa discusión. Así, esto era pertinente no solo en este proyecto, sino dentro de la institucionalidad en su conjunto.

Cuando se discutió el año 2013 durante la elección presidencial si se realizaba una asamblea constituyente, que ocurriría con el

Congreso Nacional durante el funcionamiento de una asamblea, si habría colisión de potestades, incluso en el caso que la potestad constituyente se radicara acá, la cuestión era cómo distinguir la potestad legislativa regular, de la constituyente.

Sin perjuicio que eventualmente parte de esa discusión se pierda, si el próximo congreso persevera, esta discusión permite llegar a dos ejemplos, dos cuestiones importantes.

El primero, era que el ejercicio de las competencias regulares de los órganos del Estado pervive con absoluta normalidad durante el ejercicio de eventuales potestades constituyentes. Salvo crisis puntuales, cuando se han configurado órganos constituyentes, los órganos regulares han seguido con su función normal, y una vez plenamente acabada su labor, se ha logrado articular el régimen de transición entre el viejo y nuevo régimen constitucional, no había superposición ni vacío en competencias normativas. La cuestión era diseñar con rigor el régimen de transición.

Lo segundo, era que estas son del tipo de discusiones que se verificarán durante el proceso constituyente. Sea cual sea quien dirija esa discusión, una de esas discusiones será si normas legales tendrán quorum contra mayoritario.

Más allá del valor simbólico de esta reforma, se permite evidenciar, con menos tensiones políticas, con menos ojos encima de nuestra deliberación, se permite ver como se relacionan, tensionan nuestras definiciones de democracia, que personas iguales pero diferentes interactúen políticamente, y no le parecía una pérdida de tiempo, no le parecía que todas las discusiones constitucionales quedaran suspendidas en tanto no se resolviese todo el nuevo proceso constitucional. Era sensato que el año 2014 empezara esa discusión, y no realizarla al final del gobierno, en un año electoral.

Desde la perspectiva del derecho, de cómo funcionan las fuentes formales, lo cierto eran esas dos cosas, la discusión constituyente no inhabilitaba para que los órganos regulares realizaran su función, y este tipo de discusiones no deben esperar lo otro, y permiten ir entrenando, deliberando y argumentando, construyendo los argumentos necesarios para cuando llegue el momento de tener la discusión pertinente.

El profesor de Derecho, señor Fernando Atria, señaló que plantearía algunas ideas sobre esto que estaba en discusión. Las leyes orgánicas constitucionales (en adelante ‘LOC’) esto era conocido, son las que exigen los 4/7 de los diputados y senadores en ejercicio para su aprobación, modificación o rechazo.

Así, era un quórum doblemente calificado, en cuanto al porcentaje de votos que requieren para lograr aprobación, superior a la mayoría simple, y sobre el universo sobre el que se calcula, no los presentes en Sala, sino en ejercicio. Esto era relevante, pues tratándose de las LOC, el que se abstiene está votando en contra a cualquier modificación. A su juicio, era claro que estas leyes están en contradicción con el principio democrático, que encuentra en la regla de mayoría la única regla válida de decisión.

Así, había tres cuestiones a tener presente.

Primero, ver los argumentos pretendidos a favor de estas leyes. Estos normalmente o no son correctos, o apuntan a la dirección contraria a la que alegan. Asimismo, que no se podía ignorar el estatuto, que fueron parte de un conjunto de leyes de amarre, que fueron planificadas hace décadas, y siguen amarrando al país. Por último, ver las consecuencias para la política actual que estos quorum han generado.

En cuanto al proyecto mismo, su sugerencia fue que el proyecto se quedaba corto. La regla democrática era que la ley, a diferencia de la Constitución Política se dictaba, modificaba y derogaba por mayoría simple de los presenten en la Sala. Eso era hoy la ley ordinaria. Como el proyecto sugiere rebajar el quorum, pero a mayoría absoluta, esa calificación hoy es injustificada.

Llamó la atención sobre la discusión que ocurre en estas materias. Quienes recuerden o conozcan la discusión, se discutió en los ‘80 si acaso era aceptable tener una disposición constitucional que prohibía tener determinados partidos en función de sus proyectos políticos. El artículo 8 de esa prohibición se derogó en 1989, y esa discusión desapareció sin dejar residuos. Todos los argumentos dados para defenderlo desaparecieron, se esfumaron, no quedó un grupo que siguiera insistiendo por establecerlo.

Lo mismo ocurrió con los senadores designados, antes de 2005, cuando era una cuestión política mantenerlos o no, había argumentos que se daban para justificarlos, y esos argumentos se esfumaron cuando desparecieron. Y el 2015 con el binominal, cuando el binominal se elimina, ese descuerdo se esfuma, como que desaparece.

Algo parecido ocurrirá con las LOC, en un momento u otro, era su impresión, terminarán saliendo del orden constitucional chileno, y el desacuerdo tenderá a esfumarse.

Eso puede anticiparse viendo los argumentos dados sobre el tema. Hizo presente que recibió la invitación para asistir a esta sesión el día de ayer, tenía plena disposición a exponer, pero no estuvo en condiciones de hacer un estudio general, no estaba respondiendo a cuestiones planteadas en las sesiones previas, estaba replicando argumentos dados a favor que ha escuchado en diversas ocasiones.

Uno de ellos es que era común que haya reglas que exigen mayor quorum para su reforma. Eso era cierto, y el nombre que se da a reglas que exigen mayor quorum era texto constitucional, y ahí valía, pero estas son reglas de rango legal, y que la ley se apruebe modifique o derogue era una idea que no era inexistente, pero si excepcional. Esto no es común en el derecho constitucional.

También se ha planteado que esto vendría de Francia y su constitución de 1958 y de España en 1978. Era verdad, pero en esas constituciones no requieren quorum de aprobación mayor a la mayoría, pero si era cierto que se calculaba sobre los representantes en ejercicio.

Se dice que en algunos países se modifican leyes con quorum especiales, pero eso era mucho más especial de lo que se podía pensar, y por regla general se refieren a condiciones, a reglas específicas del proceso político mismo. Acá ya se estaba hablando de una cuestión excepcional, se refieren a la legislación electoral. Eso pasaba en el caso uruguayo. No era común que las leyes relativas a educación o a cosas de ese tipo estén sujetas a quorum superior.

Se dice que las exigencias contra mayoritarias, que eran especialmente importantes, daban cuenta de un gran acuerdo transversal. Ese era el argumento más fuerte, pero el más evidentemente incorrecto pues apuntaba a la dirección contraria. Era curioso, el quorum contra mayoritario producía el efecto opuesto del que los defienden.

Si se dispone 4/7 en ejercicio, la regla seguirá en vigor incluso si una mayoría simple para modificarla no la desea. Esa mayoría no podrá modificar la ley, y continuará en vigencia. Entonces, en lugar de asegurar que se tenga un nivel alto de apoyo, transversal, ni siquiera daba cuenta del nivel mínimo de apoyo necesario para su mantenimiento. Si una ley está vigente, es porque ella cuenta con el respaldo de la mayoría, al menos en el sentido mínimo de que no dedicarán tiempo para modificarla.

Ese era un argumento común, pero que apuntaba en la dirección contraria del que pretendía.

En segundo lugar, era difícil que al discutir este tema, no se podía ignorar que las LOC fueron parte, tal como hace presente los fundamentos de la moción, que eran parte de las leyes de amarre.

Jaime Guzmán, quien tiene la finalidad de ilustrar el punto, señaló que su objetivo era que las reformas no puedan ser realizadas sin el concurso de quienes se oponen a las reformas. Esto ya habrá salido en la conversación en las reuniones previas…

Añadió que, hasta hace poco, se criticaba el frenesí legislativo de este gobierno, pero lo que si cabía criticar era el frenesí que le bajo a la dictadura entre el 5 de octubre de1988 y 11 de marzo de 1990. Las 17 LOC que fueron significativamente modificadas en ese período, incluso las de Educación o Banco Central fueron dictadas entre esas fechas. El 10 de marzo de 1990 fue publicada la LOC de educación.

Ignorar el punto al discutir esto, el considerar que solo era un tema de teoría democrática sin notar que esas reglas tenían una finalidad muy identificable, que hizo que la LOC de enseñanza rigiera sin saber si tenía el apoyo de la mayoría de los representantes de la soberanía popular, no podía obviarse.

Al respecto, cabía hacer un par de observaciones mirando la experiencia, respecto del sentido que tiene que la legislación pueda ser modificada por la regla de la mayoría simple. En su origen, el Código Civil tenía un estatuto de filiación que distinguía entre diversos tipos de hijos. Asimismo, impedía el divorcio vincular.

Sobre esos temas se ingresaron proyectos de reforma legal, que fueron largamente discutidos, introdujeron, se trataron de reformas que décadas antes se habían dejado sentir y eran reclamadas de tiempo antes que se hubiese introducido. Al momento de su dictación eran instituciones que tenían un siglo de existencia en Chile, y poco tiempo después era difícil recordar las razones que se dieron en oposición a esos proyectos de reforma. La oposición, una vez dictada la ley, se esfumó de nuevo. Al menos, no ha oído posturas a favor del restablecimiento de la distinción entre hijos, o por la indisolubilidad del matrimonio. No decía que no haya nadie absolutamente a favor de tales posturas, pero políticamente eso despareció.

En relación a esos proyectos, lo que resultó fue que votados en general, ellos fueron aprobados por quorum que habría significado su rechazo de haberse tratados de LOC. Al votarse en general, hubo 53 votos a favor en el caso del divorcio, 47 en el caso de los hijos, tomando esos dos casos, que fueron conflictivos en su discusión, ya no lo son, pero no lo fueron en el sentido de las trampas constitucionales, tanto la ley de matrimonio o filiación no habrían logrado ser aprobado de haberse tratado de LOC. Incluso, las votaciones a favor de los proyectos finales fueron más altas, y hoy nadie hoy sugiere volver atrás.

Al respecto, la cuestión era cómo se podía explicar giros tan marcados en tiempos tan cortos. Parte de la respuesta era que se trataba de casos en que para ver que la nueva regla era una regla necesaria, resultó necesario vivir bajo esa regla.

Una vez existiendo la regla de la igualación de los hijos, resulto claro que la distinción entre los hijos era intolerable, igual que el caso del divorcio, y eso era fundamental en la idea de progreso democrático. El progreso legislativo no descansaba únicamente en que alguien busque buenos argumentos, sino en que esas nuevas reglas existan y nos permitan aprender que son reglas que no tienen consecuencias funestas que no acabarán con la civilización occidental, que eran cosas que se decían durante la discusión sobre el divorcio.

Así, se permite que la regla exista, cuando reúna la mayoría simple en Sala para su aprobación, y a partir de eso, en los casos mencionados, la nueva regla nos enseña que no había razón para no tenerla, y si no se tenía, era porque no se tenía.

Pero en los otros casos, recién se develará si la regla es correcta al momento en que esa regla sea cuestionada, puesta a prueba o reemplazada. Las LOC tienen una lógica que en la discusión pública parece distorsionada, que decidir hoy por mayoría parece totalitarismo, aplanadora, pero tiene una lógica que se vincula a las instituciones de las reglas democráticas. Otra discusión era el quorum en los temas constitucionales, pero esa era otra discusión.

Si tuviera algún comentario, era que el proyecto se quedaba corto, y que convenía que en las LOC se bajara el quorum a ordinario, o simplemente se eliminara como categoría constitucional.

El diputado señor Squella expresó que, en la lógica del argumento de la democracia representativa, y lo decía de antemano, no consideraba que fuera un dogma el que exista quorum especial, era interesante conocer los argumentos para tomar una decisión.

A priori no necesariamente estaba en contra, pero tomándose de la lógica del argumento de la democracia representativa, era bastante, lo que se escuchaba de varios, resultaba difícil no considerarlo un elemento bastante absoluto, porque en estos casos es lo que opine la mayoría, si pudiera explicar por qué dejaba fuera el debate constitucional, sería bueno.

Asimismo, su parecer sobre qué era lo más adecuado, correcto en relación a la base de cálculo para aprobar, si acaso atender a los presentes o a los en ejercicio. Lo más democrático era conocer la opinión de todos los representantes, independiente de si están presentes o no.

El no estar presente era votar en contra, pero en cada uno de los pronunciamientos, incluso a distancia se podía instar por ello, se podía conocer cuál era su opinión, para saber qué opinaba la ciudadanía representada. Ha habido iniciativas en el tema, no sabía si en alguna parte ya operaba la votación electrónica a distancia en la Sala. Incluso, si se quería estresar el argumento, cada decisión debiese tomarse con la mayoría de los en ejercicio, no debiese usarse el que alguien está enfermo para no resolver.

Llevando el tema a otro lado, si se lee la Constitución Política, a los representantes se les elige para votar leyes y ejercer otras atribuciones, fiscalizar por ejemplo, y que en su conjunto actúan alcanzando diversos quorum. Consultó si convendría extrapolar el argumento de la mayoría simple en cada decisión, también al ejercicio fiscalizador. Si se mira la Constitución Política, para avanzar en una acusación constitucional, en la Cámara de Diputados se exige un quorum distinto cuando se trata del Presidente de la República el acusado, de los demás posibles. Igual ocurre en el Senado.

En fin, era un ejemplo que recordaba, se podría salir del Congreso Nacional y ver otros quorum, el Tribunal Constitucional tiene quorum especiales para adoptar ciertas decisiones, el Servel otros quorum. Entonces, siguiendo la lógica de un criterio de mayoría, si la democracia tenía esa regla de operación, la cuestión era si no debiese reflejarse en todas las tomas de decisión de órganos colegiados, y más aun cuando se ejerce la representación de la ciudadanía.

El diputado señor Soto manifestó que el expositor planteaba este tema, y sin duda era imposible sustraer la génesis de estos quorum especiales, y la mirada que tuvieron los padres del sistema de cuanto tenía que durar. Entendía que las leyes deben tener cierto espacio para que se adapten a las circunstancias, pero las constituciones o leyes pétreas terminan asfixiando a las instituciones. Eso pasó con la prohibición del divorcio, había un sentido común instalado contra esa regla, e incluso había una estafa institucional para vadear una norma que era difícil de cambiar.

En consecuencia, todo estatuto legal debía tener una cierta flexibilidad para que permita nuevas reglas y adaptarla a los tiempos que van corriendo, debía haber un germen de cambio siempre, y cuando el principio de mayoría termina siendo inútil, la sociedad termina rebelándose contra ello.

La mantención de estos quorum especiales eran complejos, y por su simpleza, la regla de mayoría simple era la que debiese tener mayor aplicación.

Son temas distintos las leyes, con las otras decisiones constitucionales que tienen otro sentido, algunas son propias de fiscalización, otras de funcionamiento de los órganos. El acápite constitucional tiene otra lógica, era la base de una sociedad y requiere un quorum especial, pero a nivel legal, terminó generándose una camisa de fuerza.

Es partidario que ojalá hoy fuera aprobado en general este proyecto de ley.

Consultó sobre el control preventivo, una de las diferencias entre las leyes comunes y estas LOC, era el control preventivo. En tal sentido, que pasaba con ello.

El profesor Atria señaló que no creía haberlo dicho así, pero no creía que la regla de mayoría fuera una tautología o dogma, y no lo era pues en su defensa pueden argumentarse razones, la regla descansa en las razones que la sostienen. Las razones eran fundamentalmente una consideración de la igualdad de todos los ciudadanos, todos tienen el mismo poder político, y la única regla compatible en tal sentido era la regla de mayoría.

Lo que mejor demuestra ese problema es que el poder no se calcule en función de los que se encuentran en ejercicio, pues ello implica algo insostenible, que es que los que votan por mantener valen más que los que votan por rechazar.

Que las condiciones de los participantes sean iguales, si uno se pregunta si es la regla de mayoría la regla natural, entre comillas, obvia, de decisión en todo caso de órgano colegiado, la pregunta sería cuando no tiene por qué seguirla.

Al caso más obvio, la pretensión, no está en discusión hoy, pero tiene una opinión al respecto y asumiendo su incorrección, hay quien dice que el Tribunal Constitucional era un genuino tribunal de derecho. Él creía que no era así, pero entonces era perfectamente razonable que para que puedan declarar la inconstitucionalidad de la ley se requiera un quorum superior al de la simple mayoría, un quorum alto pues de ese modo demuestran que la razón para adoptar esa decisión es una razón técnica que logra concitar el apoyo de la mayoría de los técnicos, que sería lo correcto si se tratara de un tribunal técnico, un tribunal de derecho.

En cambio, si fuera solo mayoría, mostraría que es una cuestión puramente política, pues ni siquiera puede lograr una posición superior.

Uno esperaría en que fuera una cuestión técnica, ojalá el consenso unánime, pero al menos el mayoritario entre los expertos. Ahí hay una justificación propia.

Los organismos colegiados eran compuestos por iguales, y por ello la regla general será la de mayoría. Así operan las salas de las cortes de Apelaciones y la Suprema.

¿Qué pasa con el quórum en relación a los presentes y a los en ejercicio? La práctica parlamentaria lo ha solucionado. Si hay un diputado enfermo, ello no tiene por qué afecta la votación final, pues los diputados se parean. No sabía cuáles serían las reglas de pareo en concreto, pero todos los parlamentos en el mundo, son de las primeras reglas que mutan, pues a todos conviene tener una regla en tal sentido, pues claro, alguno podría decir ‘en esta pasada, ahora ganamos nosotros, pero después...’, y por ello eso se arregla con las prácticas parlamentarias de este tipo.

En cuanto a la mayoría en Sala o en ejercicio, ya mencionó la diferencia que ello generaba.

Después, cuando se trataba de ejercicios de fiscalización, puede hay desvíos en ambos sentidos, decisiones con menos de mayoría, para crear comisiones investigadores, pero hay casos especialmente calificados, cuando se trata de producir una crisis política mayor, como destituir a un Presidente de la República, debían haber pocas decisiones más aptas para producir una crisis política. La idea era que el Presidente resulte inhabilitado en el cargo por haber cometido una falta, y el test de que esa falta era genuina era que apelaba a una mayoría mayor.

Pero había otros casos no mencionados, pero que se podían mencionar, como las designaciones al Banco Central y otros órganos, donde esas mayorías ahí no se justificaban. Las razones que se plantear es que den cuenta de diversidad, que una mayoría especial lograría ello, pero eso no se produce, en los hechos produce lo que está vinculado a la situación política actual, a una práctica política que era irresponsable.

Como la designación era de dos tercios, toda decisión necesitaba el apoyo de todos, se debía acordar, el parlamento estaba obligado a llegar a un acuerdo previo y que se votaba en bloque, todos terminaban siendo responsables por todos, y ello no permite al ciudadano distinguir responsabilidades.

Hay otras maneras de producir diversas, como que todos se elijan en una misma votación. Quiso detenerse en este punto, vinculando las inquietudes de los diputados Squella y Soto, sobre que las sociedades terminan rebelándose, sobre algo que no era normalmente obvio, la cuestión de la responsabilidad política.

La práctica política chilena era una práctica en que era bien poco común que haya necesidad de asumir responsabilidad política de verdad. Desde la experiencia política de un chileno, estimaría que se tomó a si mismo demasiado en serio David Cameron al haber renunciado luego de la

votación del Brexit, pudo no haber renunciado, pero se vio forzado a renunciar, y eso no suele a ocurrir en Chile.

No era una vinculación inmediata, pero tiene que ver con que una legislación requiera un quorum de 4/7, lo que era cercano al quorum constitucional, una enorme legislación requiere quorum de reforma constitucional, incluso mayores a las de 1925, ahí esa era de mayoría absoluta en ejercicio, lo que implica esto es que la legislación no podía ser dictada si no había acuerdo que, en general, significaba que era transversal.

4/7 significa prácticamente todos, y si esa legislación se muestra inadecuada, y que aparezca una regla especialmente impugnada, y la ciudadanía se pregunte quien es responsable, la regla de quorum obligará a contestar ‘Fuenteovejuna señor’, son todos los que fue necesario convencer para que la ley fuera negociada, y cuando esa ley tiene una objeción posterior, la responsabilidad no podía ser diferenciada, o nadie la paga en particular, o la pagan todos. Esa era una patología, una práctica política que dificultaba la responsabilidad política de quien la tenga en los hechos.

Una cuestión pendiente, el por qué no abordaba el tema de los quorum constitucionales. Pero ese era otro tema, no era simple ahí tampoco, era una discusión más larga, pues cuando se trata de reglas genuinamente constitucionales, y están protegidas por un quorum calificado, la razón de ese quorum es que no queremos que sean modificadas nunca.

Se podría leer el artículo 5 inciso segundo de la Constitución Política en el sentido que la soberanía reconoce como límite el respeto a los derechos humanos, salvo que dos tercios de los diputados y senadores en ejercicio diga lo contrario. Formalmente abordado ello era posible, pero ese artículo contiene una especie de promesa, esa era la lógica que estaba detrás de las reglas genuinamente constitucionales.

Esa es una regla que tiene diferencias entre países. La lógica de estabilización de las reglas constitucionales podía ser suficiente, ha normalmente llevado en democracias comparadas a disponer quorum superiores, pero no ha llevado, y por alguna razón a una regla similar para las leyes.

Sobre las demás características de las LOC, el proyecto era claro, solo afectaba el quorum, por lo que el control preventivo obligatorio se mantenía. Había una pregunta sobre si esas otras diferencias se justificaban, y por cierto, la diferencia entre bajar al quorum a ordinario, o derechamente eliminar esas categorías hacía una diferencia.

En cuanto al control preventivo del Tribunal Constitucional (en adelante ‘TC’), el control preventivo era problemático pues en los hechos hace inevitable, en los hechos, no en la teoría, que el Tribunal termine siendo una tercera cámara. El control obligatorio era injustificable, la lógica inicial del TC era que el TC solucionaría un problema percibido por distintos presidentes de la República en la política chilena, y el problema era que no tenía como solucionar un impasse entre el Presidente de la República y el Congreso Nacional, y cuando había un impasse, había un sin salida.

Y la idea era que el TC necesitaba estar ahí, fundamentalmente para arbitrar conflictos entre el Presidente de la República y el Congreso Nacional, pero eso suponía que lo que legitimaba su existencia era un conflicto constitucional, que en caso del control preventivo desaparece, no resulta necesario un conflicto, el TC se pronunciará igual. Eso cambió con la Constitución Política de 1980, este TC no fue el creado en 1970, una entidad con control obligatorio se entiende como una autoridad que puede triunfar sobre el Presidente de la República y el Congreso Nacional, en cambio en 1970 no podía triunfar, sino arbitrar en caso de conflicto, alguien tenía que plantearle la existencia de un conflicto.

No conocía todas las constituciones del mundo, podía existir en otro lugar un TC con nuestras características, pero le extrañaría, pues se entienden como árbitros, y no otra cosa.

2.- <u>Discusión Particular.</u>

<u>Artículo único</u>

Sometido a votación el artículo, sin debate, se rechazó por 4 votos a favor y 5 en contra: Votaron por la afirmativa los diputados señores Ceroni, don Guillermo; Farcas, don Daniel; Rincón, don Ricardo y Soto, don Leonardo. Votaron en contra los diputados señores Coloma, don Juan Antonio; Monckeberg, don Cristián; Sabag, don Jorge; Squella, don Arturo y Trisotti, don Renzo.

El diputado Monckeberg, don Cristián, señaló que entendía que la semana pasada se aprobó en general, y reiteró lo que planteó semanas atrás sobre este tema. Las reformas constitucionales no funcionan por sí mismas ni solas, tienen que ir de la mano de conversaciones, acuerdos y planteamientos más de fondo que ver el tema de un plumazo y de modo específico. Conocían los argumentos dados, pero las propias leyes orgánicas constitucionales se han cambiado durante los últimos veinte años.

Era evidente que para avanzar en estas materias, no se debían aprobar los proyectos a empujones, como la reforma al sistema binominal, cuestión de la cual algunos ahora se lamentan. Estos eran cambios profundos que requieren estudios acabados, junto a la revisión de otras instituciones de la Constitución Política, como las facultades dadas al Tribunal Constitucional que surgió con el expresidente Lagos, y confirmado con la primera presidencia de Michelle Bachelet, pues a su juicio se le dieron muchas facultades.

Eran cuestiones que se debían hacer, pero hacer revisiones de esta envergadura por goteo no era razonable, pues al final, terminan siendo votaciones que no reflejan lo que debían haber reflejado. Igual discusión ocurrió en la Sala sobre los procedimientos constitucionales para una nueva Constitución Política para el país, donde no se reflejó el debate a fondo, y se terminan sacando fotografías y haciendo memes y no se da el tiempo de decir por qué estos están favor o en contra, sin detenerse siquiera un minuto para oír las argumentaciones de los a favor o en contra.

Lo había dicho en innumerables ocasiones, las leyes de quorum requieren una revisión. Muchas de las leyes que gozan de un quorum alto, ello hoy no tiene ningún sentido, era propio de una realidad ochentera, de temor a que las nuevas ideas iban a cambiar todo de la noche a la mañana, temor a la vieja concertación, y nada de eso ocurrió y el tema se ha ido despejando.

Lo planteó en su oportunidad, y el Presidente de la Cámara algo recogió, pero poco se plasmó, pues era difícil que ello ocurriera, pero estos temas, que eran atendibles, quizás no completamente, requerían conversaciones como las del año 2005, y en cambio en marzo habrá un espectáculo en la Sala entre los a favor y los en contra.

El diputado señor Ceroni (Presidente) señaló que todos recordaban esa conversación, y la idea era armar un conjunto de reformas donde tenía que estar todo esto acotado. Pero lamentablemente no se ingresó nada, no hubo una propuesta concreta sobre la mesa.

El diputado señor Sabag señaló que independiente de haber nacido estos quorum en los ‘80, era sano tener leyes con quorum alto. Las del Banco Central, del Congreso Nacional, la que regulaban las fuerzas armadas, no era conveniente que esas materias quedaran entregadas, sus estatutos a la simple mayoría. Cuando había cambios importantes, estos quorum daban estabilidad al sistema político.

III.- DOCUMENTOS SOLICITADOS, PERSONAS ESCUCHADAS POR LA COMISIÓN.

Vuestra Comisión recibió al Jefe de la División Jurídica del Ministerio Secretaría General de la Presidencia, señor William García y a los profesores de Derecho, señores Sergio Verdugo, Jaime Bassa y Fernando Atria.

IV.- ARTÍCULOS QUE DEBEN SER CONOCIDOS POR LA COMISIÓN DE HACIENDA.

De conformidad a lo establecido en el Nº 4 artículo 287 del Reglamento de la Corporación, la Comisión dejó constancia que no existen disposiciones que deban ser conocidas por la Comisión de Hacienda.

V.- ARTÍCULOS E INDICACIONES RECHAZADAS O DECLARADAS INADMISIBLES.

1.- Artículos rechazados.

Se rechazó el artículo único del proyecto de ley.

2.- Indicaciones rechazadas.

No hay indicaciones en tal sentido.

VI.- <u>TEXTO DEL PROYECTO DE LEY.</u>

Por las razones señaladas y por las que expondrá oportunamente el señor diputado informante, esta Comisión recomienda rechazar el proyecto de conformidad al siguiente texto:

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.".".

Tratado y acordado en sesiones de 4 de octubre, 14 y 21 de diciembre de 2016 y 18 y 25 de enero de 2017, con la asistencia de la diputada señora Turres, doña Marisol y los diputados señores Ceroni, don Guillermo; Coloma, don Juan Antonio; Cornejo, don Aldo; Farcas, don Daniel; Gutiérrez, don Hugo; Monckeberg, don Cristián; Rincón, don Ricardo; Sabag, don Jorge; Saldívar, don Raúl; Soto, don Leonardo; Squella, don Arturo y Trisotti, don Renzo.

Asistieron, además, la diputada señora Hoffman, doña María José y los diputados señores Andrade, don Osvaldo; Chávez, don Marcelo y Pilowsky, don Jaime.

Sala de la Comisión, a 25 de enero de 2017.



JUAN PABLO GALLEGUILLOS JARA
Abogado Secretario de la Comisión