

RECHAZO A INICIATIVA QUE REFUERZA EL CONTROL DE INADMISIBILIDAD: PUERTA ABIERTA A LA INDISCIPLINA PARLAMENTARIA

- El reciente rechazo de la Cámara de Diputados al proyecto de ley que buscaba elevar el quórum para revertir declaraciones de inadmisibilidad es una señal preocupante para la constitucionalidad del proceso legislativo.
- La iniciativa pretendía frenar el uso de mayorías circunstanciales que han erosionado las facultades de iniciativa exclusiva del Presidente de la República en materias críticas como el gasto público y la seguridad social.
- Al rechazarse esta reforma, se mantiene la vulnerabilidad del sistema legislativo ante el denominado "parlamentarismo de facto", permitiendo que decisiones técnicas de constitucionalidad sigan siendo revertidas con quórums mínimos y accidentales.

En los últimos años, el sistema legislativo chileno ha experimentado una creciente tensión entre el respeto a las reglas constitucionales y el uso de mecanismos destinados a eludirlas. Lo anterior se hizo particularmente evidente a partir de octubre de 2019 y durante la pandemia, período en que comenzaron a proliferar iniciativas parlamentarias que buscaban intervenir en materias reservadas constitucionalmente al Presidente de la República. Dos prácticas concentran esta tensión: la reversión de declaraciones de inadmisibilidad mediante quórums mínimos y el uso de reformas constitucionales para regular materias de iniciativa exclusiva del Ejecutivo.

En este contexto, el control de admisibilidad —mecanismo destinado a impedir la tramitación de proyectos de ley e indicaciones que transgreden expresamente normas constitucionales sobre formación de la ley— comenzó a ser evadido por dos vías: la primera, por el bajo quórum con que las declaraciones de inadmisibilidad pueden ser revertidas por los propios parlamentarios, desconociendo las normas expresas de la Constitución; y la segunda, por la utilización de reformas constitucionales como vía para regular materias propias de ley y, especialmente, de iniciativa exclusiva del Presidente de la República.

En ese contexto, se presentó un proyecto de ley que modificaba la Ley N° 18.918, Orgánica Constitucional del Congreso Nacional¹ como respuesta a este problema. Su objetivo era fortalecer el control de admisibilidad y evitar que reformas a la Constitución continúen siendo utilizadas como una herramienta para sortear las restricciones propias del proceso legislativo. Lamentablemente, ese proyecto no alcanzó los votos para ser aprobado por la Cámara de Diputados².

Más que una reforma procedimental, la iniciativa constituía una corrección institucional orientada a reforzar principios esenciales del orden constitucional, como la juridicidad, la supremacía constitucional y la separación de poderes del Estado.

EL DEBILITAMIENTO DEL CONTROL DE ADMISIBILIDAD

El control de admisibilidad cumple una función esencial dentro del proceso legislativo. Su finalidad es impedir que se tramiten proyectos que vulneren las reglas constitucionales, especialmente aquellas relativas a la distribución de competencias entre el Congreso y el Ejecutivo.

Actualmente, la declaración de inadmisibilidad de un proyecto de ley, de reforma constitucional o de una indicación corresponde a los presidentes de cada cámara o de las comisiones legislativas. Sin embargo, dicha decisión puede ser revertida por la mayoría de los miembros presentes en la sala o en las comisiones de la respectiva corporación.

En la práctica, esto significa que iniciativas claramente contrarias a la Constitución pueden continuar su tramitación con el respaldo de una fracción muy reducida de parlamentarios. Un caso paradigmático es lo que ocurre en las salas de la Cámara de Diputados y del Senado: de acuerdo con la Constitución, para entrar en sesión y adoptar acuerdos basta con un tercio de los diputados y senadores en ejercicio, respectivamente. Así, en la Cámara de Diputados, que se compone de 155 miembros, se puede comenzar a sesionar con 52, por lo que, en el extremo, una declaración de inadmisibilidad puede revertirse con tan solo 27 votos, es decir, apenas un 17% del total de diputados. En el Senado ocurre algo análogo: de sus 50 integrantes, se puede comenzar a sesionar con 17, por lo que una declaración de inadmisibilidad puede revertirse con apenas 9 votos, esto es, un 18% del total de senadores.

¹ Boletín N° 18.107-07.

² Sesión de Sala N°20, miércoles 06 de mayo de 2026. Votación: 73 votos a favor, 73 en contra y 1 abstención. Por tratarse de una materia propia de ley orgánica constitucional, se requería un quórum de 78 votos a favor.

El problema que ello genera es evidente: la supremacía constitucional termina dependiendo de mayorías circunstanciales y no de una mayoría robusta que exprese una opinión realmente representativa de la cámara respectiva.

Esta situación se agravó con la proliferación de iniciativas parlamentarias que incidían en materias de iniciativa exclusiva del Ejecutivo, particularmente aquellas vinculadas a gasto público, seguridad social y administración financiera del Estado. En lugar de corregirse mediante el control de admisibilidad, muchas de estas iniciativas fueron igualmente tramitadas gracias a la reversión de las declaraciones de inadmisibilidad.

REFORMAS CONSTITUCIONALES COMO MECANISMO DE ELUSIÓN DE LA INICIATIVA EXCLUSIVA

La debilidad del sistema actual no radica únicamente en el bajo quórum para revertir inadmisibilidades, a él se agregó la utilización de reformas constitucionales para legislar sobre materias que corresponden a la iniciativa exclusiva del Presidente de la República. Si bien la Constitución establece en su artículo 63 cuáles son las materias que corresponden al dominio legal y el artículo 65 señala cuáles son de iniciativa exclusiva del Presidente de la República, se ha consolidado una interpretación que sostiene que, cuando las cámaras ejercen la iniciativa como constituyente derivado, es decir, presentan proyectos para reformar la Constitución, no son aplicables los límites de los artículos 63 y 65.

Sin embargo, nuestra historia constitucional da cuenta que el sentido de las limitaciones de los artículos 63 y 65 son de larga data: mientras que el primero fue una innovación de la Constitución de 1980 que buscó corregir un defecto originado ya en la Constitución de 1833 y replicado en la de 1925, que establecía un conjunto no taxativo de materias de ley, estableciendo en su lugar un listado taxativo de ellas; el segundo, de la Ley N° 7.727 que reforma constitucional limita la iniciativa parlamentaria en lo relativo a gastos públicos data de 1943. Estas limitaciones responden a una lógica institucional clara: tanto por la separación de poderes, como por la atribución de las facultades y responsabilidades sobre la Administración Pública, el desarrollo de nuestra historia constitucional ha tendido a buscar la definición de los ámbitos de competencia del Presidente de la República como órgano encargado de administrar el Estado, el presupuesto y procurar la estabilidad fiscal; y del Congreso Nacional como principal organismo legislativo, así como atribuyendo a cada cámara funciones específicas como la fiscalización de los actos del gobierno o la participación en nombramientos de altas autoridades.

Sin embargo, durante los últimos años se consolidó una práctica legislativa destinada a eludir estas restricciones. Cuando determinadas iniciativas parlamentarias eran inadmisibles como proyectos de ley, comenzaron a presentarse bajo la forma de reformas constitucionales. El caso más emblemático fue el de los retiros de los ahorros previsionales durante la pandemia. Mediante disposiciones transitorias incorporadas a la Constitución, se reguló una materia que incidía directamente en la seguridad social, materia que se encuentra dentro de la iniciativa exclusiva del Presidente de la República.

Este mecanismo permitió evitar el control de admisibilidad y avanzar en la tramitación de iniciativas que, de cumplirse las reglas constitucionales, no deberían haberse podido tramitar.

La consecuencia de esta práctica es especialmente grave. Por una parte, se desdibujan las competencias constitucionales entre los poderes del Estado y, por otra, se instrumentaliza la Constitución como herramienta para el debate político, debilitando su carácter de norma fundamental. En otras palabras, la Constitución deja de operar como un marco jurídico superior y pasa a transformarse en una herramienta para sortear las limitaciones que ella misma estableció a los miembros del Congreso.

UNA CORRECCIÓN INSTITUCIONAL NECESARIA

Frente a este escenario, el proyecto de ley proponía fortalecer el control de admisibilidad mediante dos modificaciones centrales, cada una dirigida a una de las vías de elusión descritas: la primera, al bajo quórum para revertir inadmisibilidades; la segunda, al uso de reformas constitucionales para sortear la iniciativa exclusiva del Presidente de la República.

1. Aumento del quórum para revertir inadmisibilidades. La iniciativa modificaba los artículos 15 y 25 de la Ley Orgánica Constitucional del Congreso Nacional, elevando el quórum necesario para reconsiderar una declaración de inadmisibilidad. Actualmente, basta la mayoría de los miembros presentes. El proyecto reemplaza este estándar por la mayoría de los miembros en ejercicio. Este cambio buscaba asegurar que decisiones que afectan directamente la constitucionalidad de una iniciativa cuenten con un respaldo político más amplio y representativo, reduciendo la posibilidad de que mayorías ocasionales neutralicen el control de admisibilidad. Con ello, el proyecto de ley fortalecía el carácter institucional del mecanismo y limitaba su captura por dinámicas políticas coyunturales.

2.Nuevas causales de inadmisibilidad. La principal innovación del texto, que fue aprobado por la Comisión de Constitución de la Cámara de Diputados antes de no alcanzar el quórum en la Sala de dicha corporación, consistía en incorporar nuevas causales de inadmisibilidad respecto de las reformas constitucionales. En particular, se establecía que serían inadmisibles aquellas reformas constitucionales que: (i) Recayeran sobre materias de iniciativa exclusiva del Presidente de la República; y (ii) Trataran materias propias de ley conforme al artículo 63 de la Constitución.

La relevancia de este cambio es evidente. Ya no bastaría revestir una iniciativa de la forma de reforma constitucional para evitar los límites establecidos por la Constitución respecto de la iniciativa legislativa. De este modo, el proyecto intentaba restablecer coherencia entre la naturaleza de las reformas constitucionales, de las leyes y el rol que corresponde a la Constitución dentro del sistema jurídico.

CONCLUSIÓN

El proyecto de ley enfrentó un problema real y persistente del sistema político chileno a través de nuestra historia: la erosión progresiva de los límites de competencia entre poderes del Estado, que terminaron debilitando principios esenciales del orden institucional. En este contexto, la iniciativa constituyó una respuesta razonable y necesaria para fortalecer el principio de supremacía constitucional, evitando que la constitucionalidad de las iniciativas quede subordinada a mayorías transitorias y no representativas, por una parte; y por la otra, buscó proteger la iniciativa exclusiva del Ejecutivo, resguardando la lógica de separación de poderes y, especialmente, de la responsabilidad política y fiscal que justifica dicha atribución.

El rechazo en la Cámara de este proyecto de ley es una mala noticia para la estabilidad institucional y la certeza jurídica, ya que la supervivencia de este tipo de malas prácticas legislativas es un riesgo para el adecuado funcionamiento del sistema democrático y para el respeto a la Constitución. Cumplido el plazo constitucional de un año para volver a legislar estas materias, resulta imperativo que se reactive esta discusión. De lo contrario, el parlamentarismo de facto seguirá consolidándose como práctica institucional, debilitando las bases mismas del constitucional chileno.