



Ideas matrices en los proyectos de ley: inconsistencias del Tribunal Constitucional



AXEL BUCHHEISTER ROSAS
SEBASTIÁN SOTO VELASCO
Libertad y Desarrollo

RESUMEN EJECUTIVO

El presente trabajo analiza dos fallos del Tribunal Constitucional que decidieron si determinadas modificaciones aprobadas por el Congreso en un proyecto de ley eran o no contrarias a las ideas matrices del mismo. Los autores comienzan profundizando en la exigencia constitucional concluyendo que, más allá de una pura formalidad, la necesidad que las indicaciones presentadas a un proyecto de ley tengan relación directa con las ideas matrices es un importante elemento de una sociedad libre. Posteriormente estudian las sentencias y los principios sobre las que ellas se fundan, concluyendo que las decisiones –tomadas con pocas semanas de distancia– tuvieron contradicciones. Sobre todo en el primer fallo se diluye totalmente la doctrina de las ideas matrices, reduciendo, en consecuencia, el aporte que significa respetarlas para un debate informado.

SUMARIO

I.- Introducción. II.- El origen de las ideas matrices. III.- ¿Pura formalidad o elemento de una sociedad libre?: 1.- Ideas matrices y democracia; 2.- Ideas matrices y respeto a la minoría; 3.- “Fijar el debate” vs. incertidumbre regulatoria; 4.- Las ideas matrices como forma de evitar incentivos inadecuados al regulador. 5.- Conclusión. IV.- Sentencias: 1.- Los principios; 2.- La aplicación de los principios: el primer fallo; 3.- Segundo fallo. Aplicando la doctrina adecuada; 4.- ¿Es la votación de la idea de legislar una oportunidad de modificar las ideas matrices? V.- Consecuencias de los fallos: problemas e incentivos que se generan: 1.- Incentivos a quien redacta el mensaje o moción; 2.- Disminución de la calidad de las políticas públicas. 3.- Un año contradictorio. VI.- Conclusión.

I. INTRODUCCIÓN

Durante el año 2004 el Tribunal Constitucional debió analizar en dos ocasiones si determinadas indicaciones presentadas por parlamentarios y por el Ejecutivo para modificar un proyecto de ley, tenían relación directa con las ideas matrices de ese proyecto¹.

La necesidad de una relación directa entre las indicaciones –o propuestas de cambios que se presentan durante la tramitación de los proyec-

¹ Sentencias Rol N° 410 de 14 de julio de 2004 y Rol N° 413 de 26 de julio de 2004 recaídas en el Proyecto de ley que Modifica el Régimen de Jornada Escolar Completa Diurna y Otros Cuerpos Legales (Boletín 2853-04).



tos para modificarlos— y las ideas matrices del mismo proyecto de ley nacen del artículo 66 de la Constitución. Esta disposición señala que “todo proyecto puede ser objeto de adiciones o correcciones en los trámites que corresponda, tanto en la Cámara de Diputados como en el Senado; pero en ningún caso se admitirán las que no tengan relación directa con las ideas matrices o fundamentales del proyecto”².

En las sentencias que se analizarán, el Tribunal envió señales contradictorias que tuvieron y tendrán consecuencias durante la tramitación de los proyectos de ley. En este trabajo se analizará críticamente ambos fallos pues aunque pudiera parecer un simple formalismo, respetar en la tramitación de la ley las ideas matrices es un importante principio de toda democracia y también de una sociedad libre. Respetar las ideas matrices es, entre otras cosas y como se verá, reconocer que el Estado tiene poderes limitados y que los ciudadanos tienen derecho a informarse y participar de las decisiones de la autoridad.

II. EL ORIGEN DE LAS IDEAS MATRICES

Para comprender por qué debe existir una relación directa entre las ideas fundamentales de un proyecto de ley y las correcciones y adiciones que se le incorporan en la tramitación de las leyes se debe analizar brevemente la historia de la norma.

La reforma constitucional de 1970 introdujo en la Constitución vigente en esa época un inciso que disponía que: “*Todo proyecto puede ser objeto de adiciones o correcciones tanto en la Cámara de Diputados como en el Senado; pero en ningún caso se admitirán las que no digan relación directa con las ideas matrices o fundamentales del proyecto*”.

Esta norma tuvo su origen en disposiciones de los reglamentos de la Cámara y el Senado pero que, en la práctica legislativa, solían ser incumplidos. Por ello, aun antes de la reforma constitucional de 1970, ya se había planteado la necesidad de elevar a rango constitucional la norma que impidiera introducir a los proyectos de ley asuntos ajenos a la discusión principal³.

El objetivo de la norma fue poner fin a una práctica habitual que daba como resultado las llamadas “leyes misceláneas”, esto es, leyes que

² Disposiciones similares se encuentran en Manual de Mason Sobre Procedimiento Legislativo que recopila una serie de decisiones judiciales, prácticas y precedentes legislativos con el objeto de sistematizar el derecho parlamentario internacional. MASON, PAUL. Centro para la Democracia y Banco Interamericano de Desarrollo, Washington, 1995, p. 216.

³ El año 1964 el presidente Jorge Alessandri había enviado un proyecto de reforma consti-

contenían regulaciones de los más variados campos sin que exista una relación, ni aun lejana, entre ellas. “En la aprobación de estas leyes – escribe Francisco Cumplido comentando la reforma– han contribuido con igual dedicación los diputados o senadores y el Presidente de la República. Los primeros logran incorporar a las leyes materias que son de su especial interés y que no han logrado despachar en la legislatura ordinaria, o respecto de las que logran consenso a cambio de apoyar el proyecto principal. Por su parte, el Presidente de la República, usando del veto de adición, plantea al Congreso Nacional la disyuntiva de tener que aceptar o rechazar la forma en que él estima que debe estar regulada una materia, ajena al primitivo proyecto. El Congreso Nacional no puede introducir modificaciones al veto y, generalmente, debe aceptar la proposición del Presidente de la República, o cargar con la responsabilidad de que no haya ley sobre el punto”⁴.

Las leyes misceláneas, además de demostrar una defectuosa técnica legislativa, impedían un debate informado, profundo y técnico de los aspectos esenciales de un proyecto de ley. En cualquier momento, los parlamentarios podían introducir una materia diversa a la que se estaba discutiendo, lo que abría un nuevo flanco de argumentos y negociaciones sin posibilidad real de analizar el verdadero mérito de la propuesta.

Un ejemplo que manifiesta la amplitud de esta práctica legislativa, lo entregó en la discusión de esta reforma el diputado comunista señor Tejada. En su discurso se opuso a la norma constitucional argumentando que las leyes misceláneas eran una alternativa para salvar la limitación de la iniciativa parlamentaria que, a su juicio, existía para estos. Expone –como un caso positivo a considerar– el proyecto que establecía los delitos contra la salud. “El propósito inicial –señala– era introducir reformas en relación con los delitos contra la salud, únicamente. No obstante, se aprovechó este proyecto para introducir en el Senado una modificación indispensable en el Código Penal, relativa al aumento de la cuantía de los delitos y a la ampliación del valor de las multas. Eso se hizo en un proyecto de ley que no tiene nada que ver con las indicaciones que se le agregaron posteriormente. Todavía más, se modificó en esta misma oportunidad el Código de Procedimiento Penal, haciendo

tucional que contenía una disposición similar con el mismo objetivo. Ver Alessandri. Su Pensamiento Constitucional. CARRASCO DELGADO, SERGIO. Editorial Jurídica, 1987, p. 94.

⁴ La Reforma Constitucional de 1970. FREI, EDUARDO; MOLINA SERGIO; EVANS, ENRIQUE; CUMPLIDO, FRANCISCO; SILVA, ALEJANDRO; LAGOS, GUSTAVO. 1970. Editorial Jurídica de Chile, p. 181.

⁵ Sesiones de la Cámara de Diputados. Sesión 30ª de 16 de abril de 1969, p. 3057. Transcrita en La Reforma Constitucional de 1970, p. 181.

extensiva a todas las leyes especiales aquella facultad que se da a los jueces para conceder la excarcelación bajo fianza a los reos que están presos más de seis meses”⁵. Esta argumentación muestra con claridad la amplitud que podían alcanzar los proyectos de ley durante su tramitación regulando, por la pura decisión del gobierno o de los parlamentarios, las más variadas materias.

Por el contrario, el presidente Frei Montalva, oponiéndose a esta práctica legislativa, destacó que las “leyes misceláneas” se prestaban a abusos frecuentes al punto de aprovechar “una ley importante para introducirle disposiciones destinadas a favorecer a determinados grupos y aun a personas individuales”⁶.

Si bien la pura consagración constitucional no tendría el efecto inmediato de terminar con las leyes misceláneas, la reforma de 1970 dio un primer paso que se vio complementado con la creación del Tribunal Constitucional. Antes de esta reforma tampoco podían admitirse indicaciones contrarias a las ideas matrices porque lo prohibían los reglamentos de ambas Cámaras. Sin embargo, la inadmisibilidad era declarada por el presidente de la Comisión o de la Cámara, según sea el caso, quien podía consultarlo con la sala⁷. Este mecanismo daba pie a interpretaciones amplias e incluso a acuerdos temporales para introducir todo tipo de cambios, sin importar la norma reglamentaria. Dado que no había modo de hacer exigible la norma en una instancia ajena al trámite legislativo, la exigencia reglamentaria era simplemente una teoría.

La reforma, junto con llevar al Texto Constitucional la prohibición, creó el Tribunal Constitucional que debía calificar –entre otras cosas y cuando se le solicitara– si la indicación decía o no relación con las ideas matrices. De este modo, se pretendió hacer exigible la prohibición de introducir en un proyecto de ley cambios ajenos a su idea original. Además la reforma amplía el texto reglamentario, pues pasa a referirse a toda modificación, corrección y adición que se introduzca a los proyectos, y no solo a las indicaciones de diputados y senadores. Con esto, los parlamentarios que analizaron la reforma hicieron constar en la historia de la ley que esta limitación también se refería a los vetos que

⁶ Discurso del presidente Frei sobre Reformas Constitucionales. 30 de diciembre de 1969. En *La Reforma Constitucional. Historia de la Ley 17.284, Sus Principales Alcances y Posición de los Partidos Políticos*. PIEDRABUENA, GUILLERMO, p. 167.

⁷ SILVA BASCUÑÁN, ALEJANDRO. *Tratado de Derecho Constitucional*, Tomo III, 1963, p. 177.

⁸ Ver Primer y Segundo Informe de la Comisión de Constitución, Legislación, Justicia y Reglamento recaído en el proyecto de Reforma Constitucional. En *La Reforma Constitucional. Historia de la Ley 17.284, Sus Principales Alcances y Posición de los Partidos Políticos*. PIEDRABUENA, GUILLERMO, p. 188 y 240.

⁹ SILVA BASCUÑÁN, ALEJANDRO. *Tratado de Derecho Constitucional*. Tomo VII, 2000, p. 122.

el Presidente de la República pudiera enviar al Congreso en uso de sus atribuciones⁸.

Por último, el texto aprobado, a diferencia del contenido en el reglamento y del enviado por Frei, especifica que la relación debe ser “directa”. Como dice el tratadista Silva Bascuñán, la palabra fue introducida durante el debate de la reforma “por el diputado Hugo Zepeda Coll, explicando que, si no se agregaba, en el futuro, con un poco de buena voluntad y de manga ancha, pues todas las cosas se relacionan en algo con una disposición legal, perfectamente podría decirse así: Concédese un empréstito a la Municipalidad de Peñaflor, podrían modificarse atribuciones relativas a la Municipalidad de Peñaflor que no tengan nada que ver con el aspecto económico del empréstito; ¿por qué?, porque lejanamente existe alguna relación con la materia”⁹.

En consecuencia, la reforma constitucional introdujo una limitación al proceso de tramitación de las leyes con miras de evitar las “leyes misceláneas” o, en otras palabras, que con la sola finalidad de cerrar acuerdos para lograr la aprobación de una ley se legislara en otros temas sin el debido análisis. De este modo, disminuyeron los incentivos existentes hasta ese momento para que los parlamentarios comprometieran su voto en proyectos relevantes a cambio de una norma que permitiera, por ejemplo, dar por cumplido un compromiso electoral o beneficiar a un grupo de interés. En la misma línea, en cierta medida se puso freno al “auge regulatorio”, es decir, al incentivo de ir introduciendo a los proyectos de ley las más variadas materias que –a juicio de los legisladores– debían ser reguladas.

III. ¿PURA FORMALIDAD O ELEMENTO DE UNA SOCIEDAD LIBRE?

La exigencia de presentar adiciones o correcciones con directa relación con las ideas fundamentales del proyecto de ley podría parecer una formalidad sin fundamentos. En efecto, se suele desestimar este requisito argumentando que “si la mayoría está de acuerdo, no debiera haber problemas” o aún más, si concurre la unanimidad no debiera aplicarse dicha norma.

Más allá del debate legislativo que generó la norma en cuestión, lo cier-

¹⁰ El Tribunal Constitucional, cuando se ha adentrado a justificar la prohibición, cita como causa fundamental de la norma la exclusión de las leyes misceláneas dentro de nuestro ordenamiento. Ver por ejemplo sentencias Rol N° 174 y 259.

¹¹ Ver Temas Públicos N° 694. 1 de octubre de 2004. Libertad y Desarrollo.

¹² En este sentido, en el Congreso de Estados Unidos se considera como elemento esencial del trabajo en las comisiones legislativas las audiencias públicas. “Cada Comisión debe informar públicamente el día, lugar y tema de cualquier audiencia al menos con una semana de anticipación (...) En el día fijado para la audiencia pública un funcionario está

to es que el respeto a las ideas matrices no solo es un tema de “técnica legislativa” con miras a evitar las “leyes misceláneas”¹⁰. Hay razones más de fondo que deben ser consideradas para entender e interpretar correctamente la norma y que encuentran sus fundamentos en los principios que informan una sociedad libre. Entre otros, la exigencia democrática de un debate informado, un Estado con poderes limitados y el respeto a las minorías son principios que permiten sostener la necesidad de que en la práctica legislativa se respeten las ideas matrices de un proyecto de ley.

Por esta razón, ni aun concurriendo la unanimidad de los legisladores se deben desconocer las ideas matrices como marco del debate legislativo pues es perfectamente posible que sectores de la comunidad no estén representados adecuadamente y que quieran hacer valer sus planteamientos. Esto se torna imposible cuando no se respetan las ideas matrices ya que se desconoce el tenor y ámbito del debate legislativo.

1. Ideas matrices y democracia

En Chile los ciudadanos han perdido en forma importante la confianza en las instituciones. Según puede apreciarse en el gráfico N° 1, mientras el año 1992 un 28% de la población declaraba tener confianza en los ministros de gobierno, el año 2002 esa cifra había bajado a 8%. Los Senadores y Diputados, a su vez, también disminuyeron en el grado de confianza de los ciudadanos de un 14% el año 1992 a un 2% el 2002.

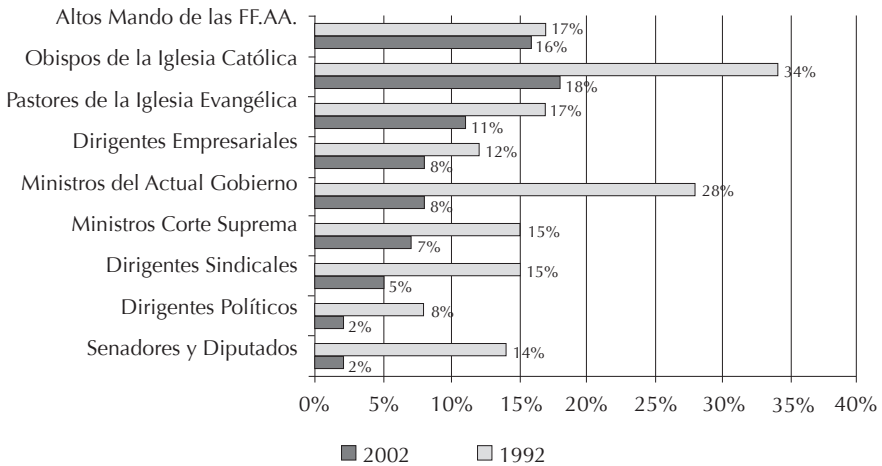
Las razones de esta pérdida de confianza son numerosas y no es del caso analizarlas en este trabajo. Sin embargo, una de las que se esgrimen es que las instituciones que conforman nuestra democracia están alejadas de los ciudadanos. Aunque en teoría, la democracia es el gobierno de los ciudadanos, en la práctica, es muy difícil que estos puedan siquiera ejercer algún grado de control, pues las instituciones suelen funcionar de manera poco accesible¹¹.

La posibilidad que los ciudadanos y los cuerpos intermedios en que este participa tomen parte activa en el trámite legislativo es una de tantas otras medidas que permiten revertir la percepción de desconfianza general de las personas respecto del Parlamento¹². Y esto es particularmente relevante pues –dentro de la democracia– “el Parlamento es

presente para grabar los testimonios a favor y en contra del proyecto. El proyecto es leído al inicio (...) Después de un breve introducción del Presidente de la Comisión y frecuentemente de un representante de la minoría, el primer expositor es llamado”. *How Our Laws*

Gráfico N° 1

Grado de confianza en las siguientes personas
(% "Mucha confianza")



Fuente: Encuesta Centro Estudios Públicos.
Diciembre 2002

la institución que expresa más literalmente la democracia representativa incluso en el caso que comparta la legitimación democrática de la elección con el Jefe de Estado, puesto que su carácter de asamblea colegiada le permite representar el pluralismo de la sociedad en forma permanente. Es pues el espejo de la sociedad política¹³.

La complejidad inherente a todo proceso legislativo impide una relación directa del ciudadano con el Congreso. Sin embargo, existen medidas correctas que facilitan el contacto y la comunicación de información entre los cuerpos intermedios y los parlamentarios. En este sentido, por ejemplo, la creación de la página web "Senado Ciudadano" es un avance. "Esperamos –ha señalado el Presidente del Senado– que la ciu-

Are Made. United States House of Representatives. Document N° 101-139, 1990, p. 11 y 12.

¹³ MIQUEL CAMINAL (Ed). *Manual de Ciencia Política*. Editorial Tecnos. 2002.

¹⁴ Senador Hernán Larraín. *La Tercera*, 28 de abril de 2004.

¹⁵ La Constitución, en su artículo 19 N° 14, asegura a todas las personas "El derecho de presentar peticiones a la autoridad, sobre cualquier asunto de interés público o privado, sin otra limitación que la de proceder en términos respetuosos y convenientes".

¹⁶ Sentencia Rol N° 259, 26 de septiembre de 1997, c. 38.

¹⁷ En este sentido, el Tribunal Constitucional ha dicho: "Que, como es sabido, en algunos Estados, como es el caso de Francia y España, la Constitución contempla, con el objeto de

dadanía interactúe con los parlamentarios, participe del trabajo legislativo y tenga fácil acceso al trabajo senatorial¹⁴.

Si el proceso legislativo se hace complejo e impredecible, la posibilidad de los ciudadanos de participar en la elaboración de las leyes se torna prácticamente imposible. De este modo, el Congreso se aleja aún más de las personas y la confianza de la ciudadanía en su parlamento tenderá naturalmente a disminuir.

La necesidad de respetar las ideas matrices, que desde el inicio fijan los límites del debate permite que la ciudadanía conozca con claridad las materias que se tratarán en la discusión legislativa. De este modo el debate es más informado y, por eso mismo, la democracia es más plena pues involucra a todos los que tengan interés. Permitir que en un proyecto de ley se incorporen sorpresivamente ciertas materias sin relación deja sin posibilidad de acción a quienes esa medida afecta. Cabe destacar que es también un elemento de la democracia permitir que todo aquel que tenga interés pueda hacer valer sus derechos y pretensiones. Ello no es otra cosa que la concreción legislativa del derecho de petición a la autoridad que garantiza nuestra Constitución y que es uno de los fundamentos de todo orden social democrático¹⁵.

Por ello, no solo los proyectos misceláneos sino que todo aquello que incentive al gobierno o a los parlamentarios a introducir normas que no pueden ser analizadas con detención y en su contexto, tanto por los poderes del Estado como por los interesados, vulneran la democracia. Cualquiera sea el mérito de la norma, lo correcto es permitir que se genere el debate. Las indicaciones contrarias a las ideas matrices rompen esta regla y abren la posibilidad a que en el trámite legislativo los cambios legales no sean democráticamente discutidos.

Lo mismo debe decirse de aquellos proyectos a los que se les incorporan materias nuevas en el segundo trámite constitucional. Cuando eso ocurre no solo se vulnera la democracia sino que también el Estado de Derecho al impedir que una de las Cámaras –la de origen– discuta la iniciativa. El Tribunal Constitucional, en un fallo anterior, ya ha dicho que la Comisión Mixta no tiene potestad para introducir en los proyectos materias contrarias a las ideas matrices. Hacerlo –señala el Tribunal– desarticularía “todo el sistema ideado por el constituyente para ordenar

regular aspectos de importancia fundamental para la vida en sociedad, a cuerpos legales dotados de características especiales, los que en nuestro país reciben la denominación de leyes orgánicas constitucionales. (...) Se pretende así, por un lado, que las materias reguladas por leyes de ese carácter tengan mayor estabilidad que aquella que es propia de las leyes comunes y, por otro, que dispongan de una amplia legitimidad representada por

el proceso formativo de la ley¹⁶. Aunque no se ha planteado el caso, es de suponer que también desarticula dicho proceso –fundado en el bicameralismo– la incorporación de materias ajenas a las ideas matrices en el segundo trámite.

Por último, cabe destacar que lo planteado no impide una reacción eficiente de la autoridad ante determinados temas. En efecto, si se requiere reaccionar con rapidez se debe presentar otro proyecto de ley que se discuta en su mérito y en los tiempos adecuados.

Por todo lo anterior, además de evitar las leyes misceláneas, la prohibición de incorporar asuntos que no tengan relación con las ideas matrices del proyecto original fortalece la democracia y la participación ciudadana.

2. Ideas matrices y respeto a la minoría

Las normas que rigen el proceso de formación de la ley tienen una clara vocación por respetar a la minoría. Por de pronto, la incorporación en la Carta Fundamental de 1980 de normas que requieren para su aprobación quórum especiales –donde no basta la pura mayoría– es una muestra de la necesidad de alcanzar acuerdos más amplios para modificar ciertas materias fundamentales¹⁷.

Lo mismo se aprecia en los Reglamentos de las Cámaras donde para modificar normas de procedimiento se requiere el acuerdo unánime de todos los presentes. Basta un voto en contrario para que la medida no pueda adoptarse. De este modo, por ejemplo, cuando los diputados forman la Tabla de Despacho Inmediato se requiere el acuerdo unánime de los jefes de comité¹⁸ y cuando se quiere omitir que un proyecto se dirija a una Comisión –salvo en el caso de la de Hacienda– se requiere la unanimidad de la sala¹⁹. En el Senado, la unanimidad de la Sala o de los Comités puede omitir el primer informe de una comisión²⁰. También, tanto en el Senado como en la Cámara la unanimidad de los Comités puede suspender la aplicación del reglamento para un caso concreto²¹.

Como puede apreciarse, que se requiera la unanimidad para modificar ciertos procedimientos es una muestra clara del respeto que se tiene a las minorías en las etapas de formación de la ley. Si bastara la simple mayoría para modificar esos procedimientos, la minoría se vería perma-

la alta mayoría necesaria para su establecimiento”. Sentencia Rol N° 255, 20 de mayo de

mentemente pasada a llevar sin la posibilidad siquiera de planificar sus actuaciones. En efecto, cuando los procedimientos pueden ser modificados en cualquier momento el futuro se hace incierto y, con ello, inútil cualquier planificación para enfrentarlo. Cuando las etapas se respetan, la minoría sabe qué proyecto se discutirá al día siguiente y se prepara para ello.

Respetar las ideas matrices es también una forma de respetar a las minorías y, de ese modo, fortalecer los principios de la sociedad libre. En el debate parlamentario la minoría solo cuenta con una herramienta para tratar de hacer valer sus proposiciones: el debate informado. En cambio la mayoría, para hacer valer sus proposiciones, puede evitar el debate y simplemente votar. Por esta razón todo aquello que permita un debate ordenado sobre materias previamente estudiadas y discutidas, y, al mismo tiempo, todo aquello que evite la sorpresiva discusión de temas no contemplados, es una garantía para la minoría. Esta podrá convencer al adversario y ganar, de ese modo, adeptos a su postura²².

No aceptar correcciones o adiciones contrarios a las ideas fundamentales de un proyecto de ley es una forma de permitir que la minoría también participe en los debates y tenga posibilidades de proponer por medio de argumentos sus posturas.

3. "Fijar el debate" vs. incertidumbre regulatoria

El hecho de presentar un proyecto de ley determina las materias que esa moción o mensaje quieren discutir. Tanto los ciudadanos, los cuerpos intermedios en los que estos son parte y los parlamentarios saben que, al presentarse el proyecto de ley, se fijan las fronteras de la regulación que se discutirá. Es en esa materia donde debe aportarse y proponerse modificaciones. Todo aquello que desborde el marco fijado es

1997, c. 5.

¹⁸ Art. 100 del Reglamento de la Cámara de Diputados.

¹⁹ Art. 118 del Reglamento de la Cámara de Diputados.

²⁰ Art. 36 del Reglamento del Senado.

²¹ Art. 24 del Reglamento de la Cámara y 17 del Senado.

²² Con todo, es necesario destacar que en el Congreso de Estados Unidos "las preferencias de los partidos políticos minoritarios normalmente son expresadas a través de las indicaciones". En efecto, dado que el líder de la mayoría normalmente se niega a citar a audiencia pública para los proyectos de ley que presenta la minoría, esta presenta sus proyectos en forma de indicaciones a otros que están siendo analizados por la Cámara. DAVIDSON, ROGER y OLESZEK, WALTER. *Congress and its Members*. CQ Press, 1994, p. 340.

²³ HAYEK, F.A. *Los Fundamentos de la Libertad*, Ediciones Folio, 1997, T. II, pp. 264. El primer atributo de las verdaderas leyes –dice Hayek– es que no tengan efecto retroactivo.

inadmisible.

Respetar las ideas matrices es garantía que los proyectos de ley que se discuten en el Congreso abren la discusión regulatoria sobre asuntos concretos y claramente determinados al iniciarse la discusión. No existe –al menos en teoría– la posibilidad que la discusión desborde a otros temas sin relación directa que pueda generar incertidumbre regulatoria a otros sectores.

De no existir un concepto claro de ideas matrices que fijen el marco de discusión, se genera incertidumbre respecto a la vigencia efectiva de las reglas que rigen una determinada actividad. De este modo, se afecta otro principio sobre el que se sustenta la sociedad libre: la certeza de la regulación. En este sentido Hayek es claro: “El segundo atributo principal requerido por las verdaderas leyes es que sean conocidas y ciertas. Difícilmente puede exagerarse la importancia que la certeza de la ley tiene para el funcionamiento suave y eficiente de la sociedad libre. Probablemente –concluye– no existe otro factor que haya contribuido más a la prosperidad de Occidente que el prevalecimiento de la certeza de la ley”²³.

En concreto, al no haber reglas claras se perjudica la inversión y, en general, se resiente el ambiente económico. Por el contrario, cuando las reglas del juego están claras, las personas toman sus decisiones considerando los costos y beneficios de estas reglas. Si se percibe que esas reglas del juego no cambiarán en el largo plazo, las decisiones que se tomen considerarán ese dato al efectuar el análisis costo-beneficio. Si en cambio, se percibe que las reglas del juego pueden cambiar en cualquier momento, la incertidumbre aumenta y es probable que nadie tome decisiones de largo plazo por el riesgo permanente de cambio en las reglas del juego. Uno de los factores que permite disminuir los riesgos de cambios permanentes en las reglas del juego es la doctrina de las ideas matrices pues impide que en todos los proyectos de ley se presione por modificar las regulaciones de un determinado sector. Solo podrá hacerse aquello cuando se discuta ese tema en particular en un proyecto especialmente ingresado al efecto.

²⁴ POSNER, RICHARD. *El Análisis Económico del Derecho*, Fondo de Cultura Económica, 1998, p. 494.

²⁵ En el caso de los parlamentarios debe recordarse uno de los principales incentivos que estos tienen: “la competencia rápidamente elimina del oficio a los pocos legisladores que no quieren ser reelegidos. La reelección es, en consecuencia, la inevitable meta de la mayoría de los legisladores”. COOTER, ROBERT. *The Strategic Constitution*. Princeton University Press, 2002, p. 174.

Si se amplía el concepto de ideas matrices las reglas del juego pueden cambiar apenas un parlamentario consiga una mayoría en un proyecto determinado, sin importar el contexto en que se discute el proyecto.

4. Las ideas matrices como forma de evitar incentivos inadecuados del regulador

Desde el punto de vista del regulador, no respetar las ideas matrices genera al menos dos incentivos que deben analizarse.

El primero de ellos se relaciona con los grupos de presión. Cuando pueden plantearse cambios legislativos en cualquier momento de la discusión parlamentaria, estos grupos tienen incentivos permanentes a presionar al regulador para proponer cambios que los benefician. Dado que la elección de los representantes –como dice Posner– “crea un mercado para la legislación en el cual los legisladores “venden” protección legislativa a quienes puedan promover sus perspectivas legislativas con dinero o con votos”²⁴, debe evitarse que esta denominada “venta” se lleve a cabo en todas las votaciones respecto de todas las materias. Al respetar las ideas matrices la “venta” se circunscribe a una materia determinada: la que se está discutiendo.

En otras palabras, si en cualquier proyecto se puede introducir una modificación para beneficiar a un sector determinado, los parlamentarios interesados harán lo posible por introducir alguna norma que beneficie a dicho sector de modo de ganar su apoyo. No existirá ninguna posibilidad de analizar en su mérito la propuesta pues esta no se incluye dentro del contexto del proyecto que se discute sino que responde a otros intereses. De este modo, cuando el voto de esos parlamentarios sea relevante para obtener la aprobación de otro proyecto que se considera relevante, la moneda de cambio del representante será la aprobación, en el mismo acto, de la materia que a él le interesa.

El segundo incentivo consiste en permitir que el regulador o quien pueda influir en él mantenga en permanente discusión ciertos temas sobre los cuales no se quiere legislar o no despiertan consenso²⁵.

Cabe destacar que la Constitución se detiene en este aspecto y establece ciertas medidas que evitan estar periódicamente discutiendo mate-

²⁶ SILVA BASCUÑÁN, ALEJANDRO, *Tratado de Derecho Constitucional*, 2000, Tomo VII, p. 146.

²⁷ Sentencia Rol N° 410. 14 de junio de 2004. Decidida en este aspecto por la unanimidad de los miembros del Tribunal señores Colombo, Valenzuela, Álvarez, Figueroa, Libedinsky

rias que no reúnen acuerdo. El ejemplo más claro es la disposición del artículo 65 de la Constitución. Esta norma dispone que el rechazo de la idea de legislar en el primer trámite impide que la iniciativa sea renovada en el plazo de un año.

El profesor Alejandro Silva Bascañán señala que “la prohibición constitucional (a la que se ha hecho referencia) se explica en razón de que no conviene mantener en permanente inquietud a la colectividad nacional con el temor incesante de que se renueve una tentativa de legislación que repugne a la mayoría del país, de lo cual es indicio el rechazo de la idea matriz en la Cámara de origen; impidiéndose, se evita también que la labor de las Cámaras se distraiga en el debate de proposiciones que ya se saben no cuentan con un amplio eco en su seno”²⁶.

En el mismo sentido, la prohibición de introducir aspectos contrarios a las ideas matrices tiene por objeto que cada tema se discuta en su mérito en el momento y contexto adecuado para hacerlo. De este modo se evita que una materia vaya de proyecto en proyecto siendo discutida periódicamente distraiendo a las Cámaras –en palabras de Silva Bascañán– del debate de proposiciones que ya se saben no cuentan con un amplio eco en su seno.

En consecuencia, de no respetarse las ideas matrices originales como medio de fijar el debate, el parlamentario o el gobierno tendrán la posibilidad de proponer cada vez que lo estimen necesario una determinada regulación que, aunque no concita consenso, despierta debate e influye en la opinión pública. Al mismo tiempo, se reforzarán los incentivos para que los parlamentarios se mantengan atados a las presiones de los grupos de interés que quieran introducir una regulación determinada.

5. Conclusión

Desde el punto de vista de la técnica legislativa, es evidente el beneficio de la norma que exige el respeto a las ideas matrices de los proyectos de ley pues, cuando eso ocurre, las leyes se refieren a materias que,

y Cea.

²⁸ Sentencias Rol N° 174 y N° 259 de 4 de octubre de 1993 y 26 de septiembre de 1997, respectivamente.

²⁹ En la actualidad, el Estado entrega una subvención educacional a todos los establecimientos municipales y particulares subvencionados. La subvención es igual para todos los establecimientos y se calcula sobre la base “niño-día atendido”. Es decir, entre más niños reciba un establecimiento en el mes, más dinero recibirá por concepto de la subvención.

en cierto grado, tienen relación entre ellas.

Sin embargo, la exigencia tiene también otros importantes beneficios para el fortalecimiento de una sociedad libre. Interpretar correctamente esta obligación y respetarla es una forma de proteger el derecho de las personas a participar de las decisiones públicas que pueden afectarla y es una garantía para que la minoría política pueda contribuir a un debate informado que eleve la calidad de las políticas públicas. En el mismo sentido, la obligación disminuye la incertidumbre regulatoria y otra serie de incentivos al reconocer que el Estado y, en particular, los parlamentarios tienen poderes limitados cuando ejercen sus atribuciones legislativas.

Las regulaciones que impone el Estado deben generarse en un contexto democrático donde la sociedad participa y es informada. Respetar las ideas matrices de un proyecto de ley contribuye en este sentido y, por ello, debe ser considerado un elemento constitutivo de una sociedad libre.

IV. SENTENCIAS

Durante el año 2004 el Tribunal Constitucional debió analizar dos requerimientos en los que se alegaba la inconstitucionalidad de materias que, si bien fueron aprobadas en el Congreso, eran a juicio de los requirentes contrarias a las ideas matrices del proyecto original.

Los fallos que se reseñarán –al igual que todas las decisiones de los Tribunales– tienen consecuencias prácticas que trascienden a las partes de un juicio o contienda. En efecto, toda decisión judicial genera señales que son percibidas por el resto de los actores sociales. En la medida que esa señal se perciba como más o menos duradera, la comunidad ordenará su actuar en ese sentido. Al analizar ambos fallos pueden deducirse una serie de consecuencias generadas tras la interpretación amplia del significado de ideas matrices que hizo el Tribunal en la primera sentencia. Con todo, estos incentivos fueron reducidos en el segundo fallo donde se corrige con precisión la aplicación de los criterios.

1. Los principios

³⁰ Sentencia del Tribunal Constitucional Rol N° 259, 26 de septiembre de 1997, c. 31.

³¹ Cabe destacar que el fallo que se comenta no es escaso en este tipo de opiniones alejadas

La primera sentencia decide el requerimiento presentado por un grupo de Diputados alegando la inconstitucionalidad de una serie de normas del proyecto que modificaba la ley de Jornada Escolar Completa y otros cuerpos legales²⁷. Este proyecto fue presentado originalmente con la intención de postergar la entrada en vigencia de la Jornada Escolar Completa (JEC), de perfeccionar los mecanismos de inversión de los recursos y la garantía a favor del fisco constituida sobre los inmuebles en jornada completa, de fortalecer la participación y la desconcentración, y mejorar la subvención de adultos entre otras cosas.

Sin embargo, durante la discusión en particular del proyecto de ley en la Cámara de Diputados un grupo de parlamentarios y el gobierno mismo presentaron indicaciones que –a juicio de los requirentes– eran contrarias a las ideas matrices del proyecto original. Por esta razón se impugnaba:

- i. La creación de los Consejos Escolares en todos los establecimientos subvencionados, municipales o particulares;
- ii. La norma que exigía que el Concejo Municipal aprobara el presupuesto anual de los servicios educacionales del sector municipal, tanto los administrados por el Departamento de Educación Municipal como por Corporaciones Municipales; y
- iii. El artículo que exigía como requisito para obtener la subvención escolar, la exigencia de tener al menos un 15% de alumnos calificados como socioeconómicamente vulnerables.

Previo al análisis particular, el Tribunal plasmó lo que sería –al menos para esta sentencia– los pilares de su argumentación. En este sentido, reconoce que *“es un hecho de la causa que los preceptos objetados (...), no estaban, a lo menos en su redacción actual, en el proyecto contenido en el Mensaje”*. Sin embargo, el Tribunal señala que ello no constituye argumento para alegar la inadmisibilidad y que por ello lo que corresponde analizar es qué se entiende cuando se dice que las indicaciones deben guardar una *“relación directa con las ideas matrices o fundamentales”*. No cabe duda que, en esto, el Tribunal acierta pues aceptar que es inconstitucional un precepto por el solo hecho de no existir como tal en el texto original implica negar la esencia misma de la función legislativa, cual es, dictar ciertas normas en el ámbito de sus competencias. Si así se interpretara, el verdadero legislador sería el

de lo jurídico. En otra de sus argumentaciones, para desechar un reclamo de los requirentes –que no se comenta en profundidad por no tener relación con el tema central que se analiza– el Tribunal afirma que una determinada medida *“en nada perjudica (...) el dere-*

Presidente de la República o el autor de la moción, y las Cámaras simplemente aprobarían o rechazarían lo presentado.

Al entrar a analizar el fondo el Tribunal se detiene y profundiza en lo que debe entenderse por *“ideas matrices o fundamentales de un proyecto”*. El fallo –citando a diversos autores– señala que son las *“que sirven de sustentación, de base (a un proyecto), y en las cuales se apoyan otras ideas pero de carácter secundarias o derivadas (“Derecho Constitucional”, Molina Guaita, Hernán. Concepción, 1995. p. 371)”*. Agrega que las indicaciones que se presenten deben tener relación **directa**, lo que *“es antagónico en la historia de la reforma al concepto opuesto o ajeno; es decir, la relación debe ser próxima, cercana, pertinente o atinente a la idea del proyecto” (“La Reforma Constitucional”, Cumplido, Francisco)”*. Finalmente –prosigue el fallo citando la ley orgánica constitucional del Congreso– las ideas matrices deben estar contenidas en el mensaje o moción, según corresponda.

Lo transcrito ya había servido de base a sentencias anteriores del Tribunal²⁸. Sin embargo, esta vez el Tribunal agrega una nueva cita incorporando a la discusión un elemento nuevo definido por el Tribunal Constitucional el año 1972. En este sentido, el Tribunal señala que la idea matriz o fundamental *“está constituida por la situación, materia o problemas específicos que el autor del proyecto de ley señale como existentes y a cuya atención, en todas sus implicancias, quiere acudir por la vía de su potestad normativa legal. La idea matriz –continúa– es la representación intelectual del asunto que se quiere abordar, es el problema que se desea resolver. Los textos legislativos son los medios o instrumentos hipotéticos para lograr la satisfacción de ese objetivo” (Fallo de 17 de mayo de 1972. Tribunal Constitucional).*

El Tribunal cita doctrina y elabora juicios que, en su globalidad, son certeros para dar un contexto teórico de la relación que debe existir entre la idea original del proyecto de ley y las indicaciones que se presenten durante su tramitación. Si bien algunas citas, individualmente consideradas, pueden parecer muy amplias (como la de la sentencia del año 1972) y otras muy restringidas (como cuando se cita al profesor Cumplido), lo cierto es que sienta como doctrina que la limitación establecida tiene como objetivo impedir que se *“introduzcan normas que no vayan encaminadas directamente a enfrentar el asunto substancial que dio origen a la iniciativa legislativa”* (c.33).

Con todo, aunque el análisis teórico está correcto y bien fundado, es en la aplicación de estos conceptos al caso concreto cuando el Tribunal no hace cabal aplicación de los principios que él mismo determinó antes.

De este modo, junto con olvidar el objetivo de respetar las ideas matrices, genera con su actuar incentivos y señales inadecuadas.

2. La aplicación de los principios: el primer fallo

2.1. En relación al 15% de alumnos vulnerables como requisito para obtener la subvención

Descripción. En este aspecto los requirentes alegaron que la indicación que exige una matrícula de al menos un 15% de alumnos socioeconómicamente vulnerables para obtener la subvención, era contraria a las ideas matrices del proyecto original porque este tenía como único fundamento las modificaciones al Régimen de Jornada Escolar Completa Diurna²⁹. El fallo, en cambio, considera que el objetivo de esta norma es *“extender el derecho a la educación (...) a aquellos alumnos que presenten condiciones de vulnerabilidad socioeconómica”* (c. 44). Así interpretada la indicación se encontraba –a juicio del Tribunal– dentro de las ideas matrices contenidas en el mensaje. En concreto, la frase final del mensaje que dice: *“Con este proyecto, en suma, el gobierno espera continuar con el objetivo de asegurar una educación de calidad equitativamente distribuida”*, es la que permite afirmar la admisibilidad de la norma en cuestión (c.45).

Análisis. Como se vio, al esbozar los principios el fallo desarrolla el concepto de “relación directa con las ideas matrices” que se exige como requisito para las indicaciones. Con miras a darle contenido a dicho concepto, cita, entre otras, una sentencia del Tribunal Constitucional en su primer período de funcionamiento. En esa sentencia, esa magistratura señala que la idea matriz está constituida por la materia o el problema que el autor del mensaje o moción señalan como existentes y *“a cuya atención, en todas sus implicancias, quiere acudir por la vía de su potestad normativa legal”*. Con esta cita y su posterior aplicación en el análisis de la exigencia de 15% de alumnos vulnerables, el Tribunal incorpora como elemento a considerar para definir la idea matriz **“el problema que se desea resolver”**.

Incorporar este aspecto como un elemento adicional a considerar para la definición de la idea matriz no presenta inconvenientes. Sin embargo, si se considera –como lo hizo el TC– el único elemento definitorio

cho de los padres a escoger el establecimiento de enseñanza para sus hijos, más todavía si se tiene presente el progreso evidente que la implementación de dicho régimen pedagógi-

de la idea matriz, esta empieza a perder toda claridad y el marco de la discusión legislativa ya no queda entregado a las ideas matrices del proyecto original, sino que a los difusos límites “del problema que se desea resolver”. Bastaría, por ejemplo, que el autor de un mensaje o moción propusiera un problema para que toda la potestad normativa pudiera entrar en juego en búsqueda de una solución.

Para sostener la relación de la norma que exige un 15% de alumnos vulnerables con las ideas matrices del proyecto original, el Tribunal se fundó en la última frase del mensaje donde el Ejecutivo señala que con el proyecto que se presentó, *“el Gobierno espera continuar con el objetivo de asegurar una educación de calidad equitativamente distribuida”*. El Tribunal consideró que la exigencia del “15%” y esta frase estaban directamente relacionadas ya que la obligación implica *“mayor posibilidad de educación para aquellos en condiciones de vulnerabilidad”*.

El “problema” que encuentra el Tribunal en el Mensaje –educación de calidad para todos– es el objetivo permanente de toda política pública y, por eso, no puede servir de sustento concreto de una idea matriz ni mucho menos de una indicación posterior. Al razonar de ese modo, el Tribunal contradice una decisión anterior en la que había desechado como fundamento de una idea matriz un título del mensaje (“Secreto y Reserva Bancarios”) del proyecto en cuestión. Señala el Tribunal *“que efectivamente, en la fuente aludida (el mensaje del proyecto de ley) existe una tangencial alusión a la información de los créditos de consumo, pero en ningún caso puede darse a una mención incidental el carácter de idea matriz o fundamental de un proyecto, si se considera que en parte alguna del articulado del mismo se hace referencia, ni directa o indirectamente a la creación de un sistema de información consolidada sobre créditos de consumo otorgados por los establecimientos de comercio”*³⁰. Si en esa ocasión el Tribunal desechó como argumento para fundar la admisibilidad una *“alusión tangencial”*, en esta oportunidad debió seguirse el precedente. Sin embargo, procedió de otro modo utilizando como argumento una mera aspiración: educación de calidad para todos.

Esta declaración de admisibilidad solo incentiva a que en el futuro el gobierno de turno o los autores de mociones llenen los mensajes de frases

co (de Jornada Escolar Completa) *lleva consigo*” (c.72).

³² Ver por ejemplo, sentencias Rol N° 259, c. 34 (1997); N° 312, c. 38 (2000) y N° 325, c. 38 (2001).

³³ El mérito como política pública de la disposición es discutible. Ver Temas Públicos N° 617 de 14 de marzo de 2003, Libertad y Desarrollo; Puntos de Referencia N° 267 y 266 de junio de 2003, Centro de Estudios Públicos.

generales que den cuenta de problemas permanentes en una sociedad. ¿Podría el TC sostener en el futuro que frases como “atención de salud de calidad”, “vivienda para todos” o aun “una sociedad más feliz” sirvan de base para acoger cualquier indicación dentro de un proyecto de ley? Claramente no es posible porque siempre toda iniciativa pretenderá mejorar la calidad de la salud, ampliar la cobertura de vivienda y propender a la felicidad de los integrantes de la sociedad. Lamentablemente, en esta ocasión fue una frase tan general como las recién escritas la que sirvió de base para aprobar una política de discriminación positiva en los establecimientos subvencionados.

Desde otro punto de vista, el Tribunal funda su decisión en un juicio de valor completamente ajeno al rol de una Corte Constitucional. En efecto, al señalar que la obligación del 15% implica “*mayor posibilidad de educación para aquellos en condiciones de vulnerabilidad*” elabora un juicio de mérito que no le corresponde³¹. Así lo ha señalado el mismo Tribunal Constitucional en otras oportunidades³². Lo propio de este órgano es el análisis constitucional que permita comprobar si un determinado texto legal se adecua o no la Carta Fundamental. Lo bondadoso o perjudicial de esa política pública es un juicio que le corresponde a otros órganos³³.

En conclusión, la Corte Constitucional encontró relación directa entre el 15% de alumnos vulnerables como requisito para obtener la subvención y el mensaje original. Para ello usó como fundamento un juicio de mérito –ajeno a lo constitucional– y una declaración de intenciones tan amplia como universal: educación de calidad para todos. El mensaje original no tenía ninguna relación con la subvención educacional, con los requisitos para recibirla ni con la vulnerabilidad de los alumnos en establecimientos subvencionados.

2.2. En relación a la fiscalización sobre las Corporaciones Educativas Municipales y sobre los Departamentos de Educación Municipal (DEM)

Descripción. El proyecto de ley incorporó una indicación que exige que los presupuestos anuales de las Corporaciones Educativas Municipales y los DEM sean aprobados por el Concejo Municipal. Dichas entidades también deberán informar la ejecución presupuestaria de los servicios educacionales que administren.

³⁴ Sentencia Rol N° 413, de 26 de julio de 2004. Decidida por la unanimidad de los miembros.

Las Corporaciones Educativas y los DEM son las instancias al interior de los municipios encargadas de la gestión educacional. Debe recordarse que, desde los años ochenta, la educación dejó de ser fiscal – dependiente del Estado central– y se descentralizó hacia los municipios que, por estar más cerca de las personas y ser instancias descentralizadas, son más eficientes en la solución de los problemas de las personas que el gobierno central.

La sentencia consideró que esta indicación tenía relación con las ideas matrices porque el mensaje del proyecto original reconocía que *“la experiencia acumulada en los concursos sobre aporte suplementario por costo de capital adicional, (...) ha demostrado la necesidad de ajustar todas aquellas materias que dicen relación con los mecanismos de inversión de los recursos”* (c.41). Junto a ello, el hecho que el proyecto contemplare un incremento muy acotado en la subvención educacional para aquellos establecimientos que funcionen en régimen JEC llevó al Tribunal a concluir que entre las ideas matrices del proyecto se encontraba aumentar el aporte fiscal y, al mismo tiempo, *“efectuar ajustes con motivos de los nuevos aportes que se efectuarán para hacerlos compatibles con el régimen de Jornada Escolar Completa Diurna”*.

Ambos raciocinios sirven de base para que el TC concluya que la modificación del régimen de supervisión sobre los órganos gestores de la educación municipal está acorde con las ideas matrices por cuanto *“en ella se persigue solamente perfeccionar el sistema de fiscalización de los fondos públicos con motivo del aumento del monto de las subvenciones que percibirán los establecimientos de educación municipal. (...) En otras palabras –concluye– a mayor aporte fiscal, más estricta fiscalización”* (c.42).

Análisis. Al decidir este punto el Tribunal se basó –para sostener la constitucionalidad– en el texto del mensaje que anunciaba el incremento de la subvención para establecimientos en JEC con el objeto de financiar la hora no lectiva para docentes con 38 o más horas semanales de contrato. También le sirvieron de fundamento ciertas frases del

³⁵ La Ley 19.410 estableció hacia el futuro que todos aquellos que accedan al cargo de director deben someterse a concursos públicos de antecedentes.

³⁶ Cabe destacar que los proyectos se votan en general –la idea de legislar– y en particular cada artículo por separado o, lo que es lo mismo, una determinada forma de legislar sobre la materia.

³⁷ Sesión 48 de martes 13 de abril de 2004. Legislatura 350 Extraordinaria.

³⁸ Las comisiones ostentan un importante poder en sus áreas. Un autor señala que las comisiones tienen “la autoridad de un ‘portero’, la autoridad para proponer, la autoridad para negociar con la otra Cámara y la autoridad de fiscalizar los descuidos”. A su juicio, tienen esas características porque tiene la facultad de abrir el debate regulatorio sobre una materia, pueden proponer normas, aprobar o no los cambios de la otra Cámara y fiscalizar permanentemente la ejecución de las leyes que ella misma aprobó. SHEPSON, KENNETH Y

mensaje escritas a propósito de cambios que se proponían en los concursos por aporte suplementario por costo de capital adicional. Estos son aportes en dinero para establecimientos que al entrar al régimen de JEC tuvieran necesidades de infraestructura. Ambas ideas llevaron a que el TC concluyera que la modificación al régimen de fiscalización de los dineros municipales destinados a educación tenía relación con el mensaje original porque supuestamente este se fundaba en la premisa de “a mayor aporte fiscal, más estricta fiscalización”.

Sin duda esta última frase como idea matriz está muy lejos del real objetivo del proyecto. Al igual que en el caso anterior, se simplifica a tal punto la idea matriz que prácticamente cualquier modificación podría entenderse incorporada a ella. Con todo, en este caso, la relación es aún más lejana porque –a diferencia del caso anterior– en esta ocasión la frase que sirve de fundamento no está ni siquiera en el mensaje original sino que es deducida al interpretar dos normas con escasa relación entre ellas: un aumento de subvención para un caso específico y nuevos ajustes en los mecanismos de inversión de los recursos en infraestructura. De ambas ideas el Tribunal extrae una conclusión –a más aporte fiscal, más fiscalización– que no se encuentra en el mensaje y en la que entiende incorporado la modificación que se comenta.

La argumentación no es correcta porque, una vez más, extiende el concepto de idea matriz más allá de lo que corresponde. Si se sigue la interpretación del Tribunal, el legislador podría haber modificado todo el régimen de fiscalización de los dineros provenientes de la subvención –aun en los colegios particulares subvencionados– sin incurrir en ninguna inadmisibilidad. O también podría haber aumentado las atribuciones fiscalizadoras del Ministerio de Educación sobre la enseñanza municipal o haber creado una instancia nueva de fiscalización –como una Superintendencia– sin violar la Constitución porque todo lo señalado se incluye dentro de la premisa “mayor aporte fiscal, mayor fiscalización”.

Como puede apreciarse, el riesgo de utilizar frases amplias y obvias como forma de sustentar una idea matriz facilita que prácticamente cualquier indicación se entienda incorporada dentro de tales ideas. En efecto, pueden idearse numerosos argumentos para sostener que una determinada indicación aumenta la equidad del sistema o mejora la fiscalización a pesar que, una interpretación rigurosa, permitiría concluir, sino lo contrario, al menos que no hay relación directa entre los nuevos temas que se fueron incorporados y el proyecto original.

Por eso, es posible concluir que el análisis del Tribunal en este caso tampoco fue acertado extendiendo más allá de lo razonable el concep-

to de idea matriz y justificando la admisibilidad de las indicaciones en simples declaraciones o incluso en premisas no comprobadas.

2.3. En relación a los Consejos Escolares

Descripción. En la parte impugnada, los requirentes solicitaban se declarare contrario a las ideas matrices toda la regulación que creó los Consejos Escolares. En el proyecto –actualmente Ley 19.979– se establece la obligación que en todo establecimiento subvencionado –particular o municipal– debe existir un Consejo Escolar integrado por miembros de la comunidad escolar definidos en la ley. Este consejo tiene eminentemente atribuciones consultivas e informativas pudiendo llegar a tener, cuando el sostenedor así lo determine, carácter resolutivo.

El Tribunal determinó que la creación de los Consejos Escolares no era contraria a las ideas matrices fundándose en uno de los temas que explícitamente el mensaje consideraba como objetivo: *“la Participación”*. El mensaje original señalaba que el proyecto *“establece que la cuenta sobre gestión educativa del establecimiento que debe rendir el director, sea por escrito y esté dirigida a toda la comunidad escolar, no solo a los centros de padres y apoderados”*. Sobre esta base el Tribunal argumenta que la creación del Consejo Escolar amplía la participación buscada a toda la comunidad escolar. Agrega que *“la circunstancia de que la fórmula empleada por los preceptos sea distinta, o no estuviere consagrada en el Mensaje Presidencial, no obsta a lo concluido, ya que, por regla general, para resolver esta materia deberá estarse siempre más a lo sustantivo o material que a lo adjetivo o formal”* (c.38).

Análisis. En esta tercera petición, el Tribunal declaró la constitucionalidad fundándola en el texto mismo del mensaje de un modo mucho más concreto y directo que en los casos anteriores. En efecto, el mensaje contemplaba que la participación de la comunidad escolar era un objetivo fundamental. Para ello, el texto original exigía una rendición de cuentas del director *“a toda la comunidad escolar”* –no solo a los padres y profesores– con la obligación, además, de dejar constancia de las observaciones presentadas por la comunidad.

Los Consejos Escolares –más allá de ser una limitación a la libertad de enseñanza que, a nuestro juicio, es inaceptable– fueron una forma distinta de concretar la idea matriz original: la participación. Si bien al inicio del trámite legislativo no había propiamente un órgano donde supuestamente se institucionalizaría la participación, sino que solo obligaciones a las autoridades existentes, el legislador prefirió crear

un organismo donde se concentraría la participación. En este caso hay un objetivo –la participación– que originalmente fue abordado de un modo concreto pero que, por diversos argumentos, fue modificado en el curso del debate para terminar en los Consejos Escolares. Por esta razón, existe una relación directa entre la idea matriz y el texto final del proyecto que permiten –como hace el Tribunal– argumentar correctamente la admisibilidad.

3. Segundo fallo. Aplicando la doctrina adecuada

En el segundo fallo³⁴, poco más de un mes después del recientemente reseñado, un grupo de senadores acudió al Tribunal para que declarare inconstitucional la normas contenidas en el mismo proyecto de ley que exigían que los Directores de Establecimientos de Educación y Jefes de DEM concursen para conservar sus puestos. En la actualidad, ciertos directores del país ejercen dichos cargos en forma indefinida³⁵.

El Tribunal no entró a analizar el fondo del asunto y declaró inconstitucional las disposiciones por ser contrarias a las ideas matrices del proyecto de ley. Para ello argumentó señalando que las normas respecto a la concursabilidad constituye *“un conjunto sistemático de disposiciones”* (c.14) sin relación con las ideas matrices del proyecto. Agrega que *“del examen de la iniciativa en trámite permite constatar, con rasgos evidentes, que ninguna alusión o mención siquiera se efectúa en él a la concursabilidad de los cargos mencionados, ausencia que es también patente en las cuatro ideas centrales del proyecto en él descritas. Tal omisión queda de manifiesto, en fin, en los objetos esenciales que la iniciativa persigue alcanzar, como asimismo, en la descripción de las modificaciones que se proponen y concretan en los artículos permanentes y único transitorio que componen la normativa que el Presidente de la República sometió al conocimiento del Congreso Nacional”* (c. 14).

Por otra parte, el Tribunal estimó necesario formular ciertas precisiones necesarias para dar claridad a las decisiones sobre esta materia. Señala que *“esta Magistratura debe reiterar que las ideas matrices o fundamentales del proyecto en examen, son las contenidas, única y exclusivamente, en el Mensaje de rigor”* (c. 19) y, en el mismo sentido, repite que es el mensaje el único que *“debe tomarse en consideración para determinar la constitucionalidad de las adiciones o correcciones que, durante su tramitación, le fueron introducidas”* (c.18).

Como puede apreciarse el Tribunal es, en este caso, mucho más en-

fático y en ninguna oportunidad entra a interpretar frases del mensaje original con miras a encontrar relaciones entre este y las indicaciones posteriores. Junto con repetir la doctrina que se transcribió en la primera de las sentencias, declara la inconstitucionalidad de la norma y precisa los criterios y la aplicación de los mismos. Como ya se señaló, el fallo concluye que solo es en el mensaje o moción original donde se deben encontrar las ideas matrices. Es decir, que con el solo mérito de la presentación del mensaje o moción se fija el ámbito o las fronteras de la discusión que puede llevar a cabo el legislador. Todo aquello que desborde estas fronteras, no puede ser discutido en el contexto de ese proyecto de ley.

Este análisis es correcto y genera una serie de consecuencias positivas que se desarrollarán más adelante. Además es posible complementarlo con los principios establecidos en el primero de los fallos en orden a que el ámbito o fronteras de la discusión legislativa está determinado – al presentarse el mensaje o moción– por “*el asunto substancial que dio origen a la iniciativa legislativa*”. Es con esa materia de fondo –que puede ser una o varias pero que debe estar determinada en su sustancia– con la que debe existir una relación directa entre el proyecto original y las indicaciones.

4. ¿Es la votación de la idea de legislar una oportunidad de modificar las ideas matrices?

El segundo fallo, además de corroborar lo que aparece con toda claridad en la ley orgánica constitucional del Congreso, también permite precisar otro fallo más antiguo que había sido interpretado de manera amplia en el Congreso Nacional. El año 1993, el Tribunal Constitucional había establecido que “*para la determinación de lo que la citada disposición constitucional entiende por idea matriz o fundamental de un proyecto de ley habrá que estarse al análisis de su propio texto y a las justificaciones o comentarios contenidos en el Mensaje o Moción que la iniciare como también en la discusión general del proyecto y de todo antecedente legislativo en que aquella se deduzca*” (c. 3, Rol 174).

BONCHECK, MARK. *Analyzing Politics. Rationality, Behavior and Institutions*. Nueva York. 1997, p. 327-8.

³⁹ Sesión N° 72, Legislatura 348. Cámara de Diputados. 6 de mayo de 2003. Intervención del H.D. José Antonio Kast.

La parte que se destaca es, a todas luces, confusa y ha sido utilizada para declarar admisibles indicaciones cuestionadas durante la tramitación legislativa. En ocasiones, se ha interpretado que la idea matriz no queda determinada con la presentación del proyecto de ley sino que podría alterarse en algún modo con la discusión en general, es decir, aquella en que se vota la idea de legislar del proyecto³⁶. Sin embargo, esa interpretación además de ser contraria al texto constitucional, es también inconveniente porque, en la práctica, deja sin aplicación un mandato que tiene consecuencias positivas para el trámite legislativo.

Un caso concreto en el que se interpretó de este modo la doctrina de la idea matriz fue a propósito del debate de una disposición introducida por medio de indicación del Ejecutivo al proyecto de ley Chile Solidario. El Senador que alegaba la inadmisibilidad fundó su petición en que un aspecto concreto del proyecto no solo no estaba contenido en el mensaje original, sino que en este se expresaba claramente que la materia en cuestión sería regulada más adelante por medio de un segundo proyecto de ley. En esa ocasión el Presidente del Senado argumentó sobre la base de la sentencia que el Tribunal precisa en esta última sentencia. Concluye que el fallo *“cita a otros autores que también justifican entender como parte de las ideas matrices, no solo lo contenido en la moción o mensaje, sino además los comentarios realizados en la discusión general del proyecto”*³⁷. Agrega el Presidente –citando el fallo que, a su vez, toma una opinión de Francisco Cumplido– *“que para determinar las ideas matrices del proyecto habrá que recurrir a las justificaciones y comentarios del Mensaje o Moción, a la discusión general del proyecto (en que se aprueba la idea de legislar) en cada Cámara”*.

La reciente sentencia del Tribunal Constitucional viene a desechar con claridad esta tesis, confirmando con ello que las ideas matrices quedan firmes e inalterables al momento de presentar el proyecto de ley. La discusión en general y cualquier otro elemento incorporado después del envío del mensaje no tienen la virtud de modificar la idea matriz. Son solo estas las que deben ser consideradas para efectos de determinar la admisibilidad o no de una indicación.

V. CONSECUENCIAS DE LOS FALLOS: PROBLEMAS E INCENTIVOS QUE SE GENERAN

Los fallos que se han comentado –al igual que todas las sentencias– pueden incentivar ciertas conductas que se desarrollarán a continuación. Debe tenerse presente que en la medida que las contradicciones y las interpretaciones poco rigurosas se repitan, el concepto de idea matriz irá paulatinamente erosionándose hasta llegar a ser una disposición

constitucional sin aplicación real.

1. Incentivos a quien redacta el mensaje o moción

El primer fallo analizado, al declarar admisible una serie de indicaciones fundando su juicio en frases generales contenidas en el mensaje, motiva que en el futuro el gobierno o el autor de la moción escriba en el mensaje del proyecto de ley frases amplias que puedan servir de sustento a cualquier indicación futura. De este modo, se podrá argumentar en caso de impugnación, que es esa frase general la que fija el ámbito de la idea matriz y será con ella, en consecuencia, con la que la indicación debe tener una relación directa.

Una muestra indirecta de este punto es la argumentación que el propio gobierno utilizó en su escrito de observaciones al segundo requerimiento que se ha analizado. El Ejecutivo consideró que la concursabilidad de los directores estaba dentro de las ideas matrices del proyecto de ley porque *“la primera idea fundamental del proyecto es “asegurar una educación de calidad”*. Ahora bien –continuaba–, la norma impugnada *“tiene por finalidad hacer aplicable el mecanismo de renovación, mediante concurso, a todos los cargos de directores. (...) Ello no es sino una de las herramientas legales que contempla el proyecto para abordar su principal objetivo, cual es, como se ha indicado, asegurar una educación de calidad”*.

El Tribunal acertadamente no admitió este argumento en el segundo requerimiento. Sin embargo, el hecho que haya sido utilizada por el Ejecutivo es señal que esta interpretación amplia –acogida en la primera sentencia– será habitualmente esgrimida y que, en el futuro, los mensajes contendrán siempre frases generales que permitan sostener dicha argumentación.

2. Disminución de la calidad de las políticas públicas

La discusión en el Congreso se lleva a cabo básicamente a través de comisiones especializadas que analizan los diversos proyectos de ley. De este modo, tanto en el Senado como en la Cámara existen comisiones de Salud, Educación, Transporte, Hacienda, etc. En ellas no solo se es-

tudia en detalle cada proyecto de ley de su competencia, sino que también se recibe la opinión de expertos, personas afectadas y todo aquel que lo solicite en relación a una determinada iniciativa³⁸.

Es normal que durante la discusión en las comisiones legislativas, los parlamentarios –que en cierta medida se han especializado en el tema– aporten con sus comentarios y realicen indicaciones con miras a mejorar el proyecto. En el mismo sentido, es normal que otras instituciones hagan otro tanto por medio de los gremios, las universidades, los centros de estudios y en general, todo aquel que esté interesado en hacer valer sus puntos de vista en la discusión legislativa, ya sea a través de las exposiciones que se efectúan ante los parlamentarios en las comisiones legislativas o a través del debate en los medios de comunicación. En este sentido, tan solo por mencionar algunas leyes publicadas el año 2004, tanto la llamada “ley corta eléctrica”, la de rentas vitalicias y el AUGE fueron modificadas de un modo importante en el trámite legislativo habiendo coincidencia en todos los sectores que dichas regulaciones mejoraron su calidad en comparación con el texto originalmente presentado.

Si se autoriza que por medio de indicaciones se creen regulaciones sobre materias que nunca estuvieron en discusión o que solo indirectamente están relacionadas, disminuye las posibilidades que tanto los parlamentarios como los cuerpos intermedios contribuyan a mejorar la calidad de las políticas públicas que se discuten en el Congreso.

El ejemplo más patente lo entrega la norma –aprobada y declarada admisible por el Tribunal Constitucional– que exige que los establecimientos educacionales subvencionados cuenten con un 15% de alumnos vulnerables para obtener la subvención. Más allá del mérito mismo de la norma, lo cierto es que el modo como se discutió es signo de un debate pobre para aprobar una política pública deficiente. Un diputado de la Comisión de Educación –en la que se presentó por primera vez esta disposición– explica su origen: “Una indicación parlamentaria postulaba un 20 por ciento de alumnos vulnerables y gratuitos (en) todas las escuelas subvencionadas. ¿Estudio técnico? No había. ¿Cómo se llegó al 15 por ciento? preguntarán sus Señorías. Fue producto de una transacción (...) en la cual alguien propuso 20 por ciento, y otro, que lo consideró excesivo, propuso fijarlo en 10 por ciento. Al final, para dejar a todos felices, se optó por el 15 por ciento”³⁹.

En consecuencia, la calidad de las políticas públicas se resiente cuando no se respetan las ideas matrices pues esto incentiva que se acepten a tramitación indicaciones escasamente analizadas en su mérito y cuya aceptación responde más a circunstancias del momento que a análisis técnicos adecuados.

3. Un año contradictorio

Finalmente, del estudio de ambos fallos resulta con claridad que el 2004 –al menos en esta materia– fue un año contradictorio. Con poco más de un mes de diferencia el mismo Tribunal integrado por los mismos ministros adopta criterios diferentes al enfrentar asuntos similares. En la primera de las sentencias analizadas el Tribunal interpreta de modo extremadamente amplio el mensaje del proyecto de ley y por ello declara admisibles materias que ninguna relación tenían con las ideas originales. El tribunal contaminó su juicio imparcial con elementos ajenos a la Constitución ligando su decisión, más que al análisis de constitucionalidad, a la percepción de los ministros respecto a ciertas políticas educacionales que se estaban adoptando. Solo de esa forma se explica que se hayan usado frases generales o se hayan encontrado ideas matrices inexistentes para fundamentar la admisibilidad apartándose de su rol al emitir opiniones de mérito.

Afortunadamente en el segundo fallo el Tribunal no repitió su error y enmendó el rumbo. Con todo, estas contradicciones obligaron a que la magistratura explicitara ciertos conceptos que el primer fallo había oscurecido. En otras palabras, el Tribunal se vio en la obligación de aclarar un problema que él mismo había creado.

Estamos así ante otra consecuencia negativa de los fallos que se analizan. El 2004 fue, desde el punto de vista de la aplicación de la doctrina de las ideas matrices, un año contradictorio que deja abierta una puerta a un incierto futuro en esta materia.

VI. CONCLUSIÓN

La necesidad de presentar adiciones o correcciones que tengan relación directa con las ideas matrices de los proyectos de ley, es un requisito constitucional exigido en el proceso de tramitación de la ley a partir de la reforma del año 1970. En su momento se esgrimieron razones de “técnica legislativa”. Sin embargo, el respeto a las ideas matrices es también una exigencia de una sociedad libre, y más específicamente, de una democracia en la que se respetan a las minorías y en la que el Estado tiene límites en su poder regulador.

Durante el año 2004 el Tribunal Constitucional conoció de dos requerimientos en los que se solicitaba la declaración de inadmisibilidad de determinadas normas por haber sido incorporados por medio de indicaciones contrarias a las ideas matrices. Como se ha señalado, los fallos fueron contradictorios en su fundamentación, interpretando –específicamente uno de ellos– de un modo inadecuado la exigencia constitucional. El otro en cambio, junto con aplicar la norma, debió además precisar algunos conceptos que habían sido objeto de confusión a raíz del primer fallo.

En definitiva, el Tribunal Constitucional decidió asuntos similares en su contenido y próximos en el tiempo con criterios y fundamentos diversos. Si bien aún son inciertas las consecuencias que estas decisiones tendrán en las discusiones futuras sobre la materia, lo cierto es que, en este aspecto, para el Tribunal Constitucional no fue un buen año.

VII. BIBLIOGRAFÍA

- CAMINAL, MIQUEL (Ed). Manual de Ciencia Política. Editorial Tecnos. 2002.
- CARRASCO DELGADO, SERGIO. Alessandri. Su Pensamiento Constitucional. Editorial Jurídica. 1987.
- Centro de Estudios Públicos. Puntos de Referencia N° 267 y 266 de junio de 2003.
- COOTER, ROBERT. The Strategic Constitution. Princeton University Press. 2002.
- DAVIDSON, ROGER y OLESZEK, WALTER. Congress and its Members. CQ Press. 1994.
- FREI, EDUARDO; MOLINA SERGIO; EVANS, ENRIQUE; CUMPLIDO, FRANCISCO; SILVA,

- ALEJANDRO; LAGOS, GUSTAVO. La Reforma Constitucional de 1970. Editorial Jurídica de Chile. 1970.
- HAYEK, F.A. Los Fundamentos de la Libertad. Ediciones Folio, 1997.
 - Libertad y Desarrollo. Temas Públicos N° 694, 1 de octubre de 2004. Temas Públicos N° 617, 14 de marzo de 2003.
 - MASON, PAUL. Manual de Mason Sobre Procedimiento Legislativo. Centro para la Democracia y Banco Interamericano de Desarrollo. Washington. 1995.
 - PIEDRABUENA, GUILLERMO. La Reforma Constitucional. Historia de la Ley 17.284, Sus Principales Alcances y Posición de los Partidos Políticos. 1970.
 - POSNER, RICHARD. El Análisis Económico del Derecho. Fondo de Cultura Económica, 1998.
 - Reglamento de la Cámara de Diputados.
 - Reglamento del Senado.
 - Sentencias del Tribunal Constitucional Roles N° 174, 255, 259, 312 y 325.
 - SHEPSLE, KENNETH y BONCHECK, MARK. Analyzing Politics. Rationality, Behavior and Institutions. Nueva York. 1997.
 - SILVA BASCUÑÁN, ALEJANDRO. Tratado de Derecho Constitucional. Editorial Jurídica de Chile. 1963.
 - SILVA BASCUÑÁN, ALEJANDRO. Tratado de Derecho Constitucional. Editorial Jurídica de Chile. Tomo VII, Congreso Nacional, La Función Legislativa. 2000.
 - United States House of Representatives. How Our Laws Are Made. Document N° 101-139, 1990.



