

TELEVISIÓN DIGITAL IV: INADMISIBILIDAD DEL VETO PRESIDENCIAL EN EL PROCESO LEGISLATIVO

SEBASTIÁN ZÁRATE ROJAS

RESUMEN: El presente comentario tiene por objeto analizar la sentencia recaída sobre el requerimiento de un grupo de senadores, frente a la inadmisibilidad de la Cámara de Diputados de 11 observaciones del Presidente de la República en el entonces proyecto de Televisión Digital Terrestre (hoy Ley N° 20.750). En la sentencia que se comenta, la mayoría del TC rechazó el requerimiento, principalmente por considerar que no había una controversia de carácter constitucional sino legal. El trabajo critica el proceder de la mayoría, mientras respalda el voto de minoría. Se estima que el rol del TC frente a controversias producidas entre el Presidente de la República y el Congreso en su calidad de colegisladores es ineludible. Se sostiene que el voto de mayoría eludió pronunciarse sobre una actuación de la Cámara de Diputados que sin motivación jurídica –solo indicando que se trató de un “acuerdo político”– declaró inadmisibles parte de un veto presidencial. Se analiza el impacto que ello generó desde el punto de vista del diseño institucional en el marco de un presidencialismo, donde el veto y la sanción legislativa, cumplen una finalidad de moderación del sistema, sobre todo cuando ambas instituciones están dotadas de suficiente legitimidad.

SUMARIO: 1. Introducción. 2. Lo debatido ante el TC: la admisibilidad del veto presidencial. 2.1. ¿Legalidad o constitucionalidad? 2.2. El veto como elemento de equilibrio en las relaciones de los órganos colegisladores. 2.3. Los acuerdos políticos. 2.4. Principio de corrección funcional. 3. El voto de minoría y el concurrente del Ministro Bertelsen. 3.1. Voto concurrente. 3.2. Voto de minoría. 4. Conclusiones. 5. Bibliografía. Anexo.

INTRODUCCIÓN

En el presente comentario tiene por objeto analizar la sentencia recaída sobre el requerimiento de un grupo de senadores, frente a la inadmisibilidad de la Cámara de Diputados de 11 observaciones del Presidente de la República (veto) en el entonces proyecto de Televisión Digital Terrestre (hoy Ley N° 20.750¹). Se trató de la cuarta oportunidad en que dicha iniciativa llegaba a conocimiento del

¹ Publicada en el *Diario Oficial* con fecha 29 de mayo de 2014.

TC, luego de *People Meter I² y II³*, y el análisis del proyecto general, sobre un tercer requerimiento⁴, este último comentado en la edición anterior de Sentencias Destacadas⁵. Ello, sin considerar que en mayo de 2014 el proyecto fue analizado en sus normas orgánicas constitucionales⁶.

Una vez culminada su tramitación en el Congreso, y luego del pronunciamiento del TC, el Presidente de la República introdujo un veto con 28 observaciones. De ellas, 11 fueron declaradas inadmisibles por la Cámara de Diputados, lo que impidió que el Senado se hubiera pronunciado sobre las mismas. Lo anterior llevó a un grupo de senadores a presentar un requerimiento ante el TC en razón de la inconstitucionalidad que representaba a su juicio tal declaración, que además se efectuó por medio de un acuerdo político del que ni siquiera se estampó en la historia legislativa.

En la sentencia que se comenta, la mayoría del TC rechazó el requerimiento, principalmente por considerar que no había una controversia de carácter constitucional sino legal. Sin embargo, tal como se argumentará, el voto de minoría sí aborda la controversia, asumiendo el rol del TC de ser árbitro entre poderes del Estado.

La siguiente tabla (Tabla N°1) resume el contenido de las observaciones declaradas inadmisibles.

² Ver STC Rol N° 2358-12. Sobre un comentario de esta sentencia véase ZÁRATE (2013).

³ Ver STC Rol N° 2509-13.

⁴ Ver STC Rol N° 2541-13.

⁵ Ver VERDUGO (2014).

⁶ Ver STC Rol N° 2645-14.

Tabla N°1: Observaciones del presidente (vetos supresivos y sustitutivos) declarados inadmisibles por la Cámara de Diputados

Observación presidencial	Razones esgrimidas por los requirentes	Razones de la Presidenta de la República
Observaciones Nos. 3 y 4: Eliminar dentro del correcto funcionamiento el cumplimiento de obligaciones en materia de propiedad intelectual y laboral	Técnica legislativa. No reiterar obligaciones contenidas en otros cuerpos legales.	Eliminan parte del contenido del correcto funcionamiento, concepto accidental. No hay vinculación directa con las ideas matrices.
Observaciones Nos. 6 y 7: En relación con el Consejo Nacional de Televisión, reemplazar la exigencia de paridad de género, por los “equilibrios propios de una sociedad democrática”.	Principio de igualdad con categorías más amplias que el género.	No hay vinculación directa con las ideas matrices.
Observación N°10: Eliminar las palabras “a lo menos”, referida a las cuatro horas obligatorias de programación cultural.	Precisar la obligación exigible.	Hay oposición a la idea matriz de “reconocimiento del rol social de la televisión”.
Observación N°13: Reemplazar en lo relacionado con las materias sobre las que tratan las campañas obligatorias de interés público, sustituyendo la del “respeto y promoción de los derechos de las personas” por “riesgos o amenazas tales como catástrofes naturales o epidemias”.	Precisar la obligación exigible.	Hay oposición a la idea matriz de “reconocimiento del rol social de la televisión”.
Observación N°17: Eliminar las palabras “de noticias” a propósito de la obligación de pluralismo.	Se trata de una limitación que está dentro del concepto de pluralismo informativo.	Hay oposición a la idea matriz de “resguardo y fomento de la libertad de expresión y el pluralismo”.

Observación N°18: Exigir la constancia del Consejo Nacional de Televisión de haber sido sancionado por infringir normas de propiedad intelectual o laboral.	Precisar la obligación exigible.	No hay vinculación directa con las ideas matrices.
Observación N°19: Eliminar la excepción a favor de TVN de contar con una segunda concesión.	Impedir que concesionarios más pequeños se vean perjudicados.	Hay oposición a la idea matriz de “reconocimiento del rol social de la televisión en regiones”.
Observación N°22: Eliminar el carácter vinculante del informe del Fiscal Nacional Económico para la transferencia o cesión de una concesión.	Aumentar la certeza jurídica en materia de regulación de la concentración de medios.	Hay oposición a la idea matriz de “resguardo y fomento de la libertad de expresión y el pluralismo”.
Observación N°28: Eliminar la referencia que las nuevas concesiones son por esencia temporales.	Técnica legislativa. No contradecir obligaciones contenidas en otros cuerpos legales, que pudieran disminuir los derechos de los titulares de concesiones de carácter indefinido.	Hay oposición a la idea matriz de “resguardo y fomento de la libertad de expresión y el pluralismo”.

Fuente: Elaboración propia

No es común que un proyecto de ley deba ser conocido en cinco oportunidades por el TC. No hablamos de inaplicabilidades o de acciones de inconstitucionalidad posteriores a la vigencia de la ley.

Es cierto que el proyecto surgió como una necesidad de cambio tecnológico, pero el texto del Mensaje, así como la esencia del mismo derivó en la regulación de la televisión como un espacio público, con sus exigencias en materia de pluralismo, obligaciones que satisfacían libertades públicas esenciales –como la libertad de expresión y de prensa– pero también derechos sociales incluso mirando a la TV como una instancia de educación de la población. Era natural que tales temáticas despertaran un profundo interés ideológico de los órganos colegisladores, que además cambiaron dos veces de mayorías en el Congreso y en el Gobierno.

Ello es muy importante a la hora de evaluar si el veto presidencial introducido se enmarcó dentro de las ideas matrices. Así, por ejemplo, tal como se aprecia en la Tabla N°1, uno de los argumentos de la Presidenta fue que el pluralismo era algo meramente accidental, que no formaba parte de las ideas matrices. Si se recuerda que el fundamento de la misma autoridad que en 2008 –primer Gobierno de la Presidenta– envió su mensaje, partiendo su fundamentación con el impacto que tendría la TV Digital en el pluralismo y el rol social de este medio⁷.

El trabajo se encuentra estructurado en tres secciones. Luego de la introducción, la sección 2 abordará los argumentos del voto de mayoría, que se fundan en lo siguiente: a) que la declaración de inadmisibilidad se refiere a un asunto de mera legalidad y no de constitucionalidad; b) que no se presentó un desacuerdo o conflicto constitucional entre colegisladores; c) que un acuerdo político se sustenta por sí mismo a la hora de decidir sobre la admisibilidad de un veto presidencial; y, d) que el Congreso no se excedió en su competencia constitucional si, de conformidad al principio de corrección funcional. La sección 3 comentará más brevemente el análisis contenido en el voto concurrente del Ministro Bertelsen, y principalmente del voto de minoría de las Ministras Peña y Brahm y de los Ministros Aróstica y Romero. La sección 4 contiene la conclusión.

Antes de continuar, una definición previa. Si bien este trabajo trata sobre la declaración de inadmisibilidad del veto presidencial, no busca indagar sobre qué consiste exactamente la limitación de las “ideas matrices”, que se encuentran muy bien desarrolladas en tres trabajos de recomendada lectura⁸. Interesa partir de la base que las “ideas matrices” aluden a la esencia del asunto que es abordado por un proyecto de ley, al problema que busca solucionar. De eso se desprenden tres consecuencias.

⁷ Mensaje del Proyecto de ley que “permite la introducción de la televisión digital terrestre”, Boletín N° 6190-19 (2008) p 3: “La Televisión Digital Terrestre constituye una evolución tecnológica que cambiará, de una manera radical y permanente, lo que conocemos y entendemos como televisión de libre recepción, abriendo para el país enormes posibilidades en múltiples ámbitos, particularmente los que dicen relación con una mayor diversidad y pluralismo informativo y cultural”.

⁸ Ver FERMANDOIS y GARCÍA (2009), SOTO (2009) y GARCÍA y VERDUGO (2013).

En primer lugar, que ese problema jurídico no necesariamente estará contenido en el texto de la iniciativa legislativa. La esencia debe buscarse en la integridad del proceso legislativo. Como decíamos, reducir la Ley de Televisión Digital a un problema tecnológico, sosteniendo que el pluralismo fue un asunto accesorio es un exceso que no se comparte en este comentario.

En segundo lugar, la Constitución no necesariamente circunscribe la limitación del veto a la problemática que será abordada en el proyecto. También puede ser una idea accesorio que haya sido incluida en el Mensaje correspondiente.

Por último, lo más importante, es que la “idea matriz” es el problema abordado por la ley, bajo la premisa que exista una ley referida a ese problema, y no una ley a diversos problemas conexos. Se quiere evitar la existencia de “leyes misceláneas”, como se ha insistido.

Pero para efectos de determinar esa “idea matriz” se alude al problema y no a la solución. En consecuencia, este comentario parte de la base que no altera la idea matriz que el veto presidencial proponga una idea contraria a la solución aprobada por el Congreso. No se aborda otro problema, sino que se lo hace de un modo distinto. Si ello ocurre, el mecanismo a emplear es el de la insistencia por los 2/3, no la inadmisibilidad. De lo contrario es imposible dar lugar a un veto presidencial, ya que este supone un acto de colegislación del Presidente de la República alterando lo acordado por el Congreso. En resumen, no es inadmisibile el “acto de contrario imperio”, sino el de “distinto imperio”.

2. LO DEBATIDO ANTE EL TC: LA ADMISIBILIDAD DEL VETO PRESIDENCIAL

Sin duda que lo más preocupante de la sentencia de la mayoría del TC –por lo perjudicial para el diseño institucional chileno– es que logra enfrentar el problema real, renunciando a su rol de ser el órgano supremo en materia constitucional.

Al TC se le presenta un conflicto constitucional entre órganos colegisladores: el Presidente ejerciendo la sanción legislativa que le compete como Jefe de Estado, la Cámara de Diputados que ejerce un control de constitucionalidad de dicha sanción, y la minoría

política del Senado que ve burlada la Constitución y decide recurrir ante la máxima instancia del sistema institucional.

En cambio, el TC entiende que se trata de un conflicto de legalidad y no de constitucionalidad, y por otra parte, que el control de las ideas matrices en la sanción legislativa del Presidente es un tema de técnica legislativa, que busca evitar la existencia de leyes misceláneas.

2.1. ¿Legalidad o constitucionalidad?

Sobre si el caso analizado por el TC se trataba de mera legalidad o constitucionalidad, conviene recordar el pronunciamiento del Tribunal, el que en los considerandos 13° y 14° sostuvo:

“Que del bosquejo trazado se puede deducir, desde luego, que 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 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. Toda la temática 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°).

“Que la competencia de esta instancia constitucional está circunscrita a resolver problemas de constitucionalidad y exceden de ella los relativos a infracciones de carácter legal o reglamentario. En esta perspectiva, cabe recordar que, como ya se ha anticipado, nuestra Carta Fundamental no contiene norma alguna que regule la declaración de admisibilidad o de inadmisibilidad de las observaciones a un proyecto de ley, sin perjuicio de ocuparse tangencialmente del tema “en dos preceptos vinculados por una misma idea: en el artículo 69 res-

pecto de la relación que debe existir entre las indicaciones y las ideas matrices del proyecto, y en el artículo 73, en lo atinente a la correspondencia que deben guardar los vetos con las referidas ideas matrices ... Y es lógico que así sea, pues la propia Carta Fundamental, en sus artículos 55 y 74, entrega a la Ley Orgánica Constitucional del Congreso regular "... todo lo relacionado con la tramitación interna de la ley". A su turno, la mencionada ley, en su artículo 4º, dispone que "cada Cámara tendrá la facultad privativa de dictar sus propias normas reglamentarias para regular su organización y funcionamiento interno" (considerando 15º de STC Rol N° 464, de 31 de enero de 2006)" (considerando 14º).

El mismo razonamiento se repite en el considerando 27º:

"Que el reparo de constitucionalidad no puede ser enderezado directamente contra los artículos 72 y 73 de la Ley Fundamental y, en particular, acerca de lo estatuido en el inciso segundo del último de esos preceptos. El suceso que, en rigor, provocó la inadmisibilidad debatida fue el atestado de inadmisibilidad emitido por el Presidente de la Cámara de Diputados, el que no se encontraría amparado en la inconexión entre observaciones presidenciales e ideas matrices del proyecto, sino en un acuerdo político, inidóneo jurídicamente para ese objetivo. Esta Magistratura entiende, sin embargo, que el juzgamiento sobre la corrección procedimental de la decisión del titular de la mesa de la Cámara, no puede construirse a partir del articulado designado en el requerimiento. Corresponde efectuarlo teniendo en vista la remisión que los artículos 55, inciso segundo, y 74 de la normativa suprema formulan a la ley orgánica. Allí el constituyente acotó simplemente la regla de principio enunciada en las normas individualizadas como transgredidas y las desjerarquizó, facultando su efectiva aplicación. Con ocasión de este proceso, cualquier juicio acerca de la necesidad de fundar o no en razones puramente jurídicas la inadmisibilidad de los vetos; sobre la imperatividad de hacerlo mediante un acto fundado o aun en torno a la exclusión del Senado del mecanismo de revisión de la razonabilidad de este procedimiento, no podría de ningún modo basarse en los artículos 72 y 73 constitucionales. Solo sería susceptible de fundarse en la potencial incongruencia del artículo 32 de la ley

orgánica constitucional con los preceptos constitucionales citados, ejercicio que el órgano requirente no realiza”.

Como se puede leer del considerando anteriormente transcrito, el TC se centra exclusivamente en la aplicación constitucional de la declaración de inadmisibilidad del veto, más que en el efecto constitucional del mismo, que es lo que realmente importa en este conflicto. Por otra parte, no es efectivo que se haya “desjerarquizado” el veto presidencial. Como se explicará en las próximas líneas, se mantuvieron las mismas bases constitucionales de 1925, a partir de la reforma constitucional de 1970.

Lo cierto es que el voto de mayoría reconoce en los artículos citados las bases constitucionales del veto, que tal como muchas normas de rango constitucional no regulan el detalle de las materias.

Hay que recordar que en la CENC hubo acuerdo expreso de dejar el actual artículo 73 de la Constitución con las reglas formales para el ejercicio del veto, a saber: a) que se envíen las observaciones dentro de treinta días de despachado el proyecto por el Congreso; y b) que las observaciones del Presidente se refieran a las ideas matrices o fundamentales del proyecto, a menos que las materias a las que se refiera estén incluidas en el respectivo mensaje.

En efecto, en la sesión 350^a se acordaron tres aspectos relacionados con los vetos:

“- Dejar constancia, como principios generales, que los vetos deben ser suspensivos, particulares o totales e indivisibles y entregar la mecánica misma de su despacho a la ley orgánica del Congreso.

- Establecer la prohibición de que en los vetos se incluyan materias ajenas, a menos que estuvieran incorporadas en el Mensaje respectivo.

- Posibilidad de establecer una mecánica distinta de la actual para tratar los vetos, como, por ejemplo, una Comisión Mixta paritaria de Senadores y Diputados”⁹.

Solo el último aspecto –el de la existencia de una Comisión Mixta– fue posteriormente desechado a propuesta del comisionado Raúl

⁹ Ver CENC, Sesión 350, de 12 de abril de 1978.

Bertelsen¹⁰, ratificándose el acuerdo de mantener lo ya vigente bajo la Constitución de 1925, de acuerdo a la reforma de 1970. Se dejó expresa constancia, asimismo, a solicitud del comisionado Jaime Guzmán que “el Congreso solo podrá imponer su voluntad al Presidente de la República, formando ley, con el quórum de los dos tercios de los miembros presentes de ambas Cámaras”¹¹. En el Consejo de Estado el tratamiento de los vetos no tuvo alteración alguna.

La otra norma que forma parte de las bases del estatuto del veto parlamentario es el artículo 32 N°1 de la Constitución, en lo que dice relación con la facultad de sanción de las leyes, aspecto poco estudiado en nuestro derecho, no obstante que la norma se refiera al Presidente en la participación del proceso, en la sanción y promulgación de las leyes. Este aspecto es de vital importancia para definir las bases constitucionales de lo controvertido ante el TC, y lamentablemente no fue debidamente destacado por los requirentes ni asumido por el TC.

Luego, tenemos que el conflicto que se presenta dice relación con la atribución que la Constitución le entrega al Presidente de la República para sancionar las leyes acordadas por el Congreso Nacional, teniendo como única limitación el plazo y que el contenido no sea distinto de la esencia del proyecto. El que la regulación específica se encuentre en la Ley Orgánica del Congreso Nacional o en los reglamentos de las Cámaras es un asunto que podrá servirle al Tribunal para interpretar la controversia, pero no lo excusa para pronunciarse frente a la declaración de la Cámara que precisamente hace alusión a la falta de correspondencia con las ideas matrices.

Lo que el TC no logra captar es que de tolerar las declaraciones de inadmisibilidad sin más discrecionalidad que la señalada por la Constitución se produce una alteración en el diseño institucional entre el Ejecutivo y el Legislativo, donde con razones claras se le confirió al Presidente de atribuciones en materia legislativa que en conjunto lo convierten en un legislador poderoso.

¹⁰ Ver CENC, Sesión 353, de 19 de abril de 1978.

¹¹ Ver CENC, Sesión 375, de 24 de mayo de 1978.

No es de extrañar, en consecuencia, los dichos que se transcriben en el requerimiento de parte de algunos diputados, en orden a manifestar su molestia que el Presidente altere parte de las decisiones del Congreso. En eso consiste el veto. Ello es propio de un sistema presidencialista reforzado como el nuestro, pero también lo es de gran parte de los sistemas constitucionales de nuestra región.

Tabla N°2: El veto presidencial y los poderes reactivos de los Congresos en América Latina¹

País	Veto parcial o total	Quórum de insistencia	Discrecionalidad en veto
Argentina	Ambos	2/3	Discrecionalidad amplia
Bolivia	Ambos	Mayoría absoluta	Discrecionalidad amplia
Brasil	Ambos	Mayoría absoluta	Discrecionalidad amplia
Colombia	Ambos. Además se puede rechazar por inconstitucionalidad	Mayoría absoluta	Discrecionalidad amplia
Costa Rica	Ambos. Además se puede rechazar por inconstitucionalidad	2/3	Discrecionalidad amplia
República Dominicana	Ambos	2/3	Discrecionalidad amplia
Ecuador	Ambos	2/3	Discrecionalidad restringida. No se puede referir a materias no incluidas en el proyecto
El Salvador	Ambos. Además se puede rechazar por inconstitucionalidad	2/3	Discrecionalidad restringida. El Presidente debe entregar el fundamento de sus observaciones
Guatemala	Solo parcial	2/3	Discrecionalidad amplia
Honduras	Ambos. Además se puede rechazar por inconstitucionalidad	2/3	Discrecionalidad restringida. El Presidente debe entregar el fundamento de sus observaciones
México	Ambos	2/3 de la Cámara de origen	Discrecionalidad restringida. No puede referirse a ciertas materias

Nicaragua	Ambos	Mayoría absoluta	Discrecionalidad restringida. El Presidente debe entregar el fundamento de sus observaciones
Panamá	Ambos. Además se puede rechazar por ser inaplicable por inconstitucionalidad (inexequible)	2/3	Discrecionalidad amplia
Paraguay	Ambos	Mayoría absoluta	Discrecionalidad amplia
Perú	Ambos	Mayoría absoluta	Discrecionalidad amplia
Uruguay	Ambos	3/5 de los miembros presentes	Discrecionalidad amplia
Venezuela	Ambos. Además se puede rechazar por inconstitucionalidad	Mayoría absoluta	Discrecionalidad amplia

Fuente: Elaboración propia

Como se puede apreciar en la Tabla N°2, el presidencialismo chileno no es la excepción en nuestro continente, y tal como dio cuenta uno de los principales estudios comparados en las relaciones Gobierno-Parlamento¹², además de otros posteriores para el caso latinoamericano¹³, el modelo presidencial cuenta con poderes reactivos y proactivos, que en esta materia se relacionan con la posibilidad de vetar los contenidos de una ley, y que el Congreso pueda revertir tal decisión, generalmente con un quórum más elevado, tal como se muestra en el cuadro anterior.

Concretamente en la Tabla N°2 se observa que la mayoría de los quórums de insistencia son elevados, de 2/3, llegando a 3/5 en el caso uruguayo. Además de ello, algunas constituciones le entregan al Presidente la posibilidad de vetar por inconstitucionalidad, que en nuestro sistema se produciría por vía de requerimiento ante el TC.

¹² Ver SHUGART y CAREY (1992).

¹³ Ver COX y MORGENSTERN (2001). Véase también SÁEZ y otros 2005.

Una última conclusión para el caso chileno: todas las constituciones mencionadas (ver notas al final de este trabajo) contienen las bases constitucionales del veto presidencial, sin tener una extensión más detallada que la chilena. En ninguno de tales sistemas comparados se pudo encontrar alguna tesis que hiciera referencia a un sistema puramente legal, como lo hace el voto de mayoría de la decisión del TC.

2.2. El veto como elemento de equilibrio en las relaciones de los órganos colegisladores

El veto, como se ha dicho, forma parte de la sanción legislativa que le corresponde al Presidente de la República en su calidad de Jefe de Estado. Se trata de una atribución de moderación del sistema constitucional¹⁴ que tiene origen en los sistemas monárquicos, y que aún se mantienen en monarquías parlamentarias. Si bien en tales sistemas se plantea que en una democracia constitucional no corresponde el pronunciamiento de la monarquía en materias propias de una ley, muchos defienden el momento en que este se produce, como forma de asentimiento del Jefe de Estado una vez que se haya fijado el texto de la ley.

Para los efectos de un sistema chileno, la sanción resulta útil tenerla en cuenta, ya que a diferencia del debate en los sistemas con monarquías constitucionales, en una república se confirma que el proceso legislativo es de naturaleza compleja, formada por un momento de deliberación de las instancias políticas –en nuestro caso del Congreso Nacional y del Presidente de la República en su calidad de Jefe de Gobierno– y por la sanción, en virtud de la que el mismo Presidente, ahora como Jefe de Estado procede a aprobar o rechazar el texto. La promulgación, por otra parte, es una etapa posterior que no incide en la determinación del texto legislativo, sino que importa un acto jurídico nuevo –el decreto promulgatorio– que da cuenta que se han cumplido todo el procedimiento para ser considerada una ley de la República, y que tiene un grado de discrecionalidad menor¹⁵.

¹⁴ Ver ECHAVARRÍA (1987), TWOMEY (2006) y BLICK (2014).

¹⁵ STC Rol N° 2253-12, considerando 25°.

De lo anterior se desprende que en un sistema republicano y presidencial reforzado como el chileno la sanción constituye una pieza importante dentro del procedimiento legislativo.

Ello incorpora dos elementos: primero, la necesidad de que forme parte de la Constitución, como se desprende del tenor de los artículos 32 N°1 y 73 de la Carta. Segundo, que el sentido de equilibrio constitucional en que se entiende la sanción –ya sea como aprobación o veto– forma parte esencial del sistema de presidencialismo reforzado, que implica hacer primar la decisión presidencial por sobre la del Congreso por el solo mérito político, haciéndolo una autoridad revestida de la legitimidad política suficiente –ahí la gran diferencia con las monarquías constitucionales– para revertir o al menos alterar los acuerdos del Congreso.

Así, la Constitución solo fija dos requisitos para reglar la discrecionalidad del Presidente: que actúe dentro de los treinta días siguientes, y que no incorpore elementos extraños al proyecto.

Si lo comparamos con la promulgación, el Presidente tiene una discrecionalidad notoriamente más restringida, tal como lo expuso el Tribunal Constitucional.

Dentro de este marco es que el rol del TC resulta esencial para hacer guardar la fidelidad del diseño institucional cada vez que exista un conflicto entre los órganos legisladores, ya sea cuando el Presidente se exceda en sus atribuciones, o que el Congreso le impida ejercerlas en plenitud, como se produjo en este caso.

En razón de lo anterior, el Tribunal no logra reconocer el conflicto:

“Que la existencia de un “desacuerdo entre los órganos colegisladores 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 (considerando 15° de STC Rol 2.025, de 20 de septiembre de 2006, que mantiene una tendencia de más de una década en similar directriz, sustentada ya en el considerando 4° de STC Rol 23, de 26 de septiembre de 1984, y reproducido en fundamentos 14° de sentencias roles 464, de 31 de enero de 2006, y 21° del Rol 1.410, de 20 de julio de 2009). 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 solo sobre aquellos 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 no puede entrar a definir una contienda interpretativa que no germinó, desde que la Cámara revisora no hizo cuestión sobre el particular” (considerando 24°).

Lo anterior se encuentra especificado en el considerando 33°:

“Que, si bien se advierte, todo el constructo subyacente de la impugnación se centra en la presunta incompatibilidad entre el diseño ideado por la Ley Orgánica Constitucional del Congreso Nacional, que excluye a la Cámara revisora de toda intervención en el trámite de formación de la ley, si mediare declaración de inadmisibilidad, y la simetría del sistema constitucional, que sólo quedaría resguardada en el caso de que la segunda Cámara pudiera corregir el criterio de la originaria. Como esto no es así, entonces el llamado a restablecer la constitucionalidad sería el Tribunal Constitucional, sustituyéndose a la segunda Cámara que, por soberana decisión del legislador, carece de toda injerencia en el asunto. Un tal planteamiento subvierte los principios de corrección funcional y de conservación de los actos, por lo que este Tribunal no ve razón para alterar la conclusión presentada en la cavilación que antecede. La reflexión anterior reafirma la afirmación vertida en el razonamiento que antecede”.

Acá queda en evidencia que el TC elude explicar la forma en que el Congreso Nacional –una de sus ramas, para ser exacto– impidió el adecuado ejercicio de una atribución del Presidente. Tampoco señala si el poder reactivo del Congreso –la insistencia por los 2/3– procedía en aquellas observaciones declaradas inadmisibles.

2.3. Los acuerdos políticos

Ello nos lleva al tema de los acuerdos políticos. ¿Es posible mediante un acuerdo de tal naturaleza efectuar un control de admisibilidad? El análisis del voto de mayoría del TC es el siguiente:

“Que este acuerdo se hizo sobre una interpretación de buena fe y en base a prácticas de la corporación respecto de las facultades legales del Presidente de la Cámara de Diputados, en orden a declarar inadmisibles parcialmente el veto formulado por el Ejecutivo. A ese acuerdo concurrió el Ministro Secretario General de la Presidencia de entonces, y no fue reparado por el entonces Presidente de la República vía requerimiento (considerando 20°)

Que esa interpretación ha sido ratificada por el actual Ejecutivo en su escrito de evacuación del traslado al presente requerimiento y por el Senado, pues no requirió como un cuerpo colegiado, sino que lo hicieron sólo un grupo de senadores. Han coincidido, entonces, los órganos colegisladores (considerando 21°)

Que este 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°)

Que este Tribunal 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°)

Esta parte de la sentencia merece algunos comentarios. En primer lugar, al TC no le llama la atención que un acuerdo político en un órgano también político se produzca, pero que no se encuentre expresado jurídicamente en las atribuciones que la Constitución le confiere a la Cámara. ¿Es que los acuerdos políticos convierten a la atribución constitucional en un acto jurídico que no requiere motivación? Tampoco le produce un reproche el que un miembro de la Cámara haya solicitado explicaciones al Presidente de la Corporación y él se las hubiera negado, sosteniendo que “podría hacerlo, pero tendría que ir explicando una a una cada fundamentación”, lo que finalmente no ocurrió.

El TC no desarrolla idea alguna sobre la necesidad de motivación de un acto discrecional que importa una interpretación de un órga-

no legislador dejar sin efecto el ejercicio de una facultad del Jefe de Estado. Por el contrario, le dedica un considerando a un tema exclusivamente relacionado con el mérito político de los órganos colegisladores, cuando sostiene que de no haber existido el acuerdo en la Cámara no se hubiera aprobado el veto. Lo anterior escapa del rol del TC, que en esta materia debió arbitrar el conflicto entre los órganos colegisladores.

En tercer lugar, el argumento contenido en el considerando 23° incurre en una contradicción, ya que reitera la idea –equivocada, a nuestro juicio– que se trata de un conflicto de mera legalidad, para luego comenzar a abordar la autonomía del Congreso Nacional, que obviamente no tiene una naturaleza legal.

2.4. Principio de corrección funcional

En el recién transcrito considerando 23° también se incorpora como fundamento el “principio de corrección funcional”, que el propio TC definió del siguiente modo:

“Que, por otra parte, queremos dejar sentados nuestros criterios interpretativos. El primero de ellos es que nuestro sistema se estructura sobre la base de la corrección funcional. Esto significa que cada órgano del Estado tiene atribuciones que deben ser respetadas por el resto de los órganos. En este sentido, queremos dejar sentado que ni siquiera el Congreso Nacional puede solicitar determinada información a los órganos de la Administración del Estado que ejerzan potestades fiscalizadoras, si los documentos y antecedentes pueden afectar el desarrollo de una investigación en curso (artículo 9°, Ley N° 18.918)”¹⁶.

Se trata de un principio interpretativo que el TC viene invocando desde al menos 2011, en 14 casos anteriores a la sentencia que se comenta en este trabajo, y en el cual se muestra completamente deferente respecto de los órganos colegisladores, manifestando, por ejemplo, que impide que el TC se refiera a acuerdos políticos entre el Ejecutivo y el Congreso, “por el principio de corrección funcional, no puede romper, pues revela un equilibrio en el sistema de frenos y contrapesos diseñado conjuntamente por ambos órganos”¹⁷.

¹⁶ STC Rol N° 2558-13, considerando 8°.

¹⁷ Ver STC Rol N° 1867-10.

De hecho, el principio de corrección funcional fue incluido en uno de los argumentos del voto de minoría en *Postnatal*, por algunos de los ministros del TC que en el caso comentado en este trabajo concurrieron al voto de mayoría¹⁸. Ello demuestra que se interpreta inadecuadamente este principio siempre a favor del Congreso Nacional y no como una potestad concurrente en un acto jurídico complejo como es la formación de la ley.

Más preocupante es que todas las veces que este principio ha sido invocado en las sentencias del TC, se ha hecho de forma tangencial, sin explicar detalladamente su aplicación en el caso planteado, y en ocho de los trece casos aplicados se aplica una breve fórmula: “En este sentido, no puede invadir el campo propio de los jueces del fondo, llamados a definir el sentido y alcance de los preceptos legales y de los conflictos entre leyes”, frase que impide indagar los alcances que tuvo el TC al aplicar este principio.

¹⁸ La corrección funcional como criterio interpretativo decisivo en las potestades concurrentes de formación de la ley. Ver STC Rol N° 2025-11, considerando 7° del voto de minoría de los Ministros Francisco Fernández Fredes, Carlos Carmona Santander y Gonzalo García Pino: “Que, en segundo lugar, esta Magistratura, en su ejercicio interpretativo, no puede alterar las funciones que la Constitución le ha asignado a cada uno de los órganos y poderes del Estado. “El órgano u órganos encargados de la interpretación constitucional no puede llegar a un resultado que subvierta o perturbe el esquema organizatorio funcional constitucionalmente establecido.” (Gomes Canotilho, Jose Joaquim, *Direito Constitucional e Teoria da Constituaço*, Almedina, Cimbra, Portugal, 3° Edicao, 1999, pp. 1149-1150). El propio Tribunal Constitucional ha reafirmado reiteradamente este criterio (roles N°s 498, 503, 522, 551, 790 y 1867). Este principio es coherente con la deferencia razonada debida a los órganos legislativos y la autorrestricción de este Tribunal en el ejercicio de sus potestades. En este sentido se señala que: “Ello implica reconocer al legislador, dentro del marco constitucional, el amplio margen para adoptar en cada caso las políticas que considere más adecuadas y oportunas. Una autocontención prudente, en la que pueda distinguirse la autocontención política que evita involucrarse en cuestiones políticas y la autocontención funcional que surge del cuidado de no extralimitarse en las resoluciones a la respuesta a las demandas planteadas” (Nogueira Alcalá, Humberto: “El control reparador de constitucionalidad de los tratados internacionales en la Sentencia del Tribunal Constitucional sobre ley adecuadora de LOC del Tribunal Constitucional de 2009”, en Nogueira, Humberto (Coordinador), *Temas de Derecho Procesal Constitucional*, Cecoch, Asociación Chilena de Derecho Constitucional, Librotecnia, 2010, p. 143). El principio de corrección funcional tendrá una aplicación esencial en el ejercicio de una potestad concurrente por parte del Gobierno y el Congreso Nacional en el proceso de formación de la ley”.

Se trata de un principio que parece ser importante en las decisiones que adopte el TC sobre esta materia, y que importa un análisis adecuado de las potestades constitucionales de los órganos que confluyan en el conflicto de competencias. Por ello, menciones tangenciales no cumplen la finalidad de la interpretación del TC, y pueden esconder decisiones contradictorias o incorrectas desde la perspectiva de la Constitución.

Lo cierto es que el caso que se comenta en este artículo no se justifica mayormente la aplicación del principio, ni de qué modo se produce la concurrencia de potestades, ni menos si al TC en tal controversia le corresponde actuar con deferencia. Se deberá esperar que en la futura jurisprudencia del TC pueda ser más desarrollada la aplicación de este criterio interpretativo, ya que de lo contrario no tendrá un aporte para justificar sólidamente la resolución de casos en materia de Derecho Constitucional orgánico.

3. EL VOTO DE MINORÍA Y EL CONCURRENTES DEL MINISTRO BERTELSEN

Si en este comentario jurisprudencial se planea una preocupación por el voto de mayoría del TC, no ocurre lo mismo con el de minoría, donde el rol del TC de árbitro constitucional del sistema jurídico se puede apreciar con mayor nitidez.

3.1. Voto concurrente

El Ministro Bertelsen concurrió al rechazo, pero teniendo solo en consideración aspectos especiales que ocurrieron en la tramitación producto del término del período presidencial y parlamentario. Ello explicó que alguno de los requirentes dejaron de ser senadores en el transcurso del proceso, a lo que se añadieron dos senadores, y lo mismo puede decirse respecto de la Presidencia de la Cámara de Diputados, y por cierto, el cambio de coalición gobernante.

“Que, entonces, 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, pudiendo citarse al efecto lo expuesto por el Profesor Alejandro Silva Bascuñán en el tomo VII Congreso Nacional, correspondiente a la segunda edición de su Tratado de Derecho Constitucional, al decir que “[l]as observaciones pueden ser retiradas por el Presidente antes que llegue a pronunciarse sobre ellas alguna de las dos ramas” (pág. 183)” (considerando 9°).

Lo planteado por el Ministro concurrente de la mayoría es un problema que se debe considerar no solo en la tramitación de los vetos, sino en general en el proceso legislativo. En Chile los proyectos de ley continúan su tramitación luego de terminar el período parlamentario.

Tal como se propuso en una oportunidad¹⁹, se debiera producir en el sistema chileno la caducidad de los proyectos de ley no terminados al llegar el término del período parlamentario. Hay razones de sobra para ello. No solo de eficiencia y técnica legislativa –muchos de esos proyectos no son posibles de abordar cuando cambian las mayorías– sino principalmente de legitimidad política, en particular cuando cambian las mayorías, hay una nueva coalición en el Gobierno y el colegislador también es distinto. ¿Por qué aprobar un proyecto si la mayoría en el poder no lo representa? Ello obliga en los sistemas que existe tal mecanismo²⁰ a tener una agenda más eficiente y ordenada que impida la caducidad de los proyectos de ley.

En el caso ante el TC que motiva este comentario, si bien la tramitación del proyecto quedó terminada, la presentación del

¹⁹ HUBE y otros (2011).

²⁰ Uno de tales casos es el español. Tal como lo dispone el artículo 207 del Reglamento del Congreso de los Diputados: “Disuelto el Congreso de los Diputados o expirado su mandato, quedarán caducados todos los asuntos pendientes de examen y resolución por la Cámara, excepto aquellos de los que constitucionalmente tenga que conocer su Diputación Permanente.”

requerimiento se hizo defendiendo los intereses de un Presidente de la República que dejaba el poder al día siguiente, al igual que algunos de los senadores requirentes. Los argumentos de los requirentes no fueron compartidos por las nuevas autoridades, todo lo cual genera un proceso constitucional al menos singular en el cual el TC debe pronunciarse.

En tal sentido, sin compartir la decisión del Ministro Bertelsen –porque ya está procesalmente radicado la controversia jurídica que corresponde decidir al TC– es entendible el razonamiento que tuvo el ex Presidente del Tribunal.

3.2. Voto de minoría

El voto de minoría²¹, en cambio, sí logra detectar la importancia del conflicto sometido a la consideración del TC.

- a. *Atribución presidencial*. Identifica la limitación que se produce en perjuicio del Presidente de la República de la declaración de inadmisibilidad, al afectar sus atribuciones colegisladoras conferidas en virtud del artículo 32 N°1:

“Que, como se ha dicho anteriormente, una errada apreciación de un veto presidencial en cuanto se declara su inadmisibilidad por no guardar relación directa con las ideas matrices o fundamentales del proyecto, en la forma que este Tribunal ha ido delineando a través de su jurisprudencia, podría cercenar severamente las facultades colegisladoras del Presidente de la República, alterando una de las características más esenciales del régimen presidencial consagrado en la Carta Fundamental. De allí que resulte necesario precisar, cuidadosamente, la naturaleza de esa declaración de inadmisibilidad o, dicho en otros términos, hasta dónde puede llegar” (considerando 28°).

- b. *Ideas matrices*. Sin evitar el análisis de las bases constitucionales del veto –como ocurre con el dictamen de la mayoría– el voto de minoría describe el origen, sentido y alcance de las ideas matrices como límite formal del Presidente de la República.

²¹ Compuesta por los ministros Marisol Peña, Iván Aróstica, Juan José Romero y María Luisa Brahm.

- c. *Acuerdo político*. El voto de minoría también se refiere a la calificación de admisibilidad efectuada sobre la base del acuerdo político. Sin hacer declaración sobre el mérito político del acuerdo de la Cámara, se pronuncia acerca de la necesidad de que tratándose de una atribución de orden constitucional y legal debe ejercerse de forma motivada y con su respaldo jurídico. Ello lo podemos apreciar en los dos considerandos siguientes:

“Que de la recordada doctrina puede inferirse, entonces, que la declaración de inadmisibilidad de una observación o veto formulado por el Presidente de la República, en ejercicio de sus facultades colegisladoras, reúne las siguientes características: 1. Consiste en una calificación jurídica objetiva. 2. Importa una confrontación de ideas y no de articulados precisos. 3. Supone el contraste entre las observaciones formuladas por el Jefe del Estado y las ideas centrales que constan en la exposición de motivos del proyecto (mensaje o moción) de que se trata y que se proyectan en su articulado. La importancia de respetar estas características se asocia directamente a la necesidad de evitar prácticas legislativas del pasado en que la declaración de admisibilidad –como se recordó– fue utilizada para anular las facultades colegisladoras del Presidente de la República” (considerando 30°)

“Que, de esta forma, 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°)

En suma, el voto de minoría identifica adecuadamente la importancia que tiene para el sistema institucional chileno el que las decisiones del Presidente de la República en su calidad de colegislador, en lo referido a la sanción legislativa, no se vean alteradas por actos que puedan considerarse como excesivos de la potestad del Congreso.

4. CONCLUSIONES

La sentencia comentada es una muestra de que el TC parece más cómodo en las decisiones que se vinculen con derechos fundamentales, que cuando se genera una controversia orgánica entre órganos colegisladores. El voto de mayoría parece no advertir adecuadamente el efecto que tiene una declaración de inadmisibilidad del veto sobre el sistema institucional, en especial en un presidencialismo, ya no exclusivamente chileno –también lo vemos en modelos más moderados de nuestra región– sino en las relaciones Ejecutivo-Congreso. El rol del Tribunal Constitucional como cúspide del sistema institucional se extraña en esta sentencia.

La declaración de inadmisibilidad por “acuerdos políticos” sin motivación jurídica, aun cuando fue requerida oportunamente por un miembro de la Cámara, demuestra una falencia institucional que si bien puede ocurrir en proyectos con una carga ideológica importante como el de TV Digital, debe ser frenado por el TC.

Desde los principios, se trata de un fallo que pudo haber incluido un análisis importante en materia de equilibrios institucionales en un sistema presidencial reforzado, profundizando las potestades del Jefe de Estado y de Gobierno en la participación y sanción del proceso legislativo. Por último, criterios interpretativos como el de corrección funcional no quedaron claramente desarrollados, y para un lector externo pareciera que hubo una lectura de tal principio como interferencia a la potestad legislativa del Congreso en lugar de analizar el diseño de contrapesos en su conjunto.

5. BIBLIOGRAFÍA

Libros y artículos

- BLICK, Andrew (2014): “Emergency powers and the withering of the Royal Prerogative”, *The International Journal of Human Rights*, Vol. 18, N° 2, pp. 195-210.
- COX, Gary y Scott MORGENSTERN (1998): *Reactive Assemblies and Proactive Presidents: A Typology of Latin American Presidents and Legislatures* (Latin American Studies Association).
- COX, Gary y Scott MORGENSTERN (2001): “Latin America’s reactive assemblies and proactive presidents”, *Comparative Politics*, pp. 171-189.
- ECHAVARRÍA, Juan José (1987): “Sanción y promulgación de la ley en la monarquía parlamentaria”, *Revista de Estudios Políticos*, Vol. 55, pp. 363-380.
- FERMANDOIS, Arturo y José Francisco GARCÍA (2009): “Origen del presidencialismo chileno: Reforma constitucional de 1970, ideas matrices e iniciativa legislativa exclusiva”, *Revista Chilena de Derecho*, Vol 36, N° 2, pp. 281-311.
- GARCÍA José Francisco y Sergio VERDUGO (2013): “El respeto por las ideas matrices de los proyectos de ley: estudio de la jurisprudencia del Tribunal Constitucional”, en ASOCIACIÓN CHILENA DE DERECHO CONSTITUCIONAL: *Congreso Nacional. Libro homenaje al profesor Alejandro Silva Bascañán* (Editorial Jurídica), pp. 149-163.
- HUBE, Constanza, Jaime GONZÁLEZ y Sebastián ZÁRATE (2011): “Control político del gobierno y la legislación”, *Hemiciclo*, Vol. 4, pp. 27-49.
- SÁEZ, Manuel, Mercedes ALCÁNTARA Y MONTERO, y Francisco SÁNCHEZ (2005): *El poder legislativo en América Latina a través de sus normas* (Universidad de Salamanca).
- SHUGART, Matthew y John CAREY (1992): *Presidents and assemblies: Constitutional design and electoral dynamics* (Cambridge University Press).

SOTO, Sebastián (2009): “Iniciativa exclusiva e ideas matrices: los aportes del Tribunal Constitucional”, *Hemiciclo*, Vol. 1 (2009), pp. 45-66.

TWOMEY, Anne (2006): “The Refusal or Deferral of Royal Assent”, *Public law*, Vol. 3, pp. 580-602.

VERDUGO, Sergio (2014): “El Tribunal Constitucional Chileno y el proyecto de ley de TV Digital. Sus consecuencias institucionales”, en FERNANDOIS, Arturo y José Francisco GARCÍA (eds.): *Sentencias Detacadas 2013* (Ediciones LYD).

ZÁRATE, Sebastián (2013): “La Censura Previa y el Estado Regulador: Propuestas para una Configuración”, *Revista Chilena de Derecho*, Vol. 40, N° 1, pp. 325-341.

Jurisprudencia del Tribunal Constitucional

STC Rol N° 1867-10. Requerimiento de un grupo de senadores respecto de la constitucionalidad de tres glosas contenidas en el proyecto de Ley de Presupuestos del Sector Público para el año 2011. (Tribunal Constitucional, 2011).

STC Rol N° 2025-11. Requerimiento del Presidente de la República respecto de la inconstitucionalidad de “la actuación del Senado y la consecuente modificación introducida por este al artículo 197 bis del Código del Trabajo” contenido en el proyecto de ley que crea el permiso postnatal parental y modifica el Código del Trabajo (Boletín N° 7526-13) (Tribunal Constitucional, 2011).

STC Rol N° 2253-12. Reclamo de un grupo de senadores a fin de que se rectifique la promulgación incorrecta de la Ley N° 20.595, señalando que el título de la misma es diverso al que constitucionalmente corresponde. (Tribunal Constitucional, 2012).

STC Rol N° 2358-12. Requerimiento presentado por un grupo de diputados, que representan la cuarta parte de los miembros en ejercicio de la Cámara de Diputados, respecto de la inconstitucionalidad del N° 9 del artículo único del proyecto de ley que “permite la introducción de la televisión digital terrestre”, contenido en el Boletín N° 6190-19. (Tribunal Constitucional, 2013).

STC Rol N° 2509-13. Requerimiento de inconstitucionalidad presentado por un grupo de Diputados respecto de N°9 del artículo primero del proyecto de ley que permite la introducción de la televisión digital terrestre, contenido en el Boletín N° 6190-19. (Tribunal Constitucional, 2013).

STC Rol N° 2541-13. Requerimiento de inconstitucionalidad presentado por un grupo de Diputados, que representan la cuarta parte de los miembros en ejercicio de la Cámara, respecto de los preceptos que indican del proyecto de ley que permite la introducción de la televisión digital terrestre, contenido en el Boletín N° 6190-19. (Tribunal Constitucional, 2013).

STC Rol N° 2558-13. Requerimiento de inaplicabilidad por inconstitucionalidad presentado por la Superintendencia de Bancos e Instituciones Financieras respecto del artículo 5° de la Ley N° 20.285 sobre acceso a la información pública y del artículo 7° de la Ley General de Bancos, en los autos sobre recurso de queja, caratulados “Superintendencia de Bancos e Instituciones Financieras con Consejo para la Transparencia”, de que conoce la Corte Suprema bajo el Rol N° 13.182-2013. (Tribunal Constitucional, 2014).

STC Rol N° 2645-14. Control de constitucionalidad del proyecto de ley que permite la introducción de la televisión digital terrestre, contenido en el Boletín N° 6.190-19. (Tribunal Constitucional, 2014.)

ANEXO

(1) Artículo 83, de la Constitución Argentina

Desechado en el todo o en parte un proyecto por el Poder Ejecutivo, vuelve con sus objeciones a la Cámara de su origen: esta lo discute de nuevo, y si lo confirma por mayoría de dos tercios de votos, pasa otra vez a la Cámara de revisión. Si ambas Cámaras lo sancionan por igual mayoría, el proyecto es ley y pasa al Poder Ejecutivo para su promulgación. Las votaciones de ambas Cámaras serán en este caso nominales, por sí o por no; y tanto los nombres y fundamentos de los sufragantes, como las objeciones del Poder Ejecutivo, se publicarán inmediatamente por la prensa. Si las Cámaras difieren sobre las objeciones, el proyecto no podrá repetirse en las sesiones de aquel año.

(2) Artículo 183 N°11 de la Constitución de Bolivia

Si la Asamblea Legislativa Plurinacional considera fundadas las observaciones modificará la ley conforme a estas y la devolverá al Órgano Ejecutivo para su promulgación. En el caso de que considere infundadas las observaciones, la ley será promulgada por la Presidenta o el Presidente de la Asamblea. Las decisiones de la Asamblea se tomarán por mayoría absoluta de sus miembros presentes.

(3) Artículo 66 de la Constitución de Brasil

A Casa na qual tenha sido concluída a votação enviará o projeto de lei ao Presidente da República, que, aquiescendo, o sancionará.

§ 1º - Se o Presidente da República considerar o projeto, no todo ou em parte, inconstitucional ou contrário ao interesse público, vetá-lo-á total ou parcialmente, no prazo de quinze dias úteis, contados da data do recebimento, e comunicará, dentro de quarenta e oito horas, ao Presidente do Senado Federal os motivos do veto.

§ 2º - O veto parcial somente abrangerá texto integral de artigo, de parágrafo, de inciso ou de alínea.

§ 3º - Decorrido o prazo de quinze dias, o silêncio do Presidente da República importará sanção.

§ 4º O veto será apreciado em sessão conjunta, dentro de trinta dias a contar de seu recebimento, só podendo ser rejeitado pelo voto da maioria absoluta dos Deputados e Senadores.

(4) Artículo 167 de la Constitución de Colombia

El proyecto de ley objetado total o parcialmente por el Gobierno volverá a las Cámaras a segundo debate.

El Presidente sancionará sin poder presentar objeciones el proyecto que, reconsiderado, fuere aprobado por la mitad más uno de los miembros de una y otra Cámara.

Exceptúase el caso en que el proyecto fuere objetado por inconstitucional. En tal evento, si las Cámaras insistieren, el proyecto pasará a la Corte Constitucional para que ella, dentro de los seis días siguientes decida sobre su exequibilidad. El fallo de la Corte obliga al Presidente a sancionar la ley. Si lo declara inexecutable, se archivará el proyecto.

Si la Corte considera que el proyecto es parcialmente inexecutable, así lo indicará a la Cámara en que tuvo su origen para que, oído el Ministro del ramo, rehaga e integre las disposiciones afectadas en términos concordantes con el dictamen de la Corte. Una vez cumplido este trámite, remitirá a la Corte el proyecto para fallo definitivo.

(5) Constitución de Costa Rica, artículos 126, 127 y 128

Artículo 126.- Dentro de los diez días hábiles contados a partir de la fecha en que se haya recibido un proyecto de ley aprobado por la Asamblea Legislativa, el Poder Ejecutivo podrá objetarlo porque lo juzgue inconveniente o crea necesario hacerle reformas; en este último caso las propondrá al devolver el proyecto. Si no lo objeta dentro de ese plazo no podrá el Poder Ejecutivo dejar de sancionarlo y publicarlo.

Artículo 127.- Reconsiderado el proyecto por la Asamblea, con las observaciones del Poder Ejecutivo, y si la Asamblea las desechare y el proyecto fuere nuevamente aprobado por dos tercios de votos del total de sus miembros, quedará sancionado y se mandará a ejecutar como ley de la República. Si se adoptaren las modificaciones propuestas, se devolverá el proyecto al Poder Ejecutivo, quien no podrá negarle la sanción. De ser desechadas, y de no reunirse los dos tercios de votos para resellarlo, se archivará y no podrá ser considerado sino hasta la siguiente legislatura.

Artículo 128.- Si el veto se funda en razones de inconstitucionalidad no aceptadas por la Asamblea Legislativa, esta enviará el decreto legislativo a la Sala indicada en el artículo 10, para que resuelva el diferendo dentro de los treinta días naturales siguientes a la fecha en que reciba el expediente. Se tendrán por desechadas las disposiciones declaradas inconstitucionales y las demás se enviarán a la Asamblea Legislativa para la tramitación correspondiente. Lo mismo se hará con el proyecto de ley aprobado por la Asamblea Legislativa, cuando la Sala declare que no contiene disposiciones inconstitucionales.

(6) Artículo 102 de la Constitución de la República Dominicana

Observación a la ley. Si el Poder Ejecutivo observa la ley que le fuere remitida, la devolverá a la cámara de donde procede en el término de diez días, a contar de la fecha en que fue recibida. Si

el asunto fue declarado de urgencia, hará sus observaciones en el término de cinco días a partir de ser recibida. El Poder Ejecutivo remitirá sus observaciones indicando los artículos sobre los cuales recaen y motivando las razones de la observación. La cámara que hubiere recibido las observaciones las hará consignar en el orden del día de la próxima sesión y discutirá de nuevo la ley en única lectura. Si después de esta discusión, las dos terceras partes de los miembros presentes de dicha cámara la aprobaren de nuevo, será remitida a la otra cámara; y si esta la aprobare por igual mayoría, se considerará definitivamente ley y se promulgará y publicará en los plazos establecidos en el artículo 101.

(7) Artículos 137 y 138 de la Constitución de Ecuador

Artículo 137.- El proyecto de ley será sometido a dos debates. La Presidenta o Presidente de la Asamblea Nacional, dentro de los plazos que establezca la ley, ordenará que se distribuya el proyecto a los miembros de la Asamblea y se difunda públicamente su extracto, y enviará el proyecto a la comisión que corresponda, que iniciará su respectivo conocimiento y trámite.

Las ciudadanas y los ciudadanos que tengan interés en la aprobación del proyecto de ley, o que consideren que sus derechos puedan ser afectados por su expedición, podrán acudir ante la comisión y exponer sus argumentos.

Aprobado el proyecto de ley, la Asamblea lo enviará a la Presidenta o Presidente de la República para que lo sancione u objete de forma fundamentada. Sancionado el proyecto de ley o de no haber objeciones dentro del plazo de treinta días posteriores a su recepción por parte de la Presidenta o Presidente de la República, se promulgará la ley, y se publicará en el Registro Oficial.

Artículo 138.- Si la Presidenta o Presidente de la República objeta totalmente el proyecto de ley, la Asamblea podrá volver a considerarlo solamente después de un año contado a partir de la fecha de la objeción. Transcurrido este plazo, la Asamblea podrá ratificarlo en un solo debate, con el voto favorable de las dos terceras partes de sus miembros, y lo enviará inmediatamente al Registro Oficial para su publicación.

Si la objeción fuera parcial, la Presidenta o Presidente de la República presentará un texto alternativo, que no podrá incluir materias no

contempladas en el proyecto; igual restricción observará la Asamblea Nacional en la aprobación de las modificaciones sugeridas.

La Asamblea examinará la objeción parcial dentro del plazo de treinta días, contados a partir de la fecha de su entrega y podrá, en un solo debate, allanarse a ella y enmendar el proyecto con el voto favorable de la mayoría de asistentes a la sesión. También podrá ratificar el proyecto inicialmente aprobado, con el voto favorable de las dos terceras partes de sus miembros.

(8) Artículos 137 y 138 de la Constitución de la República de El Salvador

Artículo 137.- Cuando el Órgano Ejecutivo vetare un proyecto de ley, lo devolverá a la Asamblea dentro de los ocho días siguientes al de su recibo, puntualizando las razones en que funda su veto; si dentro del término expresado no lo devolviere se tendrá por sancionado y lo publicará como ley.

En caso de veto, la Asamblea reconsiderará el proyecto, y si lo ratificare con los dos tercios de votos, por lo menos de los Diputados electos, lo enviará de nuevo al Ejecutivo, y este deberá sancionarlo y mandarlo publicar.

Si lo devolviere con observaciones, la Asamblea las considerará y resolverá lo que crea conveniente por la mayoría establecida en el Art. 123, y lo enviará al Ejecutivo, quien deberá sancionarlo y mandarlo publicar.

Artículo 138.- Cuando la devolución de un proyecto de ley se debe a que el Órgano Ejecutivo lo considera inconstitucional, y el Órgano Legislativo lo ratifica en la forma establecida en el artículo que antecede, deberá el Ejecutivo dirigirse a la Corte Suprema de Justicia dentro del tercer día, para que esta, oyendo las razones de ambos Órganos, decida si es o no constitucional, a más tardar dentro de quince días. Si la Corte decidiere que el proyecto es constitucional, el Órgano ejecutivo estará en la obligación de sancionarlo y publicarlo como ley.

(9) Artículos 177, 178 y 179 de la Constitución de Guatemala

Artículo 177. Aprobado un proyecto de ley, la Junta Directiva del Congreso de la República, en un plazo no mayor de diez días, lo enviará al Ejecutivo para su sanción, promulgación y publicación.

Artículo 178. Veto. Dentro de los quince días de recibido el decreto y previo acuerdo tomado en Consejo de Ministros, el Presidente de la República podrá devolverlo al Congreso con las observaciones que estime pertinentes, en ejercicio de su derecho de veto. Las leyes no podrán ser vetadas parcialmente. Si el Ejecutivo no devolviera el decreto dentro de los quince días siguientes a la fecha de su recepción, se tendrá por sancionado y el Congreso lo deberá promulgar como ley dentro de los ocho días siguientes. En caso de que el Congreso clausurara sus sesiones antes de que expire el plazo en que puede ejercitarse el veto, el Ejecutivo deberá devolver el decreto dentro de los primeros ocho días del siguiente periodo de sesiones ordinarias.

Artículo 179. Devuelto el decreto al Congreso, la Junta Directiva lo deberá poner en conocimiento del Pleno en la siguiente sesión, y el Congreso, en un plazo no mayor de treinta días, podrá reconsiderarlo o rechazarlo. Si no fueren aceptadas las razones del veto y el Congreso rechazare el veto por las dos terceras partes del total de sus miembros, el Ejecutivo deberá, obligadamente sancionar y promulgar el decreto dentro de los ocho días siguientes de haberlo recibido. Si el Ejecutivo no lo hiciera, la Junta Directiva del Congreso ordenará su publicación en un plazo que no excederá de tres días, para que surta efectos como ley de la República.

(10) Artículo 216 de la Constitución de Honduras

Si el Poder Ejecutivo encontrare inconvenientes para sancionar el Proyecto de Ley, lo devolverá al Congreso Nacional, dentro de (10) diez días, con esta fórmula: “Vuelva al Congreso”, exponiendo las razones en que se funda su desacuerdo.

Si en el término expresado no lo objetare, se tendrá como sancionado y lo promulgará como ley.

Cuando el Ejecutivo devolviera el proyecto, el Congreso Nacional lo someterá a nueva deliberación, y si fuere ratificado por (2/3) dos tercios de votos, lo pasará de nuevo al Poder Ejecutivo, con esta fórmula: “Ratificado Constitucionalmente”, y este lo publicará sin tardanza.

Si el veto se fundare en que el proyecto de ley es inconstitucional, no podrá someterse a una nueva deliberación sin oír previamente a la Corte Suprema de Justicia; esta emitirá su dictamen en el término que el Congreso Nacional le señale.

(11) Artículo 72 letras b), c) e i) de la Constitución de los Estados Unidos Mexicanos

b) Se reputará aprobado por el Poder Ejecutivo todo proyecto no devuelto con observaciones a la Cámara de su origen dentro de los treinta días naturales siguientes a su recepción; vencido este plazo el Ejecutivo dispondrá de diez días naturales para promulgar y publicar la ley o decreto. Transcurrido este segundo plazo, la ley o decreto será considerado promulgado y el Presidente de la Cámara de origen ordenará dentro de los diez días naturales siguientes su publicación en el Diario Oficial de la Federación, sin que se requiera refrendo. Los plazos a que se refiere esta fracción no se interrumpirán si el Congreso cierra o suspende sus sesiones, en cuyo caso la devolución deberá hacerse a la Comisión Permanente.

c) El proyecto de ley o decreto desechado en todo o en parte por el Ejecutivo, será devuelto, con sus observaciones, a la Cámara de su origen. Deberá ser discutido de nuevo por esta, y si fuese confirmado por las dos terceras partes del número total de votos, pasará otra vez a la Cámara revisora. Si por esta fuese sancionado por la misma mayoría, el proyecto será ley o decreto y volverá al Ejecutivo para su promulgación.

i) El Ejecutivo de la Unión no puede hacer observaciones a las resoluciones del Congreso o de alguna de las Cámaras, cuando ejerzan funciones de cuerpo electoral o de jurado, lo mismo que cuando la Cámara de Diputados declare que debe acusarse a uno de los altos funcionarios de la Federación por delitos oficiales.

Tampoco podrá hacerlas al Decreto de convocatoria a sesiones extraordinarias que expida la Comisión Permanente.

(12) Artículos 142 y 143 de la Constitución de Nicaragua

Artículo 142. El Presidente de la República podrá vetar total o parcialmente un proyecto de ley dentro de los quince días siguientes a aquel en que lo haya recibido. Si no ejerciere esta facultad ni sancionara, promulgara y publicara el proyecto, el Presidente de la Asamblea Nacional mandará a publicar la ley en cualquier medio de difusión nacional escrito. El Presidente de la República, en el caso del veto parcial, podrá introducir modificaciones o supresiones al articulado de la ley.

Artículo 143. Un proyecto de ley vetado total o parcialmente por el Presidente de la República deberá regresar a la Asamblea Nacional con expresión de los motivos del veto; esta podrá rechazarlo con el voto de la mitad más uno del total de sus diputados, en cuyo caso el Presidente de la Asamblea Nacional mandará a publicar la ley.

(13) Artículos 170 y 171 de la Constitución de Panamá

Artículo 170- El proyecto de Ley objetado en su conjunto por el Ejecutivo, volverá a la Asamblea Nacional, a tercer debate. Si lo fuera solo en parte, volverá a segundo, con el único fin de promulgar las objeciones formuladas.

Si consideradas por la Asamblea Nacional las objeciones el proyecto fuere aprobado por los dos tercios de los Diputados que componen la Asamblea Nacional, el Ejecutivo la sancionará y hará promulgar sin poder presentar nuevas objeciones. Si no obtuviere la aprobación de este número de Diputados, el proyecto quedará rechazado.

Artículo 171- Cuando el Ejecutivo objetare un proyecto por inexecutable y la Asamblea Nacional, por la mayoría expresada, insistiere en su adopción, aquel lo pasará a la Corte Suprema de Justicia para que decida sobre su institucionalidad. El fallo de la Corte que declare el proyecto constitucional, obliga al Ejecutivo a sancionarlo y hacerlo promulgar.

(14) Artículos 208 y 209 de la Constitución de la República de Paraguay

Artículo 208. DE LA OBJECCIÓN PARCIAL

Un proyecto de ley, parcialmente objetado por el Poder Ejecutivo, será devuelto a la Cámara de origen para su estudio y pronunciamiento sobre las objeciones. Si ésta Cámara las rechazara por mayoría absoluta, el proyecto pasará a la Cámara revisora, donde seguirá igual trámite. Si esta también rechazara dichas objeciones por la misma mayoría, la sanción primitiva quedará confirmada, y el Poder Ejecutivo lo promulgará y lo publicará. Si las Cámaras desistieran sobre las objeciones, el proyecto no podrá repetirse en las sesiones de ese año.

Las objeciones podrán ser total o parcialmente aceptadas o rechazadas por ambas Cámaras del Congreso. Si las objeciones fueran total o parcialmente aceptadas, ambas Cámaras podrán decidir, por

mayoría absoluta, la sanción de la parte no objetada del proyecto de ley, en cuyo caso este deberá ser promulgado y publicado por el Poder Ejecutivo.

Las objeciones serán tratadas por la Cámara de origen dentro de los sesenta días de su ingreso a la misma, y en idéntico caso por la Cámara revisora.

Artículo 209 - DE LA OBJECCIÓN TOTAL

Si un proyecto de ley fuese rechazado totalmente por el Poder Ejecutivo, volverá a la Cámara de origen, la cual lo discutirá nuevamente. Si esta confirmara la sanción inicial por mayoría absoluta, pasará a la Cámara revisora; si esta también lo aprobase por igual mayoría, el Poder Ejecutivo lo promulgará y publicará. Si las Cámaras disintieran sobre el rechazo total, el proyecto no podrá repetirse en las sesiones de ese año.

(15) Artículo 108 de la Constitución Política del Perú

La ley aprobada según lo previsto por la Constitución, se envía al Presidente de la República para su promulgación dentro de un plazo de quince días. En caso de no promulgación por el Presidente de la República, la promulga el Presidente del Congreso, o el de la Comisión Permanente, según corresponda.

Si el Presidente de la República tiene observaciones que hacer sobre el todo o una parte de la ley aprobada en el Congreso, las presenta a este en el mencionado término de quince días.

Reconsiderada la ley por el Congreso, su Presidente la promulga, con el voto de más de la mitad del número legal de miembros del Congreso.

(16) Artículos 137 y 138 de la Constitución de la República Oriental del Uruguay

Artículo 137.- Si recibido un proyecto de ley, el Poder Ejecutivo tuviera objeciones que oponer u observaciones que hacer, lo devolverá con ellas a la Asamblea General, dentro del plazo perentorio de diez días.

Artículo 138.- Cuando un proyecto de ley fuese devuelto por el Poder Ejecutivo con objeciones u observaciones, totales o parciales, se convocará a la Asamblea General y se estará a lo que decidan los tres quintos de los miembros presentes de cada una de las Cámaras,

quienes podrán ajustarse a las observaciones o rechazarlas, manteniendo el proyecto sancionado.

(17) Artículo 214 de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela

El Presidente o Presidenta de la República promulgará la ley dentro de los diez días siguientes a aquel en que la haya recibido. Dentro de ese lapso podrá, con acuerdo del Consejo de Ministros, solicitar a la Asamblea Nacional, mediante exposición razonada, que modifique alguna de las disposiciones de la ley o levante la sanción a toda la ley o a parte de ella.

La Asamblea Nacional decidirá acerca de los aspectos planteados por el Presidente o Presidenta de la República, por mayoría absoluta de los diputados o diputadas presentes y le remitirá la ley para la promulgación.

El Presidente o Presidenta de la República debe proceder a promulgar la ley dentro de los cinco días siguientes a su recibo, sin poder formular nuevas observaciones.

Cuando el Presidente o Presidenta de la República considere que la ley o alguno de sus artículos es inconstitucional solicitarán el pronunciamiento de la Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia, en el lapso de diez días que tiene para promulgar la misma. El Tribunal Supremo de Justicia decidirá en el término de quince días contados desde el recibo de la comunicación del Presidente o Presidenta de la República. Si el Tribunal negare la inconstitucionalidad invocada o no decidiere en el lapso anterior, el Presidente o Presidenta de la República promulgará la ley dentro de los cinco días siguientes a la decisión del Tribunal o al vencimiento de dicho lapso.