



TV Digital: ¿Acuerdo Político (In)Constitucional?

Tanto el rechazo como los fundamentos entregados por la mayoría en el fallo, generan un precedente constitucional negativo en la medida en que se es extremadamente deferente con un acuerdo político específico que, a pesar de su transversalidad generó como efecto al implementarse una seria infracción al proceso de formación de la ley de acuerdo a la Constitución.

El Tribunal Constitucional (TC) en sentencia Rol Nº 2646-14, del pasado 22 de abril de 2014, y ante una votación 6-4, en sede de control preventivo eventual, ha rechazado un requerimiento presentado por un grupo de senadores, que representan más de la cuarta parte de los miembros en ejercicio, respecto del proyecto de ley que permite la introducción de la televisión digital terrestre (Boletín Nº 6190-19), y en donde se impugnaba la actuación del Presidente de la Cámara de Diputados de declarar inadmisibles 11 de las 28 observaciones (vetos) presidenciales formuladas a dicho proyecto¹.

Tanto el rechazo como los fundamentos entregados por la mayoría en el fallo, generan un precedente constitucional negativo en la medida en que se es extremadamente deferente con un acuerdo político específico que, a pesar de su transversalidad –incluyendo a la anterior administración, que buscaba destrabar la tramitación legislativa del proyecto–, generó como efecto al implementarse una seria infracción al proceso de formación de la ley de acuerdo a la Constitución; se afectan las potestades constitucionales del Presidente de la República en materia de formación de la ley, al igual que las potestades del Senado en la misma; y se alteran quórums constitucionales en la medida en que, para que prime la voluntad del Congreso ante un veto supresivo presidencial –como era el grueso de las 11 observaciones–, ambas cámaras tienen que insistir en la norma vetada con un quórum de dos tercios, abriéndose entonces, tras el fallo, la posibilidad de que se pueda declarar la inadmisibilidad de un veto presidencial por simple mayoría y esquivando la regla de dos tercios exigidos por la Constitución.

El requerimiento de inconstitucionalidad presentado por once senadores recae sobre la actuación del Presidente de la Cámara de Diputados, relativa a la declaración de inadmisibilidad de las observaciones número 3, 4, 6, 7, 10, 13, 17, 18, 19, 22 y 28, formuladas el 15 de noviembre de 2013 por el entonces Presidente Sebastián Piñera, en el marco de su derecho a veto respecto del proyecto de ley que permite la introducción de la televisión digital terrestre.

1. Requerimiento de constitucionalidad para el control preventivo de proyectos de ley

El artículo 93 de la Constitución Política de la República (CPR) establece en su inciso primero numeral tres que es atribución del Tribunal Constitucional resolver las cuestiones de constitucionalidad que se susciten durante la tramitación de los proyectos de ley. Asimismo, la referida norma en su inciso cuarto establece que el Tribunal sólo podrá conocer de la materia a requerimiento del Presidente de la República, de cualquiera de las cámaras o de una cuarta parte de sus miembros en ejercicio, siempre que sea formulado antes de la promulgación de la ley y, en caso alguno, después de quinto día del despacho del proyecto.

2. Argumentos de la requirente

El requerimiento de inconstitucionalidad presentado por once senadores recae sobre la actuación del Presidente de la Cámara de Diputados, relativa a la declaración de inadmisibilidad de las observaciones número 3, 4, 6, 7, 10, 13, 17, 18, 19, 22 y 28, formuladas el 15 de noviembre de 2013 por el entonces Presidente Sebastián Piñera, en el marco de su derecho a veto respecto del proyecto de ley que permite la introducción de la televisión digital terrestre.

Destaca el que la parte requirente, sostuvo como argumento general, que dicha actuación habría vulnerado los artículos 72 y 73 de la Carta Fundamental, generado un vicio de inconstitucionalidad de forma durante la tramitación del proyecto; como argumento específico, indican los requirentes que las observaciones declaradas inadmisibles no han infringido el régimen de ideas matrices del proyecto, única causal que, como se dijo, permitía declarar su inadmisibilidad. Al efecto, señalan que la Cámara de Diputados hizo una interpretación poco precisa y arbitraria del régimen de ideas fundamentales para estimar que las observaciones en comento no se ajustaban a ellas y declararlas inadmisibles, restringiendo injustificadamente la facultad de veto del Presidente y conculcando, nuevamente, el inciso segundo del artículo 73 constitucional. Sostienen los requirentes, citando al profesor Silva Bascuñán, que las observaciones del Presidente a un proyecto de ley deben ser convenientes, fundadas, no arbitrarias, y que pueden tener un contenido amplio, en la medida en que tengan relación directa con las ideas matrices o fundamentales del proyecto, a menos que, no teniéndola, hubieran sido consideradas en el mensaje respectivo, parámetros todos que sí se cumplían en la especie, según se argumenta una a una respecto de las 11 observaciones rechazadas.



Entre los argumentos que fundamentan la sentencia destacan, en primer lugar, el que el requerimiento desde la perspectiva de su petitorio, ni indica artículo o artículos que se contrapongan a la Constitución, ni designa disposiciones específicas del proyecto que adolezcan de inconstitucionalidad.

Solicitan en definitiva que se acoja su requerimiento, dejando sin efecto la declaración de inadmisibilidad de las observaciones del Presidente de la República citadas y declarando dichas observaciones como ajustadas a la Constitución, con lo cual se restablecería el imperio del Derecho en la tramitación del proyecto, de manera que las observaciones sigan su curso legislativo procedimental.

3. La sentencia y la prevención del ministro Bertelsen

La sentencia, redactada por el ministro Hernández, fue acordada con el voto de los ministros Vodanovic, Fernández, Carmona, y García, mayoría a la que se sumó con un voto particular de prevención el ministro Bertelsen.

Entre los argumentos que fundamentan la sentencia destacan, en primer lugar, el que el requerimiento desde la perspectiva de su petitorio, ni indica artículo o artículos que se contrapongan a la Constitución, ni designa disposiciones específicas del proyecto que adolezcan de inconstitucionalidad. En efecto “... es suficiente la mera constatación de la petición concreta contenida en la cuestión de constitucionalidad, para concluir que ésta no satisface el requisito reseñado, en su texto ni en su contexto. En su literalidad, porque no indica ningún artículo o artículos del proyecto que se contrapongan a la Constitución. Y tampoco en su contexto, toda vez que la argumentación que la precede tampoco designa disposiciones específicas del proyecto que adolezcan de inconstitucionalidad. Toda la secuencia preliminar se orienta a demostrar la presunta inconstitucionalidad de una actuación material, inserta en el procedimiento legislativo ordenado a la elaboración de las leyes en general y de la sometida a control, en particular. Pero sin indicación precisa de una concreta norma impugnada. El requerimiento, en consecuencia, no podría ser acogido, por esta sola circunstancia” (considerando 10°).

Por otro lado, la tramitación interna de los proyectos de ley es materia de naturaleza legal; “el constituyente no desarrolló el tema concerniente a la admisibilidad o inadmisibilidad del veto presidencial, el que dejó entregado en definitiva a la decisión del legislador orgánico constitucional, por ser propio de la “tramitación interna de la ley” a que hacen alusión los artículos 55, inciso tercero, y 74, inciso segundo, de la



LIBERTAD Y DESARROLLO

ISSN: 0718-2090

www.lyd.org

En tal vez uno de los puntos más controversiales del fallo, para la mayoría el Tribunal se debe considerar el acuerdo político que justificó la declaración de inadmisibilidad por parte del Presidente de la Cámara de Diputados, porque es parte de la dinámica legislativa, dado que permitió viabilizar el veto y se sustentó en una norma de rango legal, no constitucional.

Ley Suprema. Simplemente fijó un criterio orientador, manifestado en el establecimiento de un límite a la discrecionalidad del órgano colegislador, pero sin configurar la potestad, en términos de designar al encargado de dictaminar sobre la admisibilidad de las observaciones, la posibilidad de revisar tal decisión, ante quién y el respectivo alcance de la competencia de los intervinientes en ese proceso, sea en la Cámara de origen o en la revisora. Todo el tema anterior fue objeto de tratamiento especial en el Título III de la Ley N° 18.918, norma de rango orgánico constitucional. Esta premisa es de obligada consideración para el análisis de legitimidad constitucional promovido” (considerando 13°).

En tal vez uno de los puntos más controversiales del fallo, para la mayoría el Tribunal se debe considerar el acuerdo político que justificó la declaración de inadmisibilidad por parte del Presidente de la Cámara de Diputados, porque es parte de la dinámica legislativa, dado que permitió viabilizar el veto y se sustentó en una norma de rango legal, no constitucional. En este sentido, para la sentencia, el acuerdo “hizo posible que se aprobara parte del veto, pues, de otro modo, éste no hubiera sido viable en su totalidad. La Cámara votó favorablemente la iniciativa teniendo en cuenta este acuerdo” (considerando 22°; destacando también el que el TC “debe considerar dicho acuerdo, porque es parte común de la dinámica legislativa, permitió viabilizar el veto y se sustentó en una atribución de rango legal, no constitucional, en el marco de la autonomía que debe tener un órgano constitucional dotado de una particular legitimidad democrática, atendido el carácter electo de sus miembros, para lograr el éxito de ciertas iniciativas legales” (considerando 23°).

Asimismo, el hecho que la Cámara de Diputados no hubiera cuestionado la declaración de su Presidente impidió que la discusión pasara al Senado por lo que no pudo germinar el desacuerdo interpretativo entre la Cámara y el Senado. Así, “... la existencia de un desacuerdo entre los órganos co-legisladores respecto de la conformidad de un determinado proyecto de ley con la Carta Fundamental, representa un elemento central de competencia del Tribunal Constitucional, aun con independencia de los términos del requerimiento... En la hipótesis de autos, tal desacuerdo no se produjo. La Cámara de Diputados no corrigió el dictamen de inadmisibilidad emitido por su Presidente, con lo cual el Senado quedó inhabilitado para conocer de los once vetos evaluados en la Cámara de origen como inadmisibles. Es más, así lo reconoció al pronunciarse sólo sobre aquéllos calificados como admisibles y declarar expresamente que no le correspondía hacerlo respecto de los once restantes. Luego, ausente este componente conceptual básico del desacuerdo, parece inconcuso que este órgano de justicia constitucional



LIBERTAD Y DESARROLLO

www.lyd.org

En una prevención curiosa, el ministro Bertelsen concurre al rechazo. Sostiene que “el requerimiento solicita, además, la declaración de inconstitucionalidad de preceptos contenidos en el Proyecto de Ley que Permite la Introducción de la Televisión Digital Terrestre, que no singulariza, por lo que respecto a esta petición no puede prosperar y debe ser igualmente rechazado”.

Una solución distinta implicaría inmiscuir a esta Magistratura en el debate legislativo y su mérito, función que no le es propia” (considerando 32°).

En una prevención curiosa, el ministro Bertelsen concurre al rechazo argumentado que “en caso de prosperar la petición de los requirentes en la que solicitan que la declaración de inadmisibilidad de parte de las observaciones presidenciales formulada en la Cámara de Diputados, quede sin efecto, ello obligaría a retrotraer la tramitación del veto al momento anterior a su conocimiento por parte de la Cámara de Diputados, lo que permitiría a la Presidenta de la República -actuando conforme a los puntos de vista expresados en su informe- retirar el veto interpuesto por su antecesor, al menos, en cuanto a aquellas observaciones que considera se apartaban de las ideas matrices o fundamentales del proyecto, por lo que la aceptación del requerimiento no produciría efecto práctico alguno que es lo que debe resultar de toda sentencia del Tribunal Constitucional... La posibilidad del Presidente de la República de retirar un veto es aceptada, por lo demás, por la doctrina...”. (considerando 9°). Asimismo, sostiene que “el requerimiento solicita, además, la declaración de inconstitucionalidad de preceptos contenidos en el Proyecto de Ley que Permite la Introducción de la Televisión Digital Terrestre, que no singulariza, por lo que respecto a esta petición no puede prosperar y debe ser igualmente rechazado” (considerando 10°).

4. Voto disidente

A favor de acoger el requerimiento –sólo en cuanto a la declaración de inconstitucionalidad de la actuación del Presidente de la Cámara de Diputados, al declarar inadmisibles once observaciones del veto formulado por S.E. el Presidente de la República– se pronunciaron, en voto redactado por su Presidenta, ministra Peña, además, los ministros Aróstica, Romero y Brahm.

Estos ministros sostuvieron, en primer lugar, que, se ha planteado una cuestión de constitucionalidad, en la medida en que: a) existe una discrepancia entre órganos colegisladores; b) la aludida discrepancia consiste, por una parte, en que la declaración de inadmisibilidad formulada por el Presidente de la Cámara de Diputados respecto de 11 observaciones contenidas en el veto del Presidente de la República al proyecto de ley que permite la introducción de la televisión digital terrestre alteraría la facultad discrecional del Jefe del Estado de formular las observaciones legislativas que estime pertinentes al aludido proyecto



A favor de acoger el requerimiento –sólo en cuanto a la declaración de inconstitucionalidad de la actuación del Presidente de la Cámara de Diputados, al declarar inadmisibles once observaciones del veto formulado por S.E. el Presidente de la República– se pronunciaron, en voto redactado por su Presidenta, ministra Peña, además, los ministros Aróstica, Romero y Brahm.

de ley, vulnerando los artículos 72 y 73 de la Constitución Política, y, por otra parte, la discrepancia se funda en que se habría infringido, por el Presidente de la Cámara de Diputados, el artículo 73, inciso segundo, de la Carta Fundamental, al haber declarado inadmisibles ciertas observaciones incluidas en el veto presidencial sin que, realmente, fueran contrarias a las ideas matrices del proyecto, límite constitucional que el Presidente sí habría respetado en concepto de los senadores requirentes; c) la discrepancia se ha producido, durante el proceso de tramitación del proyecto de ley que permite la introducción de la televisión digital terrestre (Boletín N° 6190), proceso que debe entenderse no concluido, pues no se ha efectuado la promulgación de la ley de que se trata y, en todo caso, no habían transcurrido cinco días desde el despacho del proyecto por el Congreso Nacional, cuando se presentó el requerimiento ante este Tribunal (artículo 93, inciso cuarto, de la Constitución Política); y d) la discrepancia producida entre los órganos colegisladores importaría una infracción a la Carta Fundamental, desde una perspectiva formal, en cuanto el Presidente de la Cámara de Diputados, a través de su acción consistente en la declaración de inadmisibilidad de ciertas observaciones contenidas en el veto presidencial, habría alterado el proceso de formación de la ley, impidiendo que la Cámara revisora (Senado) se pronunciara sobre ellas. Pero, además, importaría una infracción sustantiva o material a la Constitución Política, desde el momento en que la aludida acción del Presidente de la Cámara de origen, habría coartado el legítimo ejercicio de las facultades colegisladores que la Carta Fundamental entrega al Presidente de la República (considerando 11°).

Asimismo, entre sus argumentos de fondo destaca el hecho de que el diputado informante de las comisiones unidades de Constitución y Obras Públicas, Marcelo Díaz, en su informe no se refiere a que existiría un problema de ideas matrices, sino más bien cuestiones de mérito. En este sentido, “en la intervención del diputado informante de las Comisiones unidas, no existe alusión a las “ideas matrices” del proyecto de ley y cómo ellas no serían respetadas por el veto presidencial. Por el contrario, los fundamentos que entrega para explicar la inadmisibilidad de las observaciones contenidas en el veto tienen que ver con razones de mérito o con el fondo del articulado del proyecto que son las que un veto -como el de la especie- pretende precisamente someter a una segunda deliberación por parte de las Cámaras.



ISSN: 0718-2090

www.lyd.org

En una democracia los acuerdos políticos son fundamentales. Sin embargo, la deferencia extrema que la sentencia ha tenido con el acuerdo político de la especie, genera un precedente constitucional negativo, pasando a llevar las facultades constitucionales del Presidente de la República en materia de veto; las potestades del Senado; y los derechos de las minorías en el Parlamento.

Por lo mismo, tales fundamentos se alejan de una calificación jurídica objetiva que se limite a contrastar las observaciones formuladas por el Jefe del Estado con las ideas centrales que constan en la exposición de motivos del Mensaje presidencial que dio origen al proyecto de ley de que se trata..." (considerando 36°) y que "la posición del Diputado Díaz de fundar la inadmisibilidad del veto presidencial en razones que no se concilian con el mero contraste de su contenido con las ideas matrices o fundamentales del proyecto es compartida también por otros diputados que intervienen en el debate" (considerando 37°).

Finalmente, destaca el que "la declaración de inadmisibilidad de 11 observaciones contenidas en el veto presidencial al proyecto de ley que introduce la televisión digital terrestre, ha incurrido en una inconstitucionalidad, pues aun cuando ésta se haya fundado genéricamente, en la norma constitucional que la permite, no ha realizado el cotejo con las ideas matrices del proyecto de ley que resultaba acorde con la amplitud de las mismas. Al hacerlo, el Presidente de la Cámara de Diputados ha incurrido en un vicio de constitucionalidad que afecta el proceso de formación de la ley de que se trata, pues ha impedido que el contenido de todo el veto presidencial pueda ser discutido, en el fondo y en su mérito por el Senado como Cámara revisora, afectando, asimismo, la facultad colegisladora conferida por la Carta Fundamental al Presidente de la República. Específicamente, estos Ministros disidentes entienden vulnerados, en la especie, el artículo 46 de la Constitución Política, en cuanto prescribe que ambas Cámaras "concurren a la formación de las leyes en conformidad a esta Constitución", así como el artículo 73, inciso segundo, referido a la limitación del veto presidencial en relación con su artículo 32 N° 1°" (considerando 42°).

5. Conclusión

En una democracia los acuerdos políticos son fundamentales, qué duda cabe. Sin embargo, la deferencia extrema que la sentencia ha tenido con el acuerdo político de la especie, genera un precedente constitucional negativo, pasando a llevar las facultades constitucionales del Presidente de la República en materia de veto; las potestades del Senado; y los derechos de las minorías en el Parlamento, en la medida en que una simple mayoría en alguna de las cámaras pueda alterar impunemente las normas sobre formación de la ley, especialmente en presencia de quórum super mayoritarios de carácter excepcional que han sido establecidos en la Carta Fundamental.



FICHA*:

Rol N° 2646-14: Pronunciada por el Excmo. Tribunal Constitucional, integrado por su Presidenta, Ministra señora Marisol Peña Torres, y por sus Minsitros señores Raúl Bertelsen Repetto, Hernán Vodanovic Schnake, Francisco Fernández Fredes, Carlos Carmona Santander, Iván Aróstica Maldonado, Gonzalo García Pino, Domingo Hernández Emparanza, Juan José Romero Guzmán y señora María Luisa Brahm Barril.

Afortunadamente en el voto disidente de cuatro ministros, y bajo la redacción de la Presidenta del TC, se precisa la gravedad de los argumentos de la mayoría; esta disidencia es relevante pues de persistirse en infracciones al proceso de formación de la ley como ocurrió en este caso –infracciones que podrían afectar otras instancias de dicho proceso, excediendo la institución del veto presidencial–, podrá entregar la base constitucional para enfrentarlo. Asimismo, podrá discutirse la bondad, extensión o naturaleza del veto presidencial, pero mientras no se modifique la Constitución en esta materia, tanto el legislador –como el Tribunal Constitucional en materia de revisión judicial– se encuentran obligados por las actuales reglas.

¹ Queremos dejar constancia que los abogados José Francisco García y Constanza Hube de Libertad y Desarrollo participaron en la redacción de este requerimiento y tuvieron patrocinio y poder en la causa.