



**“Control de admisibilidad de los proyectos de ley en Chile.
Criterios de admisibilidad”**

Autor: Ignacio Riquelme Reyes

Profesor guía: Christian Viera Álvarez

Octubre, 2021

A mi compañera de vida, por su infinito amor e inagotable paciencia.

Índice

Introducción.....	5
1. Marco Constitucional, Legal y Reglamentario.....	8
1.1. Aspectos previos.....	8
1.2. Normas constitucionales.....	8
1.3. Normas legales.....	9
1.4. Normas reglamentarias.....	10
1.5. Proyectos de ley ingresados a tramitación.....	10
1.5.1. Proyectos de ley en tramitación.....	11
1.5.2. Proyectos de ley archivados.....	13
1.5.3. Proyecto de ley rechazado.....	14
1.6. Importancia.....	15
2. Control de admisibilidad en el Proceso de Formación de la Ley.....	16
2.1. Fase o etapa prelegislativa.....	17
2.2. Fase o etapa legislativa.....	18
2.2.1. Iniciativa y Origen.....	18
2.2.2. Presentación y Admisibilidad.....	20
2.2.3. Requisitos de admisibilidad.....	20
2.2.4. Declaración de admisibilidad.....	24
2.2.5. Declaración de inadmisibilidad.....	24
2.2.6. Tipos de inadmisibilidad.....	25
2.2.7. Controversia entre Cámara de Origen y Cámara Revisora.....	30
2.2.8. Reconsideración de declaración de inadmisibilidad.....	32
3. Criterios de admisibilidad. Selección de leyes y proyectos de ley relevantes.....	35
3.1. Proyecto de ley que “Modifica el Código del Trabajo con el objeto de reducir la jornada laboral”. Boletín N° 11.179-13.....	35
3.1.1. Antecedentes de tramitación legislativa.....	35
3.1.2. Cuestión de inadmisibilidad.....	36
3.1.3. Iniciativas legales relacionadas.....	37
3.2. Ley N° 21.030, que “Regula la despenalización de la interrupción voluntaria del embarazo en tres causales”. Boletín N° 9.895-11.....	39
3.2.1. Antecedentes de tramitación legislativa.....	40
3.2.2. Cuestión de inadmisibilidad.....	40
3.2.3. Iniciativas legales relacionadas.....	42

3.3. Proyecto de ley que “Modifica el Código del Trabajo, para establecer que la indemnización por años de servicios se pague a los familiares de trabajadores fallecidos en accidentes del trabajo o de trayecto”. Boletín N° 13.864-13.....	43
3.3.1. Antecedentes de tramitación legislativa.....	43
3.3.2. Cuestión de inadmisibilidad.....	44
3.3.3. Iniciativas legales relacionadas.....	45
3.4. Proyecto de ley que “Prohíbe la reapertura de establecimientos educacionales de nivel parvulario, básica y media durante el año 2020 y establece una jornada mixta o semipresencial transitoria para todo el año escolar 2021”. Declarado inadmisibile.....	45
3.4.1. Antecedentes de tramitación legislativa.....	46
3.4.2. Cuestión de inadmisibilidad.....	46
3.4.3. Iniciativas legales relacionadas.....	47
3.5. Ley N° 21.223, que “Prorroga el plazo para la renovación de los permisos de circulación correspondientes al año 2020, y otras materias que indica”. Boletín N° 13.308-06	48
3.5.1. Antecedentes de tramitación legislativa.....	48
3.5.2. Cuestión de inadmisibilidad.....	49
3.5.3. Iniciativas legales relacionadas.....	51
3.6. Ley N° 19.947, que “Establece Nueva Ley de Matrimonio Civil”. Boletín N° 1.759-18	52
3.6.1. Antecedentes de tramitación legislativa.....	52
3.6.2. Cuestión de inadmisibilidad.....	53
3.6.3. Iniciativas legales relacionadas.....	53
4. Análisis crítico al régimen de admisibilidad	54
4.1. Consideraciones preliminares	54
4.2. Distinción entre requisitos de admisibilidad.....	55
4.3. Factores ideológicos, políticos y/o económicos en el control de admisibilidad.....	56
4.4. Diferencia de criterios entre las Corporaciones.....	57
4.5. Diferencia de criterios ante la misma Cámara.....	59
4.6. Reflexiones finales.....	60
Conclusiones.....	62
Bibliografía.....	65

Introducción

En el marco de la función legislativa que ejerce el Congreso Nacional en nuestro país, los proyectos de ley asumen un rol protagónico para la resolución de problemas y la regulación de materias de diversa índole e importancia para la ciudadanía. Así, conforme dispone nuestro ordenamiento jurídico, la ley es la declaración de la voluntad soberana y, como tal, se constituye como una de las mayores expresiones de la democracia representativa en Chile.

En este sentido, la generación de propuestas legislativas por parte del legislador es fundamental para dar respuesta a las exigencias que la ciudadanía espera de él. El principio democrático, se vislumbra como esencial para dar cabida a las demandas que la sociedad, permanentemente, requiere para asegurar el bien común como finalidad primordial del Estado de Derecho.

En este contexto, el control de admisibilidad de las iniciativas legales que realizan diversos actores en el proceso de formación de la ley, se constituye como vital para garantizar, precisamente, que la deliberación democrática se pueda encausar en el espacio político y jurídico designado para tal efecto. Al Congreso Nacional y, particularmente, a sus miembros, les compete la obligación de asegurar la viabilidad del debate legislativo de ideas en el contexto democrático, sin perjuicio de la resolución que, en definitiva, se adopte sobre ellas.

No obstante, el referido control no está ajeno a vicios y elementos que, eventualmente, se posicionan sobre la interpretación exclusivamente jurídica que debe realizar quien detenta la prerrogativa de admisibilidad. Frente a esto, es menester determinar si esta situación pudiese, en definitiva, traducirse en una herramienta que podría obstaculizar la deliberación democrática al interior del Órgano Legislativo.

Respecto a las motivaciones que fundaron mi decisión de realizar el presente trabajo, es posible agruparlas en dos ámbitos, personales y jurídicas. En cuanto a lo primero, desde el inicio del ejercicio laboral de mi profesión, me vinculé con el servicio público, particularmente, a través de la Biblioteca del Congreso Nacional.

En este sentido, desde mi egreso y durante la totalidad de mi carrera profesional he ido conociendo internamente el quehacer parlamentario que se desarrolla en el seno del Órgano Legislativo. Así, en el desempeño de mis funciones, he debido analizar y revisar innumerables propuestas legislativas, generando en mí, consecencialmente, el desarrollo de un fuerte sentido

crítico frente a esta trascendental materia. Sumado, adicionalmente, a la debacle política suscitada con ocasión del estallido social del pasado 18 de octubre de 2019 y hoy conducida a través de la elaboración de una nueva Carta Fundamental.

Jurídicamente, este contexto político-constitucional, ha reafirmado la importancia del principio democrático para garantizar la deliberación política y legislativa de las necesidades que la sociedad reclama de sus representantes. Comprendiendo, además, la trascendencia de dotar de certeza al proceso de formación de la ley y, puntualmente, al impulso jurídico inicial que supone la presentación de una determinada iniciativa legal.

Fruto de lo anterior, he podido apreciar, personalmente, el conflicto jurídico que se presenta en torno a la admisibilidad de una propuesta legislativa, extraviando, en ciertos casos, el debate legislativo de fondo, a la disputa de materias meramente procedimentales. En este contexto, el control de admisibilidad que debiese tener únicamente por finalidad la revisión objetiva del cumplimiento de los requisitos legales que habilitan la procedencia de un proyecto de ley, se impregna de valoraciones subjetivas que obstaculizan el cauce adecuado de la deliberación democrática.

Frente a esta problemática, sea plantea como hipótesis que, en el control de admisibilidad legislativa de los proyectos de ley, no existen criterios explícitos ni objetivos establecidos que permitan determinar la admisibilidad o inadmisibilidad de una iniciativa legal, principalmente, respecto de aquellas propuestas legislativas que se originan en una moción parlamentaria.

A partir de lo anterior, el presente trabajo tiene por objetivo determinar la existencia o ausencia de criterios específicos adoptados por el legislador al momento de ejercer dicho control, a fin de examinar, consecuentemente, la objetividad y/o subjetividad en el control de admisibilidad de los proyectos de ley en nuestro país. Por consiguiente, el desarrollo de esta investigación se abocará, en primer lugar, a revisar jurídicamente el referido control a partir de las normas constitucionales, legales y reglamentarias que consagran esta prerrogativa, con el propósito de delimitar el alcance de esta facultad. Posteriormente, se revisarán diversos proyectos de ley y leyes que suscitaron cuestionamientos de admisibilidad durante su tramitación, a fin de dilucidar criterios comunes o dispares. Finalmente, se concluirá este trabajo con un análisis crítico del régimen de admisibilidad imperante en Chile.

Respecto a la metodología utilizada para esta investigación, la presente tesis utiliza como fundamento la ciencia de la dogmática jurídica, bajo el supuesto de tener por objeto describir el derecho positivo vigente. Vale decir, de esclarecer el sentido y el alcance de las normas propias del régimen de admisibilidad en nuestro ordenamiento jurídico. Particularmente, en virtud de la revisión de las normas contenidas en la Carta Fundamental, la Ley Orgánica del Congreso Nacional, los reglamentos camerales de ambas Corporaciones y de doctrina relevante sobre la materia; la indagación de la práctica legislativa propia del quehacer parlamentario en torno al control de admisibilidad, radicada en el Congreso; y la examinación de la historia fidedigna del establecimiento de proyectos de ley y leyes de la República, circunscritas en el contexto del referido control.

En cuanto a su estructura, la presente tesis se divide en cuatro títulos, divididos en determinados apartados. El primer título, denominado “Marco Constitucional, Legal y Reglamentario”, delimita el marco normativo que consagra el régimen de admisibilidad, prescrito en la Carta Fundamental, en la Ley Orgánica Constitucional del Congreso Nacional, en los reglamentos de la Cámara de Diputados y del Senado, dilucidando, adicionalmente, diversas iniciativas de ley ingresadas con el objeto de regular esta materia. En segundo lugar, bajo el título “Control de admisibilidad en el Proceso de Formación de la Ley”, se circunscribe específicamente la referida prerrogativa de control durante el proceso de tramitación legislativa, detallando su ocurrencia en cada etapa. Seguidamente, en tercer lugar, el título “Criterios de admisibilidad. Selección de leyes y proyectos de ley relevantes”, estudia y analiza diversas propuestas legislativas y leyes cuyo ingreso o tramitación generó reparos de admisibilidad, distinguiendo: antecedentes de tramitación, cuestión de inadmisibilidad e iniciativas legales relacionadas. Finalmente, bajo el cuarto título “Análisis crítico al régimen de admisibilidad”, se desarrolla una revisión de las principales problemáticas dilucidadas durante el control de admisibilidad legislativa, identificadas durante la presente investigación, culminando con un juicio personal en torno a esta prerrogativa.

Espero que el presente trabajo sea una contribución valiosa para propender a la reflexión y al análisis de una materia que, por su importancia en el proceso de deliberación política, precisamente hoy se constituye como uno de los elementos necesarios para garantizar el principio democrático en el marco del proceso constitucional inédito que vive nuestro país.

1. Marco Constitucional, Legal y Reglamentario

1.1. Aspectos previos

La regulación constitucional vigente del proceso de formación de la ley tiene su origen en los anteproyectos de la Comisión de Estudios para la Nueva Constitución, el Consejo de Estado, el proyecto de la Junta de Gobierno y la reforma constitucional de 1989. Se trata de una materia que se ubica en el núcleo de la relación entre Presidente de la República y Congreso Nacional y que, por lo tanto, ha sido objeto de sucesivas modificaciones (Bronfman, Cordero y Aldunate, 2013: p. 145).

La Carta Fundamental regula en los artículos 65 a 75 de forma larga y detallada la descripción de los senderos procedimentales que debe transitar una propuesta legislativa para culminar en la publicación de una ley de la República (Viera, 2015: p. 183).

Por su parte, se complementa y circunscribe dicho marco constitucional, con las normas contenidas en la Ley Orgánica Constitucional del Congreso Nacional y lo dispuesto en los reglamentos camerales del Senado y de la Cámara de Diputados.

En este contexto, el presente título tiene por objeto hacer una revisión de las normas constitucionales, legales y reglamentarias vigentes que regulan el control de admisibilidad de los proyectos de ley en nuestro país, a fin de distinguir dicho proceso en el ámbito normativo-constitucional actual.

1.2. Normas constitucionales

A nivel constitucional, el control de admisibilidad de proyectos de ley se ubica en el marco del proceso de formación de la ley establecido en la Constitución Política de la República (CPR) de 1980.

En cuanto a su texto original, cabe precisar que las referidas normas constitucionales han experimentado modificaciones sustantivas desde la fecha de publicación del texto original a la actualidad. En este sentido, encontramos diversas reformas constitucionales modificatorias

del texto constitucional desde su vigencia a la fecha, tales como las Leyes de Reforma Constitucional N°s 18.825¹, 19.097², 19.526³, 20.050⁴ y 21.233⁵.

Así, por ejemplo, la Carta Fundamental en su texto original sancionaba en el artículo 66 con la cesación del cargo de Senador o Diputado, al Presidente de la respectiva Corporación o Comisión y a él o los autores de indicaciones que no tuviesen relación directa con las ideas matrices o fundamentales de un proyecto de ley. Luego, con la vigencia de la Ley de Reforma Constitucional N° 18.825, se suprime dicha causal de cesación de cargo, eliminándola del texto constitucional vigente.

1.3. Normas legales

A nivel legal, la Ley N° 18.918 o Ley Orgánica Constitucional del Congreso Nacional (LOCCN) publicada el 5 de febrero de 1990, prescribe bajo el Título II “Normas básicas de la tramitación interna de los proyectos de ley”, artículos 12 y siguientes el marco legal que regula el proceso de formación de la ley y, por ende, el control de admisibilidad de una iniciativa legal.

Respecto a la LOCCN, al igual que ocurre con la Constitución, ésta ha experimentado diversas modificaciones legales a su texto original en esta materia, correspondientes a las Leyes N°s 19.750⁶, 19.875⁷, y 20.447⁸.

A modo ejemplar, la Ley N° 20.447 que “Introduce en la Ley Orgánica Constitucional del Congreso Nacional las adecuaciones necesarias para adaptarla a la Ley N° 20.050, que reformó la Constitución Política de la República”, modifica el articulado, especialmente, en materia de declaración de inadmisibilidad de un proyecto de ley o de reforma constitucional.

A mayor abundamiento, el artículo 15 original de la LOCCN señalaba expresamente: “No se admitirá a tramitación proyecto alguno que proponga conjuntamente normas de ley y de reforma constitucional, o que no cumpla con los requisitos establecidos en el artículo anterior.

¹ Ley de Reforma Constitucional N° 18.825, publicada en el Diario Oficial el 17 de agosto de 1989.

² Ley de Reforma Constitucional N° 19.097, publicada en el Diario Oficial el 12 de noviembre de 1991.

³ Ley de Reforma Constitucional N° 19.526, publicada en el Diario Oficial el 17 de noviembre de 1997.

⁴ Ley de Reforma Constitucional N° 20.050, publicada en el Diario Oficial el 26 de agosto de 2005.

⁵ Ley de Reforma Constitucional N° 21.233, publicada en el Diario Oficial el 28 de mayo de 2020.

⁶ Ley N° 19.750, publicada en el Diario Oficial el 18 de agosto de 2001.

⁷ Ley N° 19.875, publicada en el Diario Oficial el 28 de mayo de 2003.

⁸ Ley N° 20.447, publicada en el Diario Oficial el 3 de julio de 2010.

La correspondiente declaración de inadmisibilidad será efectuada por el presidente de la sala. No obstante, la sala podrá reconsiderar dicha declaración.” Sin embargo, en virtud del numeral 15 del artículo único de la Ley N° 20.447 se sustituye el artículo 15, incorporando, por una parte, el trámite constitucional de Comisión Mixta para efectos del rechazo de admisibilidad de un proyecto de ley por la Cámara Revisora y, por otra, la facultad de las comisiones legislativas para efectos de la declaración de inadmisibilidad de una iniciativa legal o de reforma constitucional.

1.4. Normas reglamentarias

En el ámbito reglamentario, en primer lugar, hay que distinguir si se trata de la Cámara de Diputados o del Senado, ya que ambas Cámaras ostentan sus propios reglamentos con normativa particular en relación a la materia.

En este sentido, ambos reglamentos materializan el proceso de formación y discusión de la ley en términos concretos, especificando, pormenorizadamente, aspectos formales de tramitación de las propuestas legislativas en cada Cámara.

Sobre este punto, cabe tener presente que dichos reglamentos camerales han experimentado diversas modificaciones durante el transcurso de los años, principalmente, con el propósito de adecuar sus contenidos a la legislación vigente.

1.5. Proyectos de ley ingresados a tramitación

La regulación constitucional, legal y reglamentaria del control de admisibilidad de los proyectos de ley en nuestro país, no ha estado ajena al cuestionamiento político-legislativo. Así, es posible evidenciar diversas propuestas legislativas destinadas, en términos generales, a modificar, fortalecer o acotar este control.

Desde el año 1990 a la fecha, es posible encontrar disímiles iniciativas parlamentarias en relación a esta materia, iniciativas que, no obstante encontrarse ausentes actualmente de las prioridades del debate legislativo, surgieron de la voluntad política transversal de legisladores de diversos periodos parlamentarios y de distintos partidos políticos.

En dicho contexto, según se consigna en la base de datos de Tramitación de Proyectos del Congreso Nacional, podemos encontrar proyectos de ley heterogéneos en distintos estados de tramitación legislativa. Así, encontramos, por ejemplo:

1.5.1. Proyectos de ley en tramitación

a. Boletín N° 10.769-07

Proyecto de ley que “Modifica la ley N° 18.918, Orgánica Constitucional del Congreso Nacional, en lo relativo a la presentación de mociones y su admisibilidad”, ingresado a tramitación al Senado con fecha 22 de junio de 2016.

Esta iniciativa tiene por finalidad establecer la obligación de las Secretarías de ambas Cámaras de fundamentar, por escrito, las declaraciones de inadmisibilidad de los proyectos de ley que se ingresen y, además, que garantice la impugnabilidad de esa resolución administrativa mediante recursos legales.

En la actualidad, se encuentra en el primer trámite constitucional en la Comisión de Constitución, Legislación, Justicia y Reglamento de dicha Cámara Alta.

b. Boletín N° 10.815-07

Proyecto de ley que “Modifica la ley N°18.918, orgánica constitucional del Congreso Nacional, en materia de declaración de inadmisibilidad de las mociones”, ingresado a tramitación a la Cámara de Diputados con fecha 1 de agosto de 2016.

Este proyecto busca establecer un control más rígido en torno a la inadmisibilidad de proyectos de ley que dicen relación con materias que son de iniciativa exclusiva del Presidente de la República, eliminando su posibilidad de reconsideración por la Sala.

Al presente, se encuentra en el primer trámite constitucional en la Comisión de Constitución, Legislación, Justicia y Reglamento de la Cámara Baja.

c. Boletín N° 13.109-07

Proyecto de ley que “Modifica el artículo 15 de la Ley Orgánica Constitucional del Congreso Nacional en lo que respecta a la admisibilidad de los proyectos de ley”, ingresado a tramitación al Senado con fecha 10 de diciembre de 2019.

La presente iniciativa propone eliminar la posibilidad de reconsideración de la inadmisibilidad de proyectos ley o de indicaciones, referidas a la administración financiera del Estado.

Actualmente, se encuentra en el primer trámite constitucional en la Comisión de Constitución, Legislación, Justicia y Reglamento del Senado.

d. Boletín N° 13.602-07

Proyecto de ley que “Modifica la Carta Fundamental para incorporar como causal de cesación en el cargo de diputados y senadores, la presentación reiterada de mociones declaradas inadmisibles”, ingresado a tramitación a la Cámara de Diputados con fecha 22 de junio de 2020.

Esta propuesta legislativa tiene por objeto establecer la cesación en el cargo para parlamentarios que, durante su ejercicio, fueren sancionados más de tres veces por presentar mociones que hayan sido declaradas inadmisibles.

En el presente, se encuentra en el primer trámite constitucional en la Comisión de Constitución, Legislación, Justicia y Reglamento de dicha Cámara Baja.

e. Boletín N° 13.604-07

Proyecto de ley que “Modifica la ley N°18.918, orgánica constitucional del Congreso Nacional, para elevar el quórum exigido a efectos de reconsiderar la declaración de inadmisibilidad de una moción”, ingresado a tramitación a la Cámara de Diputados con fecha 22 de junio de 2020.

Este proyecto de ley busca establecer un quórum agravado para la aprobación de la admisibilidad de una moción en la Sala, incorporando el quórum de 2/3 de los diputados para aprobar la reconsideración de inadmisibilidad de una iniciativa parlamentaria.

En la actualidad, se encuentra en el primer trámite constitucional en la Comisión de Constitución, Legislación, Justicia y Reglamento de la Cámara de Diputados.

f. Boletín N° 13.608-07

Proyecto de ley que “Modifica el Reglamento de la Cámara de Diputados, para establecer un procedimiento sancionatorio ante la presentación de mociones que resulten declaradas inadmisibles”, ingresado a tramitación a la Cámara de Diputados con fecha 23 de junio de 2020.

La presente iniciativa tiene por finalidad establecer un procedimiento de sanción en el Reglamento de la Cámara de Diputados, para quienes incurran en la presentación de mociones inadmisibles.

Al presente, se encuentra en el primer trámite constitucional en la Comisión de Constitución, Legislación, Justicia y Reglamento de la Cámara Baja.

1.5.2. Proyectos de ley archivados

a. Boletín N° 659-07

Proyecto de ley que “Modifica el artículo 25 de la Ley N° 18.919, Orgánica Constitucional del Congreso Nacional, ingresado a tramitación al Senado con fecha 8 de abril de 1992.

Esta iniciativa tenía por objeto, por una parte, conceder explícitamente al Presidente del Senado, y a la Sala, la facultad de revertir la declaración de admisibilidad o inadmisibilidad de una indicación hecha en Comisiones y, por otra, precaver la posibilidad de que, una vez resuelta la materia por el Senado, su decisión pueda ser reconsiderada en Comisiones.

El proyecto de ley fue aprobado en general en segundo trámite constitucional en la Cámara Revisora. Con posterioridad, se solicitó su archivo.

b. Boletín N° 4.208-07

Proyecto de ley que “Modifica la ley N° 18.918, Orgánica Constitucional del Congreso Nacional, permitiendo la reconsideración por la Sala de un proyecto declarado admisible”, ingresado a tramitación a la Cámara de Diputados con fecha 18 de mayo de 2006.

Esta propuesta legislativa buscaba dotar a la Sala de la facultad de reconsiderar una declaración de admisibilidad efectuada por el Presidente de la Sala, en las mismas condiciones que la reconsideración establecida para la inadmisibilidad de un proyecto de ley.

La iniciativa fue archivada en primer trámite constitucional.

c. Boletín N° 4.561-07

Proyecto de ley que “Modifica el artículo 15 de la Ley Orgánica del Congreso Nacional en materia de admisibilidad de fondo de mociones parlamentarias”, ingresado a tramitación a la Cámara de Diputados con fecha 3 de octubre de 2006.

Este proyecto de ley proponía incorporar expresamente la posibilidad de declarar la inadmisibilidad de un proyecto de ley o de reforma constitucional que contraviniera de manera evidente la Constitución Política en materias de fondo.

Este proyecto fue archivado en primer trámite constitucional.

1.5.3. Proyecto de ley rechazado

- Boletín N° 1.340-07

Proyecto de ley que “Modifica la Ley N° 18.918, Orgánica Constitucional del Congreso Nacional, en materia de declaración de inadmisibilidad de proyectos de ley”, ingresado a tramitación al Senado con fecha 30 de agosto de 1994.

El presente proyecto tenía por objeto uniformar y detallar explícitamente la declaración de inadmisibilidad de los proyectos de ley en la LOCCN, entregándole tal facultad en forma expresa al Presidente de la Sala, pero permitiendo que esta última reconsidere tal decisión. En

particular, pretendía hacer extensiva la reconsideración a todas las causales de inadmisibilidad, puntualmente, en cuanto a los proyectos que deben tener su origen en la otra Cámara o a las mociones que se refieren a materias de iniciativa exclusiva del Presidente de la República.

El proyecto de ley fue rechazado en general en primer trámite constitucional en la Cámara de Origen. Sobre el particular, la Comisión de Constitución, Legislación, Justicia y Reglamento del Senado estimó innecesario legislar en la materia, dado que la ley vigente contemplaría el procedimiento para declarar la inadmisibilidad y su posible reconsideración por parte de la Sala, norma desarrollada en los Reglamentos de ambas Cámaras y sin que hasta ahora se haya suscitado problema alguno de aplicación o interpretación⁹.

1.6. Importancia

La ley es la herramienta jurídica que permite hacer cumplir, en la aplicación del derecho en la comunidad nacional, los principios políticos contenidos en la Carta Fundamental. Por ello, en el proceso de su formulación, se debe observar el más absoluto respeto a las normas constitucionales que lo regulan, con el fin de asegurar que adquiera el carácter vinculante que se le asigna (Vivanco, 2014: p. 202).

Admitir a trámite un proyecto de ley es una decisión crucial, dado que de este hecho jurídico se siguen diferentes efectos. Así, se constituye como el primer paso del proceso de formación de la ley y, por lo tanto, si todo resulta de la manera esperada, culminará con la aprobación de la iniciativa legislativa por parte de ambas Cámaras (Urquizar y Aguilera, 2019: p. 87).

En este contexto, el proceso de formación de la ley en el derecho, es decir, la elaboración de bosquejos y de proyectos de ley; su modificación o sustitución; el debate acerca de su texto y contexto; la apreciación global de su contenido; y el control de supremacía de cada una de las disposiciones que se plantea incluir en ellos, cuando es adecuado a la finalidad perseguida, resulta decisivo para lograr resultados sustantivamente legítimos (Cea, 2013: pp. 743-744).

⁹ Informe de la Comisión de Constitución Legislación, Justicia y Reglamento del Senado, de 30 de junio de 1995, Legislatura N° 330, Senado.

En consecuencia, vislumbrar el marco constitucional, legal y reglamentario que determina el proceso de formación de la ley y, particularmente, su control de admisibilidad, es fundamental para dar certeza jurídica de que, aquellas propuestas legislativas emanadas de la voluntad soberana, puedan ingresar a tramitación, ser discutidas y publicadas en el marco de un régimen democrático, en la medida que las necesidades de la ciudadanía así lo estimen pertinente.

Nuestro Código Civil establece expresamente en su artículo 1° que la ley es una declaración de la voluntad soberana que, manifestada en la forma prescrita por la Constitución, manda, prohíbe o permite. Es decir, la legitimidad del proceso democrático se encuentra supeditada al método que dispone la Carta Fundamental. Agrega la Constitución que, la soberanía reside esencialmente en la Nación (artículo 5 inciso 1° CPR).

En tal sentido, la forma de hacer la ley no es cualquiera, sino que la declaración de la voluntad soberana reclama un método deliberativo que, a grandes rasgos, es la intercomunicación dialógica entre las distintas fuerzas que conviven en el Congreso y que se materializa en el proceso de formación de la ley. La eficacia formal de la ley comprende su primacía, es decir, su fuerza irresistible. (Viera, 2019: pp. 2-3).

Por lo tanto, es esencial establecer previamente las reglas que circunscriben este proceso de formación, a fin de garantizar que la admisión de un proyecto de ley de relevancia nacional y que emana de la voluntad democrática no quede supeditado a la voluntad política del legislador de turno que, en definitiva, controla y determina su admisibilidad, sino que a criterios objetivos predefinidos con anterioridad a su presentación y tramitación.

2. Control de admisibilidad en el Proceso de Formación de la Ley

Luego de haber delimitado previamente la normativa constitucional, legal y reglamentaria que establece el proceso de formación de la ley, cabe detallar, a continuación, la forma en que opera el control de admisibilidad, de modo tal de identificar los momentos del proceso legislativo que habilitan su procedencia y ocurrencia.

En este sentido, con el objeto de dilucidar el control de admisibilidad de los proyectos de ley en nuestro ordenamiento jurídico, es menester examinar detalladamente las etapas que se constituyen para el desarrollo del referido proceso.

2.1. Fase o etapa prelegislativa

En los hechos, es innegable que existen diferentes actuaciones, administrativas o parlamentarias, destinadas a preparar los proyectos de ley; es lo que hemos denominado una posible fase “prelegislativa”, y cubre los diferentes momentos de gestación de un proyecto. En nuestro país, esta etapa no tiene ninguna regulación constitucional ni legal (Vergara-Blanco, 1991: p. 218).

Con todo, el proceso de elaboración de un posible texto de proyecto de ley ostenta una práctica consolidada, tanto a nivel de parlamentario, como a nivel de la Presidencia de la República.

En cuanto al Ejecutivo, el Ministerio Secretaría General de la Presidencia coordina la potestad legislativa del Presidente de la República. Lo hace, especialmente, a través de la División Jurídica. Por mandato legal, esta repartición asesora al Presidente de la República y a los ministros en la elaboración de los proyectos de ley. (Soto, 2015: p. 83)

Respecto a una iniciativa parlamentaria, a diferencia de lo que ocurre con el Ejecutivo, no existe un ministerio específico que asesore a los parlamentarios, sino que su actuar depende de diversas circunstancias, tales como su bancada, su partido político, los intereses del distrito o circunscripción que representa, entre otros. En este sentido, los parlamentarios cuentan con asesores legislativos de diversa índole, financiados o no por el Congreso Nacional que, en definitiva, los apoyan en la generación de una posible propuesta legislativa (Valdés y Soto, 2009: pp. 57-64).

En lo que dice relación al control de admisibilidad, al no existir una regulación constitucional, legal o reglamentaria expresa que delimite la generación de un proyecto de ley en la etapa prelegislativa, no existe un control formal propiamente tal, sino que dependerá de las prioridades político-legislativas de los parlamentarios y del gobierno que ejerza el poder en un periodo y contexto determinado.

2.2. Fase o etapa legislativa

Esta etapa responde a las etapas formales que, tanto la Carta Fundamental como la LOCCN y los reglamentos camerales prescriben para el ingreso, tramitación y culminación de una propuesta legislativa como ley de la República.

Respecto al control de admisibilidad, precisamente esta etapa es la que se encuentra regulada en la Carta Fundamental, LOCCN y reglamentos camerales, por lo que es menester examinar paso a paso la forma en que dicho control se manifiesta. Así, encontramos:

2.2.1. Iniciativa y Origen

Primeramente, cabe puntualizar que la iniciativa y origen, no obstante estar estrechamente entrelazados, dicen relación conceptualmente con cosas distintas dentro del proceso de formación de la ley.

Respecto a la iniciativa, ésta dice relación con la legitimación activa o competencia constitucional para accionar o desencadenar el proceso de formación de la ley (Vivanco, 2014: p. 205).

En cambio, tratándose del origen, su concepto responde a dos aspectos. Primeramente, a la Corporación en donde se inicia el trámite legislativo de un proyecto de ley y, en segundo lugar, hace referencia al instrumento o forma con que se inicia el proceso legislativo, esto es, por mensaje o moción (Urquizar et al., 2019: p. 39).

a) Iniciativa

En el sistema legislativo chileno sólo los representantes populares nacionales, es decir, Presidente de la República y parlamentarios, están dotados de iniciativa legal, careciendo de ella los Ministros de Estado, la Corte Suprema o la ciudadanía¹⁰ (Bronfman et al., 2013: p. 183).

¹⁰ Sin embargo, existen numerosas propuestas legislativas cuyo objeto es establecer la iniciativa ciudadana de ley, por ejemplo, los boletines N°s 2.489-07, 3.559-07, 7.206-07, 7.436-07, 9.975-07, 11.186-07, 11.363-07 y 12.310-07, 13.918-07, entre otros, ingresados a tramitación al Congreso Nacional.

A partir de lo anterior, quienes ostentan la facultad de ingresar un proyecto de ley al Congreso Nacional son exclusivamente el Presidente de la República, y los diputados y senadores, ya sea a través de un mensaje presidencial o de una moción parlamentaria, respectivamente¹¹.

La regla general es que, tanto el Congreso como el Ejecutivo, pueden ingresar a tramitación iniciativas que versen sobre cualquier asunto que se refiera a materias propias de ley¹². No obstante, la Constitución establece ciertas excepciones a dicha regla general, circunscribiendo ciertas materias específicas a la iniciativa exclusiva del Presidente de la República¹³ (Urquizar et al., 2019: p. 41).

b) Origen

Tratándose del Primer Mandatario, éste debe enviar al Senado o a la Cámara de Diputados, según corresponda o estime conveniente, el texto propuesto del proyecto de ley, junto con el mensaje y los documentos complementarios, en un documento suscrito por él y, normalmente, por él o los ministros del respectivo ministerio (Bronfman et al., 2013: p. 184).

Por su parte, los parlamentarios sólo pueden presentar sus proposiciones legislativas o mociones en la Cámara a la que pertenecen y siempre que las normas sobre origen de las leyes lo permitan, y en tanto no formen parte del campo de iniciativa exclusiva del Ejecutivo¹⁴.

Sin embargo, cabe precisar que, los proyectos de ley pueden tener su origen indistintamente en la Cámara Alta o Cámara Baja, es decir, sólo en ciertos casos establecidos por la Carta Fundamental, se restringe la presentación de ciertas materias a una determinada

¹¹ El texto constitucional señala en su artículo 65 que “Las leyes pueden tener origen en la Cámara de Diputados o en el Senado, por mensaje que dirija el Presidente de la República o por moción de cualquiera de sus miembros. Las mociones no pueden ser firmadas por más de diez diputados ni por más de cinco senadores”. Asimismo, el artículo 7 del RCD establece que “Los proyectos de ley que se presenten a la Cámara pueden iniciarse por mensaje del Presidente de la República o por moción de cualquiera de sus miembros”.

¹² El artículo 63 de la Carta Fundamental establece expresamente el dominio máximo legal.

¹³ La Constitución Política en el artículo 65 establece las hipótesis en las que el Presidente de la República es el único que puede iniciar el proceso legislativo respecto a ciertas materias específicas.

¹⁴ El artículo 12 de la LOCCN dispone que “Todo proyecto deberá presentarse en la Cámara donde pueda tener origen con arreglo a la Constitución Política y, en el caso de las mociones, en la corporación a la que pertenezca su autor”.

Cámara, por ejemplo, leyes sobre tributos sólo pueden tener su origen en la Cámara de Diputados y las leyes sobre amnistía únicamente pueden originarse en el Senado¹⁵.

2.2.2. Presentación y Admisibilidad

Todo proyecto de ley se inicia con el ingreso, a través de su presentación en la Oficina de Partes, de la respectiva Cámara. En ella, se examina que la iniciativa cumpla con los requisitos que se establecen para admitirlo a tramitación. Luego, lo resuelto es comunicado al Presidente de la Sala, quien ostenta las atribuciones para efectuar la declaración de inadmisibilidad de una propuesta legal¹⁶. De no ser admitido a tramitación el proyecto, éste no se dará cuenta en la Sala de la respectiva Corporación¹⁷ (Urquizar et al., 2019: p. 87).

2.2.3. Requisitos de admisibilidad

Primeramente, cabe puntualizar que los requisitos que debe cumplir todo proyecto de ley son los que establecen la Constitución Política y la LOCCN, y no los que prescriben los reglamentos camerales. Así, la facultad que se le confiere al Presidente de la Sala es para declarar la inadmisibilidad por incumplimiento de los requisitos dispuestos en la LOCCN y la Carta Fundamental, pero no los que posteriormente fueron incorporados a través de los reglamentos de las Corporaciones. Lo contrario, significaría una transgresión al artículo 7° de

¹⁵ El inciso segundo del artículo 65 de la Constitución establece que las leyes sobre tributos de cualquiera naturaleza que sean, sobre los presupuestos de la Administración Pública y sobre reclutamiento, sólo pueden tener origen en la Cámara de Diputados. Las leyes sobre amnistía y sobre indultos generales sólo pueden tener origen en el Senado.

¹⁶ El artículo 15 de la LOCCN en su inciso primero establece que la declaración de inadmisibilidad de un proyecto de ley o de reforma constitucional será efectuada por el Presidente de la Cámara de Origen. En iguales términos se contempla reglamentariamente en el artículo 80 del reglamento del Senado y artículo 55 numeral 2 de la Cámara de Diputados.

¹⁷ Se entiende por Cuenta el escrito que contiene un listado de todos los documentos que ingresan a la Cámara de Diputados y al Senado y que el Prosecretario de la cámara respectiva lee al comienzo de la Sesión. Una vez que “se da cuenta a la Sala”, el documento tiene plena vigencia o existencia y produce los efectos para los cuales ha sido recibido. Es elaborada por la Oficina de Partes de cada Corporación del Congreso Nacional. En las sesiones de Comisión, el secretario también “da cuenta” de los documentos recibidos. Disponible en: https://www.camara.cl/formacion_ciudadana/glosario.aspx#ex. Fecha última consulta: 19 de octubre de 2020.

la Constitución por parte del Presidente de la respectiva Cámara¹⁸ (Urquizar et al., 2019: pp. 88-89).

Dicho lo anterior, es posible distinguir requisitos constitucionales, legales y reglamentarios para efectos de la admisibilidad de una iniciativa legal. Por lo tanto, encontramos:

a. Requisitos constitucionales y legales

Tratándose de la LOCCN y la Carta Fundamental, encontramos requisitos comunes a las mociones parlamentarias y a los mensajes presidenciales; requisitos exclusivos de los mensajes; y aquellos que son propios de las mociones. Así, distinguimos:

1) Requisitos comunes a mensajes y mociones

- i. El mensaje o moción deben presentarse por escrito, físicamente en la respectiva Corporación donde pueda tener su origen (artículos 12 y 13 LOCCN, artículo 65 incisos primero y segundo CPR).
- ii. El texto legal propuesto por el Ejecutivo o parlamentarios deberá respetar las reglas sobre iniciativa exclusiva del Presidente de la República (artículo 13 LOCCN, artículo 65 incisos tercero y cuarto CPR).
- iii. La propuesta legislativa deberá acompañar sus fundamentos en el mismo documento en que se presente (artículo 14 LOCCN).
- iv. El texto normativo no podrá proponer conjuntamente normas de ley y de reforma constitucional (artículo 15 LOCCN).
- v. Tratándose de aquellas iniciativas que hubiesen sido desechadas en general en la Cámara de Origen, tendrá que haber transcurrido un año desde la fecha de dicha votación para su presentación. Con todo, respecto de un mensaje, el Presidente de la República podrá solicitar el proyecto pase a la otra Cámara (artículo 68 CPR).

¹⁸ Contradeciría lo dispuesto en el inciso segundo del artículo 7° de la Carta Fundamental, por cuanto, ninguna magistratura, ninguna persona ni grupo de personas pueden atribuirse, ni aun a pretexto de circunstancias extraordinarias, otra autoridad o derechos que los que expresamente se les hayan conferido en virtud de la Constitución o las leyes.

2) Requisitos para los mensajes

- i. El mensaje debe ser firmado por el Presidente de la República (artículos 32 numeral 1° y 65 CPR). En la práctica, el documento es firmado también por los ministros de la cartera correspondiente. Sin embargo, dicha firma no tiene valor jurídico, sino que sólo simbólico (Urquizar et al., 2019: p. 90).
- ii. Se deberán acompañar los antecedentes que expliquen los gastos que pudiere importar la aplicación de las normas contenidas en el texto propuesto, la fuente de los recursos que la iniciativa demande y la estimación de su posible monto (artículo 14 LOCCN). Esta exigencia se conoce como informe financiero del proyecto de ley.

3) Requisitos para las mociones

- i. El autor de la moción deberá ingresar la iniciativa legal en la Corporación a la que pertenezca, ya sea a la Oficina de Partes del Senado o de la Cámara de Diputados (artículo 12 LOCCN).
- ii. El texto legal propuesto no podrá ser firmado por más de diez diputados ni por más de cinco senadores, según corresponda (artículo 65 inciso primero CPR). La costumbre sostiene que uno o más son los autores principales y otros suman en señal de apoyo. En ciertos casos, los autores principales buscarán que sólo sea suscrita por los parlamentarios del mismo partido o coalición y, en otras, perseguirán un apoyo más amplio de otros sectores políticos, a fin de dar una imagen de transversalidad (Soto, 2015: p. 88).

b. Requisitos reglamentarios

En lo que dice relación con los requisitos reglamentarios, tanto el Reglamento de la Cámara de Diputados (RCD) como el Reglamento del Senado (RS), contienen requisitos que deben cumplir los proyectos de ley para ingresar a tramitación.

Sin embargo, cabe precisar que, el reglamento de la Cámara Baja, es el único que incorpora requisitos distintos a los constitucionales y legales ya señalados. En el caso de la

Cámara Alta, su reglamento se remite a repetir algunos de los requisitos de la LOCCN y de la Carta Fundamental, de manera tal que las mociones de uno o más senadores deberán someterse a las reglas generales¹⁹.

En razón de lo anterior, los requisitos adicionales que contempla el Reglamento de la Cámara de Diputados se remiten a las iniciativas legales presentadas en la Cámara Baja, ya sea un mensaje presidencial, o bien, una moción de uno o más diputados²⁰. En consecuencia, distinguimos:

- i. El texto normativo de un proyecto de ley, es decir, sus artículos, deberán disponer en términos precisos el mandato, prohibición o regla que se propone erigir en ley, sin aducir las razones o motivos en que se fundan (artículo 12 LOCCN).
- ii. En todo proyecto deberá adjuntarse un informe técnico que consigne: los fundamentos que justifiquen legislar sobre la materia; las disposiciones de la legislación vigente que se verían afectadas por el proyecto; la correlación del texto con el régimen normativo nacional; y los elementos de juicio que resulten indispensables para su mejor comprensión (artículo 13 RCD).
- iii. Tratándose de las mociones, la iniciativa deberá presentarse por escrito y redactadas de manera que, en lo posible, se refieran a una sola materia y cada una de sus disposiciones se consigne en artículo separado (artículo 11 inciso primero RCD).
- iv. En caso de los mensajes, reitera la exigencia de adjuntar un informe financiero de la Dirección de Presupuestos que expliquen los gastos que pudiere importar la aplicación de sus normas, la fuente de los recursos que la iniciativa demande, con la disponibilidad presupuestaria correspondiente y la estimación de su posible monto (artículo 13 inciso final RCD).

¹⁹ El artículo 80 del RS señala que no se admitirán a tramitación, en ningún caso, mensajes o mociones que inicien proyectos de ley que se refieran a materias que deban tener origen en la Cámara de Diputados ni mociones que recaigan en materias que sean de iniciativa exclusiva del Presidente de la República. Agrega que tampoco se admitirá a tramitación proyecto alguno que proponga conjuntamente normas de ley y de reforma constitucional o que no cumpla con los requisitos establecidos en el artículo 14 de la LOCCN.

²⁰ El artículo 201 del RC dispone que cuando el proyecto en discusión tenga su origen en moción, los suscriptores de ella deberán ser notificados de todas las citaciones en cuya tabla sea incluida. Además, los diputados suscriptores podrán designar a uno de ellos para que los represente.

2.2.4. Declaración de admisibilidad

Si el mensaje presidencial o la moción, según corresponda, reúne los requisitos de admisibilidad necesarios, es ingresado a la Cámara Baja o Alta mediante un documento denominado Boletín, que tiene un número correlativo que permite identificar el proyecto y acceder a la información de su tramitación a través de los sitios web de ambas Cámaras²¹.

En términos materiales, la labor técnica asociada al juicio de admisibilidad de una propuesta legislativa corresponde al abogado Oficial de Partes de la Secretaría de cada Cámara, el que, en definitiva, informa al Presidente de la Corporación. El criterio imperante es que debe darse cuenta de todo proyecto de ley recibido en la Oficina de Partes, con la excepción de aquellos casos en que claramente éste incumple las exigencias de admisibilidad (Bronfman et al., 2013: pp. 198-200).

Con posterioridad, una vez ingresado materialmente el proyecto y, antes de su cuenta en la Sala, se efectúa el análisis de admisibilidad por parte de la Secretaría de la respectiva Cámara²². Para estos efectos, se verifica si la propuesta legal cumple o no con los requisitos legales y constitucionales ya examinados, que permiten el inicio del proceso de formación de la ley. Declarada admisible la iniciativa, se da cuenta en sesión de Sala de la Corporación correspondiente.

2.2.5. Declaración de inadmisibilidad

Se entiende por inadmisibilidad de una iniciativa legal, la sanción que la ley prescribe en razón de la falta de alguno de los requisitos constitucionales y legales para la admisión a trámite de un proyecto de ley (Urquizar et al., 2019: p. 88).

Según hemos analizado, corresponde al Presidente de la Cámara de Diputados o del Senado pronunciarse la admisibilidad o no de un proyecto de ley. Asimismo, la LOCCN dispone que la circunstancia de que no se haya declarado la inadmisibilidad por la Sala, no

²¹ El artículo 11 del RCD establece que “Una vez presentado un proyecto de ley, éste se subirá al sitio en internet de la Cámara. En un vínculo especial, creado para tal efecto, se indicará el nombre de los autores de la moción, el título de que trata la iniciativa, su fecha de presentación, el número de boletín y la comisión en la que ha quedado radicado el proyecto.”

²² Los artículos 55 numeral 2° del RCD y artículo 80 inciso final del RS establecen la facultad del Presidente de la respectiva Corporación.

obstará a la facultad de las comisiones para hacerla, sin perjuicio de poder ser revisada por la Sala de la respectiva Corporación (artículo 15 inciso tercero LOCCN).

Sobre este punto, cabe señalar que en el Senado se suele informar en la Cuenta las mociones declaradas inadmisibles y los fundamentos que permiten sostener esta decisión. En cambio, en la Cámara de Diputados, hay diversos precedentes que muestran un criterio más flexible para interpretar las normas aplicables al juicio de admisibilidad (Soto, 2015: p. 193).

La LOCCN establece que deberá darse cuenta en sesión de Sala de la respectiva Cámara de todo proyecto de ley. Agrega que ningún caso se dará cuenta de proyectos de manifiesta inconstitucionalidad (artículo 13 LOCCN). Tampoco se dará cuenta de aquellas iniciativas que no cumplan con ciertos requisitos reglamentarios, por ejemplo, por no incluir el informe financiero correspondiente²³.

2.2.6. Tipos de inadmisibilidad

En términos generales, hemos revisado que los proyectos de ley al ser presentados en la Oficina de Partes de la Cámara correspondiente, pueden ser declarados inadmisibles por no cumplir con los requisitos que establecen la Carta Fundamental y la LOCCN para su ingreso a tramitación.

Sin embargo, en el ejercicio de la facultad del Presidente de la Cámara de Diputados o del Senado para declarar inadmisibile una determinada propuesta legislativa, puede ocurrir que, cumpliendo la iniciativa con todos los requisitos constitucionales, legales e incluso reglamentarios, se determine inadmisibile por considerar que el contenido del proyecto es contrario a la Constitución (Soto, 2015: pp. 194-195).

A partir de lo anterior, cabe distinguir entre aquella inadmisibilidat que tiene lugar como consecuencia de incumplir requisitos de forma y aquella que pudiese obedecer a consideraciones de fondo. Así, encontramos:

²³ Si el mensaje del Ejecutivo no acompaña el informe financiero, debiendo hacerlo, se tiene por presentado el proyecto de ley, pero no se da cuenta del mismo hasta el arribo de dicho informe.

a. Inadmisibilidad por cuestiones de forma

En general, la inadmisibilidad por consideraciones de forma tiene cabida cuando, en una iniciativa, se omiten aquellos requisitos constitucionales y/o legales establecidos en la Constitución Política y en la LOCCN para su presentación al Congreso Nacional. Así, por ejemplo, no es admisible un proyecto de ley que esté firmado por más de diez diputados o por más de cinco senadores, o bien, un proyecto que no se presente en la Cámara respectiva donde debiese tener su origen.

No obstante existir ciertas exigencias o cuestiones meramente formales que son fácilmente identificables al momento de determinar la admisibilidad o inadmisibilidad de un proyecto de ley, encontramos que, esta distinción, no está exenta de debates o cuestionamientos por parte del legislador. Así, para ciertos casos, esta determinación está acompañada de un conjunto de elementos políticos que, en definitiva, favorecen a una u otra postura. Por lo tanto, es necesario examinar con posterioridad si esta distinción obedece o no a parámetros objetivos, o bien, si confluyen factores de otra índole.

b. Inadmisibilidad por cuestiones de fondo

No obstante haber cumplido los requisitos de forma que la LOCCN y la Constitución Política prescriben para el ingreso de una propuesta legal, el Presidente de la Corporación en el ejercicio de sus facultades, puede declarar inadmisibles proyectos de ley por ser contrarios a la Carta Fundamental por cuestiones de fondo, es decir, por considerar que el contenido de la iniciativa es contrario a la Constitución.

Con todo, es menester precisar que esta materia no ostenta una interpretación uniforme en la práctica legislativa. Por consiguiente, es posible dilucidar debates parlamentarios que se han pronunciado en un sentido y, otros, que se han inclinado en el sentido opuesto. Para estos efectos, es necesario distinguir si se trata del Senado o de la Cámara de Diputados, a fin de determinar el criterio imperante en cada Corporación.

b.1. Inadmisibilidad de fondo en el Senado

Tratándose del Presidente de la Cámara Alta, el Reglamento del Senado establece que cualquier senador puede promover la cuestión de inadmisibilidad a discusión o a votación del asunto en debate, por ser contrario el proyecto a la Constitución Política del Estado (artículo 131 numeral 4° del RS).

Sin embargo, es perfectamente factible preguntarse si una disposición reglamentaria es suficiente para extender la potestad constitucional y legal del Presidente del Senado en orden a restringir o limitar la admisibilidad de una propuesta legislativa, favoreciendo así su interpretación de fondo de las normas constitucionales en relación a una materia específica.

Con todo, dicha norma en el Senado es escasamente invocada, ya que las cuestiones vinculadas con la constitucionalidad del contenido de un proyecto constituyen argumentos de fondo, más que una discusión en torno a su admisibilidad, por lo que, no logra dissociarse de la discusión misma de la iniciativa (Soto, 2015: p. 195).

b.2. Inadmisibilidad de fondo en la Cámara de Diputados

Respecto de la Cámara Baja, no hay norma que regule expresamente esta situación. No obstante, existen precedentes legislativos que, para algunos, conducen a la misma conclusión. A modo ejemplar, encontramos la declaración de inadmisibilidad del proyecto de ley suscrito por el ex diputado Marco Enríquez-Ominami Gumucio y diputado René Alinco Bustos, que despenalizaba hipótesis de conductas de aborto consentido, en atención a que sus contenidos vulneraban los incisos primero y segundo del número 1° del artículo 19 de la Carta Fundamental.

Sobre este punto, el entonces Presidente de la Cámara de Diputados, ex diputado Antonio Leal Labrín sostuvo que: "...la Presidencia de la Cámara no se pronuncia sobre el contenido de fondo, sobre el contenido constitucional ni sobre los temas valóricos del proyecto -respecto de los cuales el Presidente de esta Corporación tiene una opinión muy clara-, sino que hace uso de las facultades que le entregan el Reglamento y la ley orgánica constitucional del Congreso Nacional para declarar inadmisibile un proyecto."²⁴.

²⁴ Intervención en Sesión N° 100, de 21 de noviembre de 2006, Legislatura N° 354, Cámara de Diputados.

En el sentido contrario, fundamentando la admisibilidad del referido proyecto, el autor de la moción y ex diputado Marco Enríquez-Ominami Gumucio señaló que: “...Quiero recordar a la Cámara que no tiene facultades constitucionales, legales ni reglamentarias para pronunciarse sobre la inadmisibilidad de fondo del proyecto. Esa es una facultad privativa del Tribunal Constitucional.”²⁵.

Sumado al caso anterior, vislumbramos el proyecto de ley que fortalece la justicia equidad e igualdad penal y procesal para todas las personas procesados o condenados por hechos acontecidos entre el 11 de septiembre de 1973 y el 10 de marzo de 1990, boletín 8.963-07²⁶. Este proyecto fue acogido a tramitación sin reparos de admisibilidad al momento de su ingreso.

Sin embargo, en virtud del oficio N° 10.767 de 5 de junio de 2013, de los Comités Parlamentarios, se le plantea a la Comisión de Constitución, Legislación y Justicia que considere sobre tabla y emita un pronunciamiento sobre la constitucionalidad o inadmisibilidad e inconstitucionalidad del proyecto de ley.²⁷

Durante el debate en Comisión, se sostuvo por el ex diputado Arturo Squella Ovalle planteó que: “...si se consideraba que la iniciativa era contraria a la Constitución, correspondería al Tribunal Constitucional, sobre la base del requerimiento que se efectuara, pronunciarse al respecto, pero que eso no podría constituirse en un impedimento que impidiera a la Cámara pronunciarse sobre su texto.”²⁸.

En otro sentido, el ex diputado Ricardo Rincón González señaló que: “...el vicio formal de constitucionalidad...constituía también un tema de admisibilidad, pero que dado el contenido del proyecto, la Comisión debía pronunciarse sobre la constitucionalidad del mismo y, al respecto, creía que al vulnerar el texto propuesto lo establecido en el inciso segundo del

²⁵ Intervención en Sesión N° 100, de 21 de noviembre de 2006, Legislatura N° 354, Cámara de Diputados.

²⁶ Ingresado a tramitación a la Cámara de Diputados con fecha 4 de junio de 2013. El proyecto de ley se declara inconstitucional por la Sala de la Cámara de Origen.

²⁷ Luego de algunos cambios de opiniones acerca de la posible admisibilidad o inadmisibilidad de esta moción, el ex diputado señor Cristián Mönckeberg precisó que, de acuerdo a lo solicitado por los comités parlamentarios y como expresamente lo indicaba el oficio recibido por la Comisión, lo que correspondía era pronunciarse sobre la constitucionalidad de la iniciativa, no así sobre la admisibilidad por cuanto esta última era un tema de forma que ya había sido resuelto por el Presidente de la Corporación.

²⁸ Intervención en Comisión de Constitución Legislación y Justicia de la Cámara de Diputados, de 5 de junio de 2013, Legislatura N° 361, Cámara de Diputados.

artículo 5° y el N° 2 del artículo 19 en el fondo, más el inciso segundo del artículo 65 en la forma, todos de la Carta Política, el proyecto resultaba inconstitucional.”²⁹.

Con todo, para otros, la Mesa de la Cámara no ostenta atribuciones para declarar la inadmisibilidad de un proyecto de ley en atención a consideración de fondo, es decir, por ser contrario la Carta Fundamental. Sobre este punto, quizás el caso más ilustrativo que nos permite concluir lo anterior lo constituye la historia fidedigna del establecimiento de la Ley N° 19.947³⁰ o Nueva Ley de Matrimonio Civil.

El proyecto ingresó sin cuestionamientos de admisibilidad a la Cámara de Diputados. Sin embargo, durante su tramitación, se alegó la inadmisibilidad por inconstitucionalidad de parte del ex diputado Luis Valentín Ferrada Valenzuela, quien argumentó que: “...desde nuestro punto de vista, en materia de derecho público, este proyecto, en cuanto a que se dicta con efecto retroactivo, existiendo derechos adquiridos, y, en seguida, a que limite gravemente la libertad de las personas para contraer matrimonio bajo un régimen de matrimonio indisoluble -que es lo menos que la Constitución podría garantizarles y que se contiene en las definiciones actuales del Código Civil y del artículo 1° de la Constitución respecto de la familia-, es absolutamente inconstitucional...” (Historia de la Ley N° 19.947, 2004: p. 146).

Por su parte, defendiendo la admisibilidad de la iniciativa sostenida por la Mesa, se sostuvo por el entonces Presidente de la Cámara de Diputados y ex diputado Gutenberg Martínez Ocamica que: “...la Mesa no tiene atribuciones para declarar la inadmisibilidad, sustentada en razones de fondo. En todo caso, en cuanto al análisis que hizo la Mesa respecto del tema de fondo, si hubiésemos contado con facultades, ellas tampoco nos habrían permitido emitir una declaración, porque en relación con la solicitud del Diputado señor Ferrada, relativa al concepto de familia, el artículo 1° de la Constitución no lo precisa y, por tanto, no es claramente determinable que el mismo se establezca sólo para aquellas que derivan de un matrimonio...” (Historia de la Ley N° 19.947, 2004: p 252).

En síntesis, por una parte, es posible sostener que también corresponde a las Corporaciones velar por el cumplimiento de la Carta Fundamental y, por lo mismo, fundar los

²⁹ Intervención en Comisión de Constitución Legislación y Justicia de la Cámara de Diputados, de 5 de junio de 2013, Legislatura N° 361, Cámara de Diputados.

³⁰ Ley N° 19.947, publicada en el Diario Oficial el 17 de mayo de 2004.

juicios de admisibilidad en razón de ella. En este sentido, así como se puede fundar el rechazo de un proyecto por ser contrario a la Constitución, misma razón pudiese utilizarse para discutir la admisibilidad de una iniciativa (Soto, 2015: pp. 196-197).

En cambio, por otra parte, se puede sustentar que a las Cámaras no les cabe juzgar la constitucionalidad de fondo de los proyectos de ley, dado que la Carta Fundamental, ni la LOCCN ha establecido de forma alguna esta facultad. De sostener lo contrario, podría implicar propender a de la interpretación eminentemente subjetiva de normas constitucionales, a fin de fundar la inadmisibilidad de fondo de proyectos de ley que ya cumplieron con todos los requisitos legales y constitucionales para su ingreso a tramitación.

2.2.7. Controversia entre Cámara de Origen y Cámara Revisora

Puede ocurrir que la Sala de la Cámara Revisora tenga discrepancias en torno al juicio de admisibilidad de un proyecto de ley, previamente declarado admisible por el Presidente de la Cámara de Origen.

En este caso, según dispone la LOCCN, si en segundo trámite constitucional se rechazare la admisibilidad por la Cámara Revisora, se constituirá una Comisión Mixta, constituida por igual número de diputados y senadores para el sólo efecto de dirimir esta controversia. Dependiendo de lo que se resuelva, se continuará con la tramitación del proyecto, o bien, se determinará el archivo del mismo (artículo 15 inciso segundo LOCCN).

Al respecto, encontramos, por ejemplo, el proyecto de ley que interpreta y adecúa la legislación penal chilena a los tratados internacionales en materia de derechos humanos, boletín N° 3.345-07³¹, refundido con el boletín N° 3.959-07³². Esta propuesta legislativa, ingresó y fue aprobada por la Cámara de Diputados, pero en el Senado, fue declarada inadmisibile por el Presidente de la Cámara Alta.

Durante el debate legislativo de dicho proyecto en segundo trámite constitucional, el entonces Presidente del Senado, ex senador Adolfo Zaldívar Larraín, sostuvo que “...Sin pronunciarme sobre el fondo de la materia y siendo esta una atribución de nosotros, no nos

³¹ Ingresado a tramitación a la Cámara de Diputados con fecha 9 de septiembre de 2003.

³² Ingresado a tramitación a la Cámara de Diputados con fecha 30 de agosto de 2005.

corresponde entrar a distinguir qué materias son objeto de amnistía ni cuáles son sus alcances, sino que debemos remitirnos a lo global, porque la Carta Fundamental en esta materia es muy restrictiva. Dice: "Las leyes sobre amnistía y sobre indultos generales sólo pueden tener su origen en el Senado" ...Conforme a ello, declaro inadmisibile el proyecto, porque esta materia necesariamente debe tener su origen en el Senado."³³.

Recientemente, encontramos el proyecto de ley que modifica el Código del Trabajo con el objeto de extender la duración del permiso pre y postnatal parental y el fuero maternal durante el estado de excepción constitucional de catástrofe declarado por calamidad pública, boletín N° 13.364-13³⁴, refundidos con los boletines N°s 13.376-13³⁵ y 13.384-13³⁶.

En este caso, la iniciativa legal no fue objeto de cuestionamiento respecto a su admisibilidad por la Cámara de Diputados, aprobándose en primer trámite constitucional. Sin embargo, durante el devenir de su tramitación legislativa, se representa su inadmisibilidad, declarándose inadmisibile por el Senado.

En este sentido, se produjo un extenso debate en cuanto a la admisibilidad del proyecto de propuesta legislativa parte de diversos de senadores. Sobre el particular, el Secretario General de la Cámara Alta, Raúl Guzmán Uribe, se pronunció sobre la admisibilidad del proyecto de ley señalando que: "...Teniendo presente aquello, así como el hecho de que este proyecto parte siendo admisible en la Cámara, la Secretaría del Senado advierte que, a su juicio, y desde un punto de vista estrictamente técnico, jurídico y constitucional, la iniciativa en cuestión resultaría inadmisibile, fundamentalmente por dos razones: por una parte, porque se enmarca claramente en el ámbito de la seguridad social y, por otra, porque además implica o irroga gasto fiscal... Dicho lo anterior, la Mesa tiene la soberanía, por las razones que ha indicado la señora Presidenta, de declarar la admisibilidad de este proyecto, y, si lo estima pertinente, también someter a votación de la Sala esta materia..."³⁷.

Fruto de lo anterior, se decide por la Presidencia de la Mesa de la Cámara Alta someter a votación dicho cuestionamiento de admisibilidad del proyecto, al existir dos interpretaciones

³³ Intervención en Sesión N° 24, de 4 de junio de 2008, Legislatura N° 356, Senado.

³⁴ Ingresado a tramitación a la Cámara de Diputados con fecha 23 de marzo de 2020.

³⁵ Ingresado a tramitación a la Cámara de Diputados con fecha 25 de marzo de 2020.

³⁶ Ingresado a tramitación a la Cámara de Diputados con fecha 27 de marzo de 2020.

³⁷ Intervención en Sesión N° 40, de 17 de junio de 2020, Legislatura N° 368, Senado.

jurídicas distintas sobre la materia, culminando su resultado en la inadmisibilidad de la iniciativa.

En atención al mérito de lo expuesto, es posible dilucidar con mayor claridad la inexistencia de criterios predefinidos de admisibilidad de una iniciativa legal. En este sentido, según se puede apreciar, aparentemente, varían dependiendo de la Cámara en la que un proyecto de ley tenga su origen. En definitiva, esta indeterminación termina posicionándose sobre el debate jurídico-constitucional de admisibilidad o inadmisibilidad de un proyecto de ley.

2.2.8. Reconsideración de declaración de inadmisibilidad

En términos legislativos, se entiende por reconsideración, el medio de impugnación de la decisión del Presidente de la Cámara o de la Comisión respectiva de declarar inadmisibles un proyecto de ley o reforma constitucional (Urquizar, 2020: p. 27).

La finalidad de la reconsideración es enmendar la decisión del Presidente de la Corporación o Comisión respecto a la declaración de inadmisibilidad, es decir, se persigue volver a pronunciarse sobre la admisibilidad o inadmisibilidad de un proyecto de ley en atención que éste cumple con la que la Constitución y la LOCCN prescriben para su ingreso a tramitación.

Cabe precisar que la causal de inadmisibilidad debe estar contenida en la Carta Fundamental, en la LOCCN o en los reglamentos camerales. Asimismo, sólo podrá impetrarse a petición de uno o más parlamentarios pertenecientes a la misma Corporación o Comisión.

La LOCCN prescribe la posibilidad de que la Sala de la respectiva Cámara pueda reconsiderar la declaración de admisibilidad de un proyecto de ley formulada por el Presidente de la Corporación. Así, el artículo 15 de la referida norma en su parte final dispone que: "...No obstante, la Sala de dicha Cámara podrá reconsiderar esa declaración".

En razón de lo anterior, es necesario determinar el alcance de la reconsideración en relación con la expresión "esa declaración" contenida en la ley. En efecto, el tenor literal de dicha norma se refiere a la declaración de la inadmisibilidad de un proyecto de ley o de reforma constitucional que vulnere lo dispuesto en el inciso primero del artículo 65 de la Carta Fundamental.

Al respecto, es menester señalar que no ha sido un tema exento de discusión, sino que se han formulado distintas interpretaciones en cuanto al alcance de la reconsideración. Algunos, la limitan únicamente a la exigencia de firmas que debiese tener una moción al momento de ser presentada. En cambio, para otros, ostenta un alcance más extensivo, incluyendo las normas sobre el origen e iniciativa exclusiva del Presidente de la República (Urquizar et al., 2019: pp. 94-96).

Sin perjuicio de lo anterior, en la práctica parlamentaria, se ha extendido su aplicación a cualquier causal de inadmisibilidad, incluida la transgresión de la iniciativa exclusiva del Presidente de la República, entendiéndose que la limitación del inciso primero del artículo 65 de la Carta Fundamental es únicamente para efectos de los proyectos de reforma constitucional (Urquizar, 2020: p. 30).

En este contexto, a modo de ejemplo, podemos encontrar el proyecto de ley que modifica el Código del Trabajo con el objeto de reducir la jornada laboral, boletín N° 11.179-13³⁸. En este caso, el diputado y entonces Presidente de la Cámara de Diputados Fidel Espinoza Sandoval, declaró inadmisibile la moción que le dio origen, sosteniendo que se trataba de una materia de iniciativa exclusiva del Presidente de la República³⁹.

Fundamentando la admisibilidad del proyecto de ley, la diputada y autora de la moción Camila Vallejo Dowling sostuvo que: "...El artículo 65 de la Carta Fundamental establece que ciertas atribuciones son de iniciativa exclusiva del Presidente de la República, entre ellas, modificar la base de cálculo de las remuneraciones. Sin embargo, el Tribunal Constitucional es muy claro en señalar que para que el Poder Legislativo goce de iniciativa legal, la interpretación a esas excepciones se debe realizar de manera restrictiva y no extensiva..."⁴⁰.

Por la tesis contraria, la exdiputada Marisol Turres Figueroa planteó que: "...El artículo 65 de la Constitución Política de la República trata sobre la formación de la ley. En su número 4° señala que corresponderá al Presidente de la República la iniciativa exclusiva para... Ese artículo, al señalar que es de iniciativa exclusiva del Presidente de la República aumentar las

³⁸ Ingresado a tramitación a la Cámara de Diputados con fecha 8 de marzo de 2017.

³⁹ Oficio en Sesión N° 10, de 5 de abril de 2017, Legislatura N° 365, Cámara de Diputados.

⁴⁰ Intervención en Sesión N° 10, de 5 de abril de 2017, Legislatura N° 365, Cámara de Diputados.

remuneraciones de los trabajadores del sector público o privado, o alterar las bases que sirvan para determinarlas, apunta derechamente a la moción en debate...”⁴¹.

Posteriormente, se sometió el proyecto a votación declarando admisible la iniciativa legal, reconsiderando así la declaración de inadmisibilidad del Presidente de la Cámara Baja, en razón de no corresponder a una materia de iniciativa exclusiva del Ejecutivo. Es decir, se evidencia la posibilidad de reconsideración de inadmisibilidad de un proyecto de ley en un sentido amplio.

Sumado al caso anterior, situación similar se presentó en el proyecto de ley que modifica las normas legales que indica para disponer la suspensión del pago de las cuotas de créditos para la educación con aval del Estado, CAE, con ocasión del estado de excepción constitucional de catástrofe, a causa de la pandemia de Covid-19, boletín N° 13.506-04⁴². Este proyecto, declarado inadmisibile, en primera instancia, fue reconsiderado y declarado admisible por la Sala⁴³.

A partir de lo anteriormente expuesto, cabe sostener que no se trata un tema completamente zanjado al interior del Órgano Legislativo. Así, durante la deliberación legislativa, se han podido evidenciar distintas posturas e interpretaciones en relación a esta materia, favoreciendo la necesidad de vislumbrar la existencia de parámetros objetivos de admisibilidad.

En caso de sostener lo opuesto, estaríamos observando la posibilidad de restringir o ampliar la posibilidad de admisibilidad y reconsideración de propuestas legislativas conforme a la conveniencia política del sector imperante. Por lo tanto, a falta de un criterio uniforme, cabe preguntar si es prudente interpretar normas al vaivén partidista o personal de la mayoría parlamentaria de turno. Es decir, apremia la necesidad de otorgar certeza jurídica a las reglas del juego democrático que circunscriben el proceso legislativo en nuestro país.

⁴¹ Intervención en Sesión N° 10, de 5 de abril de 2017, Legislatura N° 365, Cámara de Diputados.

⁴² Ingresado a tramitación a la Cámara de Diputados con fecha 7 de abril de 2020.

⁴³ Sesión N° 21, de 12 de mayo de 2020, Legislatura N° 368, Cámara de Diputados.

3. Criterios de admisibilidad. Selección de leyes y proyectos de ley relevantes

Según hemos podido examinar, el proceso de formación de la ley en Chile se encuentra reglamentado profusamente en nuestro ordenamiento jurídico, puntalmente, en la Carta Fundamental, la LOCCN y en los reglamentos del Senado y de la Cámara de Diputados.

No obstante, es posible evidenciar una disparidad de criterios adoptados en orden a declarar la admisibilidad o inadmisibilidad de un proyecto de ley. En este sentido, vislumbramos decisiones disímiles acogidas en el seno del Congreso Nacional.

A prima facie, pareciera existir una rigidización del proceso de admisibilidad legislativa, en orden a extender la interpretación de normas constitucionales para fines netamente políticos, puntualmente, la normativa sobre iniciativa exclusiva del Presidente de la República. Lo anterior, se traduce en la discrepancia de criterios adoptados por la Mesa de cada Corporación al momento de ingresar a tramitación un proyecto de ley.

En consecuencia, cabe profundizar sobre la materia y hacer una revisión de una selección de leyes y propuestas legislativas cuya tramitación originó cuestionamientos de admisibilidad o inadmisibilidad. Para estos efectos, se analizarán las decisiones e interpretaciones adoptadas durante la disyuntiva de admisibilidad, cotejándolas con aquellas tomadas durante la admisibilidad de otras iniciativas de similar índole, a fin de dilucidar la coincidencia o discrepancia de criterios. Por ende, encontramos:

3.1. Proyecto de ley que “Modifica el Código del Trabajo con el objeto de reducir la jornada laboral”. Boletín N° 11.179-13

3.1.1. Antecedentes de tramitación legislativa

Esta iniciativa legal, se originó en una moción e ingresó a tramitación a la Cámara de Diputados el 8 de marzo de 2017.

Según se desprende del texto de la moción, este proyecto tiene por finalidad modificar las reglas del Código del Trabajo, a fin de reducir la jornada ordinaria de trabajo de las trabajadoras y trabajadores del ámbito privado. En este sentido, la propuesta legal sustituye la

jornada laboral ordinaria de cuarenta y cinco horas por una jornada de cuarenta horas semanales.

El proyecto fue aprobado en general y particular por la Cámara de Origen, despachándose al Senado en segundo trámite constitucional. Actualmente, la Sala autorizó a la Comisión de Trabajo de la Cámara Alta para discutir en general y en particular el proyecto en su primer informe.

3.1.2. Cuestión de inadmisibilidad

Sobre el particular, cabe recordar lo acontecido durante su ingreso a tramitación en la Cámara Baja, en cuanto se dispuso, primeramente, su inadmisibilidad por la Mesa de esta Corporación, sosteniéndose que se trataba de una materia de iniciativa exclusiva del Presidente de la República. Puntualmente, en relación al artículo 65 inciso cuarto numeral 4° de la Carta Fundamental.

En razón de lo anterior, se solicitó por la diputada y autora de la iniciativa Camila Vallejo Dowling, la reconsideración de la inadmisibilidad decretada, rechazándose, en definitiva, la inadmisibilidad efectuada por la Mesa por mayoría de votos en la Sala de la Cámara de Diputados.

En este contexto, cabe analizar lo esgrimido por la referida diputada, en cuanto a que:

“...El Tribunal Constitucional resolvió que una indicación parlamentaria recaída en una materia de iniciativa exclusiva del Presidente de la República, que indirectamente genere un aumento del gasto fiscal, es admisible si su efecto directo no es generar un mayor gasto público. En palabras del Tribunal Constitucional se establece que si se llegase a una conclusión contraria significaría que ningún parlamentario podría iniciar proyectos de ley que aumentaran la penalidad de delitos o, incluso, crear nuevos tipos penales que importen privación de libertad, considerando el aumento consiguiente del gasto que ello puede implicar...”⁴⁴.

Asimismo, la diputada sostuvo que:

⁴⁴ Intervención en Sesión N° 10, de 5 de abril de 2017, Legislatura N° 365, Cámara de Diputados.

“...Insisto en que la iniciativa es completamente admisible. Es más, si aplicáramos como regla general la interpretación efectuada por la Mesa, no podríamos haber declarado admisibles muchas iniciativas parlamentarias que ya son ley, por ejemplo, la aprobación de ciertos feriados nacionales y regionales. Son feriados el 20 de septiembre, en Coquimbo -fiesta de La Pampilla-; el 10 de agosto, en Tarapacá -fiesta de San Lorenzo-; el 7 de junio, en la Región de Arica y Parinacota, y el 20 de agosto en Chillán Viejo. Todos esos feriados nacieron de iniciativas parlamentarias y no de la Presidencia de la República. Bajo la interpretación de la Mesa, esos proyectos de ley no debieron ser admisibles...”⁴⁵.

Siguiendo la línea argumentativa anterior, es dable sostener que tal postura implicaría realizar una interpretación extensiva de las normas sobre admisibilidad legal, principalmente, sobre la iniciativa exclusiva que corresponde al Presidente de la República en orden a alterar las bases que sirven para determinar las remuneraciones.

En consecuencia, en caso de aplicar dicho razonamiento, podríamos llegar a cuestionar la admisibilidad de una multiplicidad de leyes vigentes ingresadas a tramitación sin reparos por parte de la Mesa de las respectivas Corporaciones, por ejemplo, tratándose de las Leyes N°s 21.051⁴⁶, 21.036⁴⁷, 21.034⁴⁸, entre otras.

3.1.3. Iniciativas legales relacionadas

El 11 de mayo de 2017, se solicitó por la Comisión de Trabajo y Seguridad Social el acuerdo de la Sala, para refundir las mociones contenidas en los boletines Nos 8.023-13⁴⁹,

⁴⁵ Intervención en Sesión N° 10, de 5 de abril de 2017, Legislatura N° 365, Cámara de Diputados.

⁴⁶ Ley N° 21.051, que “Declara como feriado los días 17 y 18 de enero de 2018 en la Región de la Araucanía y en la de Tarapacá, respectivamente, con motivo de la visita del Papa Francisco”, publicada en el Diario Oficial el 7 de diciembre de 2017.

⁴⁷ Ley N° 21.036, que “Declárase feriado el 20 de septiembre de 2017 para la Región de Coquimbo”, publicada en el Diario Oficial el 16 de septiembre de 2017.

⁴⁸ Ley N° 21.034, que “Declara feriado para la Región de Magallanes y la Antártica Chilena y para la provincia de Chiloé, el día 21 de septiembre”, publicada en el Diario Oficial el 14 de septiembre de 2017.

⁴⁹ Proyecto de ley que “Modifica la normativa laboral aplicable a los choferes y auxiliares de la locomoción colectiva interurbana y rural de pasajeros en materia de descansos y esperas que deben cumplir entre turnos laborales”. Ingresado a tramitación a la Cámara de Diputados con fecha 8 de noviembre de 2011.

9.098-13⁵⁰, 9.752-13⁵¹, 10.839-13⁵² y 11.179-13, todas relacionadas con la jornada laboral⁵³. Esta proposición, fue acordada por unanimidad en la Sala de la Cámara Baja, sin mayores pronunciamientos⁵⁴.

Sin perjuicio de lo anterior, durante el devenir de la tramitación del proyecto, se determinó por la Sala dejar sin efecto la autorización solicitada para refundir los referidos proyectos en atención a que, efectuado un nuevo análisis, se había estimado procedente su tratamiento individual por la Comisión de Trabajo y Seguridad Social.

En este contexto, de la revisión de los boletines inicialmente refundidos, es posible evidenciar una discrepancia de criterios adoptados al momento de ingresar estas iniciativas sin reparos de admisibilidad a la Cámara de Origen, no obstante, referirse todas ellas, en términos generales a la misma materia objeto de modificación por el boletín N° 11.179-13.

Por lo tanto, cabe preguntarse la razón de la disparidad de criterios adoptados por la Mesa de la Cámara de Diputados al ingreso de esta propuesta legal. Al respecto, toma relevancia lo sostenido el Secretario General de la Cámara de Diputados, Miguel Landeros Perkic, quien sostuvo que:

“...reiteradamente la Secretaría de la Corporación ha propuesto a la Presidencia que los proyectos que dicen relación con rebajas de horas y con condiciones de los trabajadores, que conforme a la Constitución son materias de iniciativa exclusiva del Presidente de la República, se declaren inadmisibles...⁵⁵.”

A mayor abundamiento, se declaró inadmisibile por la Mesa la misma Cámara, una moción del diputado Enrique Van Rysselberghe Herrera y de la diputada señora Sandra Amar Mancilla en materia de reducción de la jornada laboral. En este caso, la iniciativa fue objeto de

⁵⁰ Proyecto de ley que “Modifica el Código del Trabajo y la ley N° 18.834 sobre Estatuto Administrativo, estableciendo un sistema de adaptabilidad en el horario de trabajo”. Ingresado a tramitación a la Cámara de Diputados con fecha 12 de septiembre de 2013.

⁵¹ Proyecto de ley que “Modifica el Código del Trabajo, en el sentido de acotar la posibilidad de excluir de la limitación de la jornada ordinaria de trabajo a quienes se desempeñen en medios de comunicación social”. Ingresado a tramitación a la Cámara de Diputados con fecha 27 de noviembre de 2014.

⁵² Proyecto de ley que “Modifica el Código del Trabajo, en materia de jornada laboral de los choferes y auxiliares de locomoción colectiva interurbana y de servicios interurbanos de transporte de pasajeros”. Ingresado a tramitación a la Cámara de Diputados con fecha 4 de agosto de 2016.

⁵³ Oficio en Sesión N° 23, de 11 de mayo de 2017, Legislatura N° 365, Cámara de Diputados.

⁵⁴ Sesión N° 23, de 11 de mayo de 2020, Legislatura N° 365, Cámara de Diputados.

⁵⁵ Intervención en Sesión N° 55, de 24 de julio de 2019, Legislatura N° 367, Cámara de Diputados.

reconsideración de inadmisibilidad por parte del diputado Ignacio Urrutia Bonilla, pero esta reconsideración fue rechazada por la Sala⁵⁶.

Sumado al caso anterior, recientemente, encontramos el proyecto de ley de autoría parlamentaria que “Modifica el Código del Trabajo, en materia de duración y distribución de la jornada laboral”, boletín N° 14.451-13⁵⁷, cuyo ingreso no generó reparos de admisibilidad por la Mesa de la Cámara Baja, no obstante abordar materias prácticamente análogas.

Por el contrario, tratándose del Senado, referido a la misma materia, encontramos el boletín N° 4.474-13⁵⁸, que “Reduce la jornada ordinaria de trabajo a 42 horas semanales”. Esta iniciativa de autoría parlamentaria, se dio cuenta sin reparos de admisibilidad al momento de su ingreso a tramitación a la Cámara Alta⁵⁹.

En consecuencia, de la revisión de los antecedentes expuestos, es posible encontrar disímiles posturas en relación a la admisibilidad de proyectos de ley sobre estas materias. Así, por un lado, se evidencia un criterio imperante en la Secretaría de la Cámara de Diputados objeto de reconsideración por la Sala, de manera tal que, la decisión que se adopte en torno a la admisibilidad, dependerá de la mayoría política circunstancial que se pronuncie en uno u otro sentido. En cambio, por otro lado, no existen mayores antecedentes en el Senado que permitan determinar un criterio predeterminado, sino que podría considerarse la ausencia de alguno previamente establecido.

3.2. Ley N° 21.030, que “Regula la despenalización de la interrupción voluntaria del embarazo en tres causales”. Boletín N° 9.895-11

⁵⁶ Sesión N° 55, de 24 de julio de 2019, Legislatura N° 367, Cámara de Diputados.

⁵⁷ Ingresado a tramitación a la Cámara de Diputados con fecha 24 de junio de 2021. Está actualmente en tramitación en la Comisión de Trabajo y Seguridad Social de la Cámara de Diputados.

⁵⁸ Ingresado a tramitación al Senado con fecha 30 de agosto de 2006. El 19 de junio de 2019 se solicitó su desarchivo por el autor del proyecto.

⁵⁹ Sesión N° 48, de 5 de septiembre de 2006, Legislatura N° 354, Senado.

3.2.1. Antecedentes de tramitación legislativa

La presente ley, se originó en un mensaje presidencial de la, entonces, Presidenta de la República, Michelle Bachelet Jeria, que ingresó a tramitación a la Cámara de Diputados el 31 de enero de 2015.

Conforme prescribe el mensaje del Ejecutivo, el proyecto de ley tenía por objeto establecer una nueva normativa sobre despenalización de la interrupción del embarazo por tres causales específicas, modificando el Código Sanitario, Penal y Procesal Penal (Historia de la Ley N° 21.030, 2017: p. 12).

Luego de más de dos años de discusión parlamentaria, la iniciativa legal fue aprobada y despachada por el Congreso Nacional, culminando su tramitación legislativa en ley de la República el 23 de septiembre de 2017.

3.2.2. Cuestión de inadmisibilidad

En cuanto a la admisibilidad de la propuesta legislativa, cabe puntualizar que, no obstante ingresar a la Cámara de Diputados sin reparos de admisibilidad por parte de la Mesa de la Corporación, el proyecto no estuvo ajeno a cuestionamientos.

En este sentido, durante la Cuenta en Sala de la iniciativa, se sostuvo por el diputado Patricio Melero Abaroa que:

“...En numerosas oportunidades la Mesa ha declarado que no son admisibles iniciativas de ley que van en contra de lo establecido en la Constitución Política de la República. De manera que, a mi parecer, se requiere el pronunciamiento de la Mesa, a favor o en contra, sobre la constitucionalidad del proyecto en cuestión que, desde el momento en que plantea la posibilidad de que se interrumpa el embarazo de un ser vivo y sano, claramente afecta el derecho a la vida del que está por nacer, consagrado tanto en nuestra Carta Fundamental como en el Pacto de San José de Costa Rica, del cual Chile es adherente...”⁶⁰.

⁶⁰ Intervención en Sesión N° 123, de 3 de marzo de 2015, Legislatura N° 362, Cámara de Diputados.

En el sentido contrario, el ex diputado y entonces Presidente de la Cámara de Diputados Aldo Cornejo González argumentando la postura de la Mesa señaló que:

“...el artículo 65 de la Constitución se refiere a evitar la tramitación de iniciativas parlamentarias o indicaciones que afecten la autonomía financiera del Poder Ejecutivo y, por tanto, no dice relación con aspectos de fondo en materia constitucional... no corresponde a la Mesa de la Cámara pronunciarse sobre materias de fondo que digan relación con la inconstitucionalidad del proyecto enviado por la Presidenta de la República...”⁶¹.

Fruto de lo anterior, se concluyó durante la sesión que el organismo que nuestra institucionalidad consagra para velar por la supremacía de las normas constitucionales no es la Presidencia de la Cámara de Diputados, sino que el Tribunal Constitucional.

Sin embargo, este razonamiento no se ha mantenido incólume. Quizás, el caso más ejemplificador, lo representa el ya referido proyecto de ley suscrito por los diputados señores Marco Enríquez-Ominami Gumucio y René Alinco Bustos, que despenalizaba hipótesis de conductas de aborto consentido declarado inadmisibles por la Mesa de la Cámara Baja, en atención a que sus contenidos vulneraban los incisos primero y segundo del número 1° del artículo 19 de la Carta Fundamental⁶².

Con todo, la inadmisibilidad representada constituye una verdadera excepción a la regla general en materia de admisibilidad de proyectos de ley relativas a la regulación y despenalización del aborto. Lo anterior, se ve refrendado en múltiples iniciativas legales acogidas a tramitación sin reparos al momento de su ingreso, por ejemplo, los boletines N°s 8.925-11⁶³, 9.021-11⁶⁴, 14.074-34⁶⁵, entre otros.

Por su parte, en el segundo trámite constitucional, se sostuvo la inadmisibilidad de la iniciativa durante la discusión en la Comisión de Constitución de la Cámara Alta por parte de

⁶¹ Intervención en Sesión N° 123, de 3 de marzo de 2015, Legislatura N° 362, Cámara de Diputados.

⁶² Sesión N° 100, de 21 de noviembre de 2006, Legislatura N° 354, Cámara de Diputados.

⁶³ Proyecto de ley sobre “Interrupción legal del embarazo por razones terapéuticas”. Ingresado a tramitación a la Cámara de Diputados con fecha 7 de mayo de 2013.

⁶⁴ Proyecto de ley que “Modifica el Código Sanitario para autorizar el aborto en los casos que indica y el Código Penal para su despenalización en las mismas hipótesis”. Ingresado a tramitación al Senado con fecha 9 de julio de 2013.

⁶⁵ Proyecto de ley que “Modifica el Código Sanitario para hacer aplicables las normas sobre despenalización del aborto a toda persona con capacidad de gestar”. Ingresado a tramitación a la Cámara de Diputados con fecha 8 de marzo de 2021.

un invitado a la Comisión. Al respecto, el profesor de derecho constitucional Jorge Precht Pizarro argumentó que:

“... este proyecto en la versión original contenida en el Mensaje debió ser declarado inadmisibile por inconstitucional conforme al artículo 24 y 25 de la Ley Orgánica Constitucional del Congreso Nacional. Adujo que el hecho de no haberse efectuado tal declaración no elimina la inconstitucionalidad del proyecto, el que continúa siendo inconstitucional en su redacción actual; por lo tanto, los señores Parlamentarios pueden usar los mecanismos legales y reglamentarios vigentes para la defensa de la Constitución en el Congreso, como también pueden preparar la vía para el requerimiento al Tribunal Constitucional en el momento oportuno... (Historia de la Ley N° 21.030, 2017: p. 761).

No obstante, esta argumentación en torno a la inadmisibilidad de la iniciativa, no prosperó en la prosecución del debate parlamentario ni afectó su posterior despacho a ley por el Congreso Nacional.

3.2.3. Iniciativas legales relacionadas

De la revisión de los proyectos de ley sobre despenalización y regulación del aborto ingresados a tramitación al Congreso Nacional, es posible encontrar numerosas iniciativas relativas a esta materia. La gran mayoría, ingresadas sin cuestionamientos de admisibilidad a la Secretaría de la Corporación correspondiente y transversales a todo periodo legislativo y signo político y, además, destinadas a perseguir fines diversos. A modo ejemplar, adicionalmente a

los ya mencionados, encontramos los boletines N°s 499-07⁶⁶, 1.298-18⁶⁷, 2.978-07⁶⁸, 3.197-11⁶⁹, 6.845-07⁷⁰, 8.708-04⁷¹, 12.038-34⁷², etc.

3.3. Proyecto de ley que “Modifica el Código del Trabajo, para establecer que la indemnización por años de servicios se pague a los familiares de trabajadores fallecidos en accidentes del trabajo o de trayecto”. Boletín N° 13.864-13

3.3.1. Antecedentes de tramitación legislativa

El presente proyecto, tuvo su origen en una moción ingresada a tramitación a la Cámara de Diputados con fecha 13 de octubre de 2020.

Conforme dispone el texto de la moción, esta iniciativa viene a modificar el artículo 60 del Código del Trabajo, estableciendo de manera igualitaria, a través de un nuevo texto legal, que la indemnización por años de servicios se cancelará a los familiares de trabajadores fallecidos en accidentes del trabajo o de trayecto.

En este caso, el proyecto de ley fue declarado inadmisibles en primera instancia por la Mesa de la Cámara Baja, pero, luego de su reconsideración, se declaró admisible por la Sala. Actualmente, se encuentra en primer trámite constitucional en la Comisión de Trabajo y Seguridad Social de dicha Corporación.

⁶⁶ Proyecto de ley que “Modifica el artículo 119 del Código Sanitario en lo relativo al aborto terapéutico”. Ingresado a tramitación a la Cámara de Diputados con fecha 17 de septiembre de 1991.

⁶⁷ Proyecto de ley que “Modifica el código penal en materia de aborto”. Ingresado a tramitación a la Cámara de Diputados con fecha 2 de agosto de 1994.

⁶⁸ Proyecto de ley que “Modifica el Código Penal en el delito de aborto”. Ingresado a tramitación a la Cámara de Diputados con fecha 20 de junio de 2002.

⁶⁹ Proyecto de ley que “Modifica el artículo 119 del Código Sanitario en lo relativo al aborto terapéutico”. Ingresado a tramitación a la Cámara de Diputados con fecha 23 de enero de 2003.

⁷⁰ Proyecto de ley que “Despenaliza el delito de aborto y consagra el aborto terapéutico”. Ingresado a tramitación al Senado con fecha 10 de marzo de 2010.

⁷¹ Proyecto de ley que “Autoriza erigir dos monumentos a las víctimas del aborto”. Ingresado a tramitación al Senado con fecha 27 de noviembre de 2012.

⁷² Proyecto de ley que “Modifica el Código Penal, para despenalizar el aborto consentido por la mujer dentro de las primeras catorce semanas de gestación”. Ingresado a tramitación a la Cámara de Diputados con fecha 21 de agosto de 2018.

3.3.2. Cuestión de inadmisibilidad

Al ingreso de la propuesta legislativa a tramitación, se declaró su inadmisibilidad por la Mesa de la Cámara de Diputados, por cuanto se señaló que infringía el artículo 65 numeral 4° de la Constitución⁷³.

A partir de lo anterior, se solicitó la reconsideración de la declaración de inadmisibilidad del proyecto de ley por parte de la autora de la moción, diputada Marcela Hernando Pérez, quien, argumentando a favor de la admisibilidad indicó que:

“...Se trataría de una indemnización que va directa a los familiares y supone un escenario en el cual el trabajador no está presente. Así, no altera las formas de cálculo ni los montos. Por lo tanto, no atenta contra las facultades exclusivas del Presidente de la República...”⁷⁴.

Por su parte, sosteniendo la inadmisibilidad de la Mesa, el diputado Andrés Longton Herrera señaló que:

“...se trata claramente de una materia de iniciativa exclusiva del Presidente de la República, en atención a lo establecido en el artículo 65, número 4°, de la Constitución Política. El proyecto cambia la naturaleza jurídica de la indemnización, porque establece una indemnización y cambia el sentido de la misma, porque la transforma en heredable...”⁷⁵.

Con posterioridad, puesta en votación la admisibilidad de la moción, se declaró, por mayoría, su admisibilidad por parte de la Sala de la Cámara Baja. En este sentido, toma relevancia el rol preponderante que asumen los parlamentarios para reconsiderar la decisión de la Mesa y, en definitiva, subsanar la pretendida inadmisibilidad de un proyecto de ley si así lo estiman conveniente.

⁷³ Oficio en Sesión N° 92, de 28 de octubre de 2020, Legislatura N° 368, Cámara de Diputados.

⁷⁴ Intervención en Sesión N° 92, de 28 de octubre de 2020, Legislatura N° 368, Cámara de Diputados.

⁷⁵ Intervención en Sesión N° 92, de 28 de octubre de 2020, Legislatura N° 368, Cámara de Diputados.

3.3.3. Iniciativas legales relacionadas

En relación a este proyecto de ley, es posible encontrar diversas iniciativas acogidas a tramitación sin problemas de cuestionamientos ni reparos de admisibilidad por la Mesa de la Cámara de Diputados.

Por ejemplo, encontramos el boletín N° 8.130-13⁷⁶, refundido con los boletines N°s 10.458-13⁷⁷ y 10.437-13⁷⁸, que establece la obligación del empleador de pagar a los herederos del trabajador o trabajadora la indemnización por años de servicio. Esta iniciativa fue aprobada en general y particular por la Cámara de Diputados, y despachado al Senado para su segundo trámite constitucional.

En este contexto, es interesante cotejar la diferencia de criterios de admisibilidad adoptados por la Mesa de la respectiva Corporación durante el transcurso de los años, no obstante, modificarse la decisión adoptada por la mayoría política imperante durante la reconsideración en la Sala. Lo anterior, evidencia una suerte de rigidización de criterios para acoger a tramitación un proyecto de ley, ampliando la interpretación de normas sobre admisibilidad legal en materia de iniciativa exclusiva del Presidente de la República para el cumplimiento de un fin político determinado.

3.4. Proyecto de ley que “Prohíbe la reapertura de establecimientos educacionales de nivel parvulario, básica y media durante el año 2020 y establece una jornada mixta o semipresencial transitoria para todo el año escolar 2021”. Declarado inadmisibile

⁷⁶ Proyecto de ley que “Modifica el Código del Trabajo en materia de terminación del Contrato de Trabajo”. Ingresado a tramitación a la Cámara de Diputados con fecha 3 de enero de 2012.

⁷⁷ Proyecto de ley que “Modifica el Código del Trabajo en relación con la indemnización por años de servicio en caso de muerte del trabajador”. Ingresado a tramitación a la Cámara de Diputados con fecha 17 de diciembre de 2015.

⁷⁸ Proyecto de ley que “Modifica el Código del Trabajo para permitir extender la indemnización por años de servicio a herederos del trabajador fallecido”. Ingresado a tramitación a la Cámara de Diputados con fecha 9 de diciembre de 2015.

3.4.1. Antecedentes de tramitación legislativa

La propuesta legislativa tuvo su origen en una moción e ingresó a tramitación a la Cámara Baja el 2 de septiembre de 2020.

La presente moción, según señala su texto, tenía por objeto prohibir la reanudación de las clases presenciales para todos aquellos establecimientos educacionales regidos por la Ley N° 19.532⁷⁹ durante lo que resta del 2020. Asimismo, establecía que para el año escolar 2021 regiría una jornada mixta o semipresencial, dividida en dos bloques de horarios de un máximo de cuatro horas, y que los estudiantes deberían asistir divididos en dos grupos.

En este caso, la iniciativa fue declarada inadmisibles por la Mesa de la Cámara de Diputados, no prosperando la reconsideración de su inadmisibilidad solicitada por el autor del proyecto en la Sala.

3.4.2. Cuestión de inadmisibilidad

Con fecha 2 de septiembre de 2020, se dio cuenta de oficio del Presidente de la Cámara de Diputados por el cual, procedió a declarar inadmisibles la referida moción, por cuanto se indicó que infringía lo dispuesto en el artículo 65 inciso tercero de la Constitución Política de la República⁸⁰.

Sin embargo, con el propósito de defender la admisibilidad del proyecto de ley el diputado Luis Rocafull López planteó que:

“...debemos entender que las causales de inadmisibilidad de una moción deben interpretarse en forma restrictiva. Las limitaciones que tenemos los parlamentarios para ingresar a trámite un proyecto de ley no pueden interpretarse en forma expansiva o con un criterio laxo. Interpretar de ese modo afecta la autonomía del Parlamento y, en el fondo, perjudica el debate democrático y la expresión de la voluntad popular. La iniciativa exclusiva del Presidente de la República en materia de ley constituye una excepción que solo puede ser interpretada restrictivamente. Si así no se entendiera, podría llegar a desvirtuarse del todo la función

⁷⁹ Ley N° 19.532, que “Crea el régimen de jornada escolar completa diurna y dicta normas para su aplicación”, publicada en el Diario Oficial el 17 de noviembre de 1997.

⁸⁰ Oficio en Sesión N° 67, de 2 de septiembre de 2020, Legislatura N° 368, Cámara de Diputados.

principal del Congreso Nacional y el ejercicio de la soberanía que se cumple a través de él. No obstante, si alguien mantiene sus dudas sobre la admisibilidad de una moción declarada admisible por la Sala, siempre puede acudir al Tribunal Constitucional, para que zanje la controversia...”⁸¹.

Por su parte, la Mesa de la Cámara de Diputados, frente a esta iniciativa, indicó que es inadmisibile por tratar materias que son de iniciativa exclusiva del Presidente de la República, por tener relación con la administración financiera o presupuestaria del Estado, en circunstancias de tratarse de una propuesta que, en la práctica, reducía la jornada escolar y, consecuentemente, el gasto fiscal que pudiese irrogar al Ejecutivo.⁸²

En este sentido, es importante tener presente la argumentación esgrimida por el parlamentario, en cuanto a la aparente interpretación expansiva de las normas de iniciativa exclusiva del Presidente de la República. Así, la sobrevaloración económica de las normas termina limitando la iniciativa legislativa del Congreso, al entender todo derecho desde un punto de vista meramente económico.

A partir de lo anterior, dilucidamos que, el planteamiento económico termina obstaculizando incluso el inicio del debate democrático de una propuesta eventual de normas de interés ciudadano. Desde esta perspectiva, podríamos considerar que, en definitiva, el Congreso Nacional y, puntualmente, los parlamentarios, carecerían de toda iniciativa de ley para presentar proyectos, al considerar expansivamente la repercusión económica que podría representar toda normativa desde el punto de vista meramente monetario.

3.4.3. Iniciativas legales relacionadas

Respecto a esta materia, si bien no existe un proyecto de ley que se identifique completamente con la propuesta legislativa referida, es posible encontrar iniciativas de ley que

⁸¹ Intervención en Sesión N° 67, de 2 de septiembre de 2020, Legislatura N° 368, Cámara de Diputados.

⁸² Sesión N° 67, de 2 de septiembre de 2020, Legislatura N° 368, Cámara de Diputados.

apuntan al mismo sentido, tales como los boletines N°s 13.670-04⁸³, 13.720-04⁸⁴, 14.133-04⁸⁵, entre otros.

En estos casos, no obstante, no perseverar la tramitación legislativa sobre dichos proyectos de ley, estas decisiones se adoptaron democráticamente en el contexto de sus deliberaciones en el seno del Órgano Legislativo, permitiendo así la existencia de un debate político de ideas entre la conveniencia o no de la aprobación de estas propuestas de ley. Lo anterior, a diferencia de lo suscitado con la referida moción declarada inadmisibles.

3.5. Ley N° 21.223, que “Prorroga el plazo para la renovación de los permisos de circulación correspondientes al año 2020, y otras materias que indica”. Boletín N° 13.308-06

3.5.1. Antecedentes de tramitación legislativa

La Ley N° 21.223 tuvo su origen en una moción ingresada a tramitación a la Cámara Baja con fecha 17 de marzo de 2020.

Conforme dispone el texto de la moción, la iniciativa legal tenía por finalidad facultar, dentro de un plazo determinado, al Concejo Municipal para prorrogar el plazo de renovación de los permisos de circulación y su distintivo, a fin de poder realizar dicha renovación durante el mes de mayo y no hasta el 31 de marzo como lo contempla actualmente la ley (Historia de la Ley N° 21.223, 2020: p. 4).

⁸³ Proyecto de ley que “Establece normas, criterios y condiciones para facilitar el retorno de los estudiantes de la educación pre-básica, básica y media, a las actividades académicas presenciales, en el contexto de la pandemia de Covid-19”. Ingresado a tramitación a la Cámara de Diputados con fecha 23 de julio de 2020.

⁸⁴ Proyecto de ley que “Establece normas para el retorno seguro de los estudiantes a los establecimientos de educación parvularia, en el contexto de la pandemia de Covid-19”. Ingresado a tramitación a la Cámara de Diputados con fecha 14 de agosto de 2020.

⁸⁵ Proyecto de ley que “Establece requisitos para el retorno de los establecimientos de educación parvularia, básica y media a las actividades académicas presenciales, en el contexto de la pandemia de Covid-19”. Ingresado a tramitación a la Cámara de Diputados con fecha 25 de marzo de 2021.

La propuesta legislativa, sin perjuicio de su controvertida tramitación, fue aprobada y despachada por el Congreso, culminando su tramitación en ley de la República el 1 de abril de 2020.

3.5.2. Cuestión de inadmisibilidad

Inicialmente, el proyecto de ley ingresó a tramitación sin reparos de admisibilidad en la Cámara de Diputados. Asimismo, fue aprobado y despachado en primer trámite constitucional por la Cámara de Origen sin problemas de admisibilidad representados por la Mesa ni la Sala de dicha Corporación.

Sin embargo, al ingresar la iniciativa al Senado, en segundo trámite constitucional, fue representada su inadmisibilidad, tanto por la Mesa como por la Sala de la Cámara Alta. En este sentido, el Secretario General de la Corporación, Raúl Guzmán Uribe indicó que:

“...Este proyecto, por un lado, enmienda un texto legal con un evidente y claro carácter tributario (la Ley de Rentas Municipales) y, además, otorga a órganos públicos, particularmente al alcalde y al concejo municipal, nuevas atribuciones. Teniendo presente aquello, se trata de dos materias que claramente forman parte del ámbito de las iniciativas exclusivas que la Constitución Política le otorga al Presidente de la República, en el artículo 65, inciso tercero, referente a la administración financiera del Estado, e inciso cuarto, número 2°, que determina atribuciones a los servicios públicos. Cabe destacar, además, que estos recursos tienen clara incidencia en el Fondo Común Municipal...” (Historia de la Ley N° 21.223, 2020: p. 12).

En general, hubo consenso transversal entre los senadores sobre declarar la inadmisibilidad del proyecto de ley remitido por la Cámara de Diputados. Así, por ejemplo, el senador Carlos Bianchi Chelech señaló que:

“...más allá de entrar a la discusión de si el proyecto es admisible o no -a mi juicio, es inadmisibile, porque tiene que ver con el orden tributario, incide en los temas de rentas municipales y guarda relación con el Fondo Común Municipal-, yo sugiero pedir el pronunciamiento del Ministro Ward -por su intermedio, señora Presidenta -, ya que esto necesita el patrocinio del Ejecutivo...” (Historia de la Ley N° 21.223, 2020: pp. 12-13).

En el mismo sentido, la senadora Luz Ebersperger Orrego sostuvo que:

“...yo tengo una opinión en contra de este proyecto desde el punto de vista de su admisibilidad. Comparto plenamente lo que ha señalado el Secretario. La crisis que estamos viviendo no nos puede hacer saltar el respeto a la Constitución y a las leyes...” (Historia de la Ley N° 21.223, 2020: p 13).

Por su parte, el senador Juan Pablo Letelier Morel manifestó que:

“...es evidente que el proyecto que viene de la Cámara de Diputados es inadmisibile. No creo que sea necesario detenerse más en aquello. Hemos relajado los estándares, quizá, en la Cámara al hacer algunos análisis. Y eso le hace mal a la democracia, al Estado de derecho...” (Historia de la Ley N° 21.223, 2020: p. 14).

Sobre el particular, es interesante considerar la intención del Senado de buscar el patrocinio del Ejecutivo para subsanar el supuesto vicio de admisibilidad representado por esta Cámara. En este contexto, en la Cámara Alta, es común encontrar solicitudes de patrocinios del Ejecutivo para acoger a tramitación mociones consideradas inadmisibles. A modo meramente ejemplar, encontramos la moción declarada inadmisibile que tenía por objeto regular la situación de aquellos predios rurales de usuarios del Instituto de Desarrollo Agropecuario (INDAP), en que se solicitó por senadores de diversos sectores políticos el patrocinio del Ejecutivo para dar viabilidad a la propuesta legislativa⁸⁶.

Con todo, luego de la controversia de admisibilidad suscitada entre la Cámara Origen y la Cámara Revisora, se aprobó la propuesta de la Comisión Mixta en orden a declarar admisible la iniciativa, sin perjuicio de experimentar modificaciones el texto normativo originalmente propuesto por la Cámara de Diputados (Historia de la Ley N° 21.223, 2020: p. 29).

En este contexto, cabe dilucidar el cambio de criterio adoptado por el Senado para resolver la divergencia de posturas entre ambas Cámaras, no obstante, considerar mayoritariamente una iniciativa legal como inadmisibile.

En este caso, la decisión política de perseverar en una necesidad de índole nacional, primó por sobre el resto de las consideraciones jurídicas originalmente expuestas por los parlamentarios, evidenciando así la versatilidad de las posturas adoptadas por el Congreso y,

⁸⁶ Sesión N° 108, de 3 de noviembre de 2020, Legislatura N° 368, Senado.

consecuentemente, la factibilidad que éste ostenta para morigerar criterios de admisibilidad en vistas de lograr una finalidad determinada.

3.5.3. Iniciativas legales relacionadas

Sin perjuicio de la controversia en torno a la admisibilidad acaecida entre el Senado y la Cámara de Diputados, se siguieron presentando diversas iniciativas legales en términos similares, a pesar de no tener mayor repercusión política en la agenda legislativa, por ejemplo, los boletines N°s 13.410-15⁸⁷ y 13.498-06⁸⁸.

Con todo, el 2 de julio de 2020, la Mesa de la Cámara Baja declaró la inadmisibilidad de una moción de los diputados Marcelo Díaz, Patricio Rosas; Alexis Sepúlveda, Gabriel Silber, Víctor Torres y Gonzalo Winter; y de las diputadas Jenny Álvarez, Karol Cariola, Claudia Mix y Maite Orsini, que “Prorrogaba el plazo para la renovación de los permisos de circulación correspondientes al año 2020”, por cuanto indicó que infringía lo dispuesto en el artículo 65 inciso cuarto número 3° segunda parte de la Carta Fundamental, modificando el criterio de admisibilidad adoptado en la tramitación de la Ley N° 21.233⁸⁹.

En este sentido, el diputado Marcelo Díaz Díaz y autor del proyecto sostuvo que:

“...Lo que estamos haciendo es reiterar la ruta legislativa que siguió un proyecto que ya fue despachado por la Cámara de Diputados y que fue declarado admisible -el Presidente me dice que no; entiendo que diga que no, porque él no estaba de acuerdo y lo declaró inadmisibile-, el cual tenía el mismo propósito, es decir, le entregaba esta misma facultad a los municipios. Por esa vía, se entendía que se sorteaba el artículo en comento por el cual el proyecto fue declarado inadmisibile por la Mesa de la Cámara...”⁹⁰.

En el sentido contrario, el diputado Gonzalo Fuenzalida Figueroa indicó que:

⁸⁷ Proyecto de ley que “Modifica la ley N° 21.223, que Prorroga el plazo para la renovación de los permisos de circulación correspondientes al año 2020, y otras materias que indica, para habilitar su renovación aun cuando el propietario del vehículo registre multas de tránsito no pagadas”. Ingresado a tramitación a la Cámara de Diputados con fecha 7 de abril de 2020.

⁸⁸ Proyecto de ley que “Faculta a los concejos municipales para prorrogar la fecha de pago de los permisos de circulación, de los vehículos de locomoción colectiva y transporte privado de pasajeros”. Ingresado a tramitación a la Cámara de Diputados con fecha 8 de mayo de 2020.

⁸⁹ Oficio en Sesión N° 36, de 2 de julio de 2020, Legislatura N° 368, Cámara de Diputados.

⁹⁰ Intervención en Sesión N° 36, de 2 de julio de 2020, Legislatura N° 368, Cámara de Diputados.

“...el proyecto es inconstitucional, porque el artículo 65, número 1º, establece que el Presidente de la República es el único que puede modificar, imponer o suprimir impuestos, y esto es un impuesto. Este impuesto puede ser modificado por el Presidente, pero si lo hace debe suplir lo que las municipalidades dejarán de percibir. Por eso, tiene esa potestad, porque la administración financiera del Estado está a su cargo, y las municipalidades, en materia de administración financiera, son parte de la administración del Estado. Eso lo ha dicho la jurisprudencia de los tribunales, lo ha dicho la doctrina...”⁹¹.

Finalmente, puesta en votación en la Sala, se confirma la inadmisibilidad declarada por la Mesa, coartando así la discusión legislativa sobre la materia objeto de la propuesta legal. Lo anterior, evidencia de forma manifiesta, nuevamente, una discrepancia de criterios adoptados en torno a la admisibilidad de un proyecto de ley, prácticamente idéntico a otro, presentado en la misma Cámara, bajo la presidencia de la misma Mesa, en un periodo de tiempo cercano al anterior y puesta en votación la reconsideración de inadmisibilidad ante la misma Sala.

3.6. Ley N° 19.947, que “Establece Nueva Ley de Matrimonio Civil”. Boletín N° 1.759-18

3.6.1. Antecedentes de tramitación legislativa

La presente ley se originó en una moción parlamentaria ingresada a tramitación a la Cámara de Diputados el 28 de noviembre de 1995.

Según prescribe la moción, el proyecto de ley tenía por objeto perfeccionar el marco legal general contenido en la ley de matrimonio civil, dictando una nueva ley, y proveer a nuestro ordenamiento jurídico de un estatuto que, valorando y promoviendo la mantención del matrimonio, minimice los daños de las rupturas. En este sentido, la iniciativa buscaba establecer un estatuto diferenciado para regular, en un cuerpo único de normas, el conjunto de rupturas y crisis graves que presenta la vida conyugal. Se refiere, así, sucesivamente, a la nulidad, a la separación y al divorcio (Historia de la Ley N° 19.947, 2004: pp. 6-7).

⁹¹ Intervención en Sesión N° 36, de 2 de julio de 2020, Legislatura N° 368, Cámara de Diputados.

La ley, pese a su extensa y resistida tramitación, fue despachada luego de más de 9 años de discusión en el Congreso Nacional, siendo finalmente publicada el 17 de mayo de 2004.

3.6.2. Cuestión de inadmisibilidad

Previo a revisar la inadmisibilidad planteada durante la discusión de la ley, cabe destacar que, tradicionalmente, la disolución del vínculo matrimonial no era una materia exenta de polémica y resistencia ideológica. La indisolubilidad del matrimonio sostenida como base de la integridad de la familia constituyó, en aquella época, un verdadero desafío político, cultural y legislativo para aquellos que intentaban impulsar el divorcio para solventar problemáticas que se evidenciaban manifiestamente en la sociedad (Historia de la Ley N° 19.947, 2004: p. 214).

Cabe destacar que la iniciativa legal inicio su tramitación sin cuestionamientos en torno a su admisibilidad por la Presidencia ni la Sala de la Cámara Baja. No obstante, durante el devenir de su discusión, se representó la inquietud y posterior solicitud de declarar constitucionalmente inadmisibile el proyecto, principalmente, en virtud de ser contrario al artículo 1° de la Constitución, en concordancia con lo dispuesto en el Código Civil en materia de derechos adquiridos (Historia de la Ley N° 19.947, 2004: pp. 145-146).

Sin embargo, la tesis de inadmisibilidad planteada no perseveró, declarándose por la Mesa de la Corporación que carecía de facultades para pronunciarse sobre materias de fondo de una iniciativa legal, por cuanto dicha prerrogativa correspondía exclusivamente al Tribunal Constitucional conforme a lo dispuesto en el artículo 82 de la Carta Fundamental (Historia de la Ley N° 19.947, 2004: p. 252).

3.6.3. Iniciativas legales relacionadas

Como precedente legislativo, ya el 16 de mayo de 1991 se presentaba un proyecto de ley de “Divorcio”, boletín N° 355-07, en la Cámara Baja para abordar esta materia. Sin perjuicio de su importancia, no perseveró en su tramitación durante aquel momento, siendo archivado durante los años siguientes a su presentación.

Posteriormente, le siguieron diversas iniciativas legales que apuntaban en el mismo sentido u ostentaban una finalidad homóloga, tales como los boletines N°s 1.090-07, 1.344-07 y 1.517-07, todas sin mayor avance en su tramitación legislativa. Con todo, este último proyecto de ley, boletín N° 1.517-07, concluyó su tramitación con el rechazo en general en la Cámara de Diputados⁹².

A partir de lo anterior, razonadamente es posible sostener que la inadmisibilidad por consideraciones de forma estaba ajena al debate legislativo, ya que, al parecer, se esbozaban consideraciones de otra índole para entorpecer la regulación en estas materias, aparentemente, disfrazadas a través de argumentaciones de naturaleza jurídica.

En consecuencia, frente a la no procedencia de circunstancias formales que habiliten la declaratoria de inadmisibilidad, en ciertas ocasiones, subyace la intención política de obstaculizar el debate de fondo en virtud de factores eminentemente ideológicos o valóricos, utilizando de herramienta para tal finalidad la prerrogativa de admisibilidad.

4. Análisis crítico al régimen de admisibilidad

4.1. Consideraciones preliminares

Conforme hemos podido constatar de la revisión profusa de las normas constitucionales, legales y reglamentarias que circunscriben el régimen de admisibilidad de los proyectos de ley en nuestro país y, asimismo, del análisis concreto de ciertas leyes y propuestas de ley cuya tramitación generó reparos o cuestionamientos en torno a su admisibilidad, es posible evidenciar ciertas distinciones previas a considerar, a fin de esclarecer las problemáticas que se constatan.

Para estos efectos, el presente título se abocará a vislumbrar y examinar aquellas situaciones que, conforme el mérito de la presente investigación, se consideraron como relevantes para analizar críticamente el régimen de admisibilidad de los proyectos de ley

⁹² Sesión N° 43, de 22 de enero de 1997, Legislatura N° 334, Extraordinaria, Cámara de Diputados.

existente en nuestro ordenamiento jurídico. En este sentido, se hará una breve relación de los problemas más relevantes, puntualizando el conflicto suscitado en cada caso.

4.2. Distinción entre requisitos de admisibilidad

Primeramente, podemos entrever que, para efectos del control de admisibilidad, es fundamental atender a los requisitos que habilitan formalmente su procedencia. Es decir, por un lado, existen ciertos requisitos meramente formales que, en rigor, no producen mayores implicancias o cuestionamientos al momento de realizar el examen de admisibilidad por la respectiva Secretaría o Mesa de cada Corporación.

En este sentido, exigencias tales como, la cantidad de firmas suscritas en una moción, o bien, la presentación en la Cámara correspondiente donde debiese tener su origen de acuerdo a la normativa vigente, no representa, a quien ejerce dicho control, mayores complejidades al momento de determinar el ingreso o no a tramitación de una propuesta de ley. Por consiguiente, quien detenta dicha facultad, le cabe una interpretación eminentemente formal de su admisibilidad.

Sobre este punto, los criterios de admisibilidad se divisan bajo parámetros relativamente objetivos, es decir, no representan una exigencia subjetiva de interpretación para efectos del control de admisibilidad de un proyecto de ley. En consecuencia, en términos materiales, el titular del control debiese realizar una revisión meramente formal del cumplimiento de los requisitos que habilitan su procedencia.

Al respecto, no existen posturas o interpretaciones disímiles en torno a la declaración de inadmisibilidad de una iniciativa legal que no cumple con esta clase de exigencias. No obstante, dicha situación pudiese no estar ajena a problemáticas, tomando en consideración la falta de nitidez en cuanto a los límites o fronteras que circunscriben los requisitos de admisibilidad.

Por otro lado, la problemática de admisibilidad se evidencia mayormente respecto de otros requisitos con un contenido más ambiguo o indeterminado, de manera tal que su sujeción se ajusta a la interpretación subjetiva que ostenta el titular del control de admisibilidad. Así, por ejemplo, tratándose de las mociones, este control se complejiza ante la interpretación de ciertas normas que pudiesen, eventualmente, afectar la iniciativa exclusiva del Presidente de la

República, tendiendo a reforzar o morigerar su calidad de colegislador. Vale decir, la posibilidad de inmiscuirse en aquella esfera legislativa que comprende el rol que tradicionalmente se ha encomendado al Ejecutivo.

4.3. Factores ideológicos, políticos y/o económicos en el control de admisibilidad

Por su parte, problemática similar se presenta cuando se extiende la interpretación constitucional de ciertas normas de la Carta Fundamental, en orden a sustentar una posición de índole ideológica, valórica o moral determinada, primando sobre una interpretación puramente jurídica de estas normas. A modo de ejemplo, dilucidamos el ya referido proyecto de ley que ingresó a la Cámara Baja que despenalizaba ciertas hipótesis de conductas de aborto consentido, o bien, en el caso de la Ley N° 19.947 que incorporó el divorcio vincular. En ambos casos, el factor valórico tomó protagonismo en el control de admisibilidad para sustentar una ideología determinada, limitando o entorpeciendo la deliberación legislativa de fondo que supone el debate democrático de materias de interés y relevancia nacional.

A partir de lo anterior, es dable sostener que el control de admisibilidad termina permeándose, en ciertos casos, de factores políticos, ideológicos o incluso económicos al momento de admitir o no a tramitación una determinada iniciativa legal. Dichos factores disímiles, terminan influenciando el control eminentemente jurídico de admisibilidad. A modo de ejemplo, podemos señalar el proyecto de ley, boletín N° 11.179-13, que modifica el Código del Trabajo para reducir la jornada laboral y, asimismo, la Ley N° 21.341 que “Establece los días 15 y 16 de mayo de 2021 como feriados irrenunciables para todos los trabajadores del comercio”⁹³, publicada en el contexto de la pandemia del COVID-19 para las pasadas elecciones de Alcaldes, Concejales, Gobernadores Regionales y Convencionales Constituyentes.

Sobre el particular, cabe recordar que esta última ley fue declarada inadmisibile al momento de su ingreso por la Secretaría de la Cámara Alta, por cuanto se señaló que: “...Las consideraciones que se tienen a la vista para formular esta proposición de inadmisibilidad están

⁹³ Ley N° 21.341, que “Establece los días 15 y 16 de mayo de 2021 como feriados irrenunciables para todos los trabajadores del comercio”, publicada en el Diario Oficial el 12 de mayo de 2021.

dadas por las circunstancias de que el establecimiento de días hábiles como feriados de carácter obligatorio e irrenunciable sin duda altera las bases para determinar los beneficios económicos que perciben los trabajadores del sector privado. Además, puede sostenerse que también se produce una alteración al orden macroeconómico del país, toda vez que incide en plazos, tarifas y otros aspectos de carácter económico... A su turno, el establecimiento de días feriados irrenunciables, respecto de las empresas del sector privado, provoca el hecho de incurrir en gastos que no se efectúan tratándose de días hábiles ni de días feriados de orden normal y no irrenunciables. Esos mayores gastos también inciden directamente en el costo que deben agregar las empresas para obtener sus rentas y, por lo tanto, en la base que en definitiva permite determinar el cálculo de tributo al Fisco...⁹⁴.

Fruto de la argumentación anterior, se vislumbra la consideración de índole económica para representar la inadmisibilidad de la iniciativa de ley por parte de la Mesa de la Corporación, fundada en una interpretación de las normas sobre iniciativa exclusiva del Presidente de la República.

A mayor abundamiento, quizás el caso ejemplificador más reciente pudiese verse representado por el proyecto de ley que “Modifica la ley N° 20.983 y declara feriado irrenunciable el día 17 de septiembre en los casos que indica”, boletín N° 14.569-13⁹⁵. En este caso, la iniciativa legal fue declarada inadmisibile por la Mesa de la Cámara de Diputados y, posteriormente, declarada admisible en virtud de la reconsideración de inadmisibilidad representada en la Sala de dicha Corporación.

4.4. Diferencia de criterios entre las Corporaciones

En otro ámbito, según hemos podido analizar, se divisa una discrepancia en torno a la adopción de criterios de admisibilidad entre la Cámara de Diputados y el Senado. Este planteamiento, surge dada la aparente incertidumbre que genera el tratamiento diferenciado que se manifiesta en el control de admisibilidad que ejerce una u otra Corporación.

⁹⁴ Intervención en Sesión N° 15, de 14 de abril de 2021, Legislatura N° 369, Senado.

⁹⁵ Ingresado a tramitación a la Cámara de Diputados con fecha 1 de septiembre de 2021.

Sobre el particular, primeramente, cabe puntualizar que la discrepancia no dice relación con aquellas materias que, conforme dispone la Carta Fundamental y LOCCN, deben tener su origen en una u otra Cámara. Esta problemática surge precisamente de aquellas materias que, indistintamente, pudiesen ser ingresadas a tramitación tanto en la Cámara Alta como en la Cámara Baja.

Al respecto, surge la necesidad de verificar si la prerrogativa constitucional y legal de admitir o no a tramitación una determinada propuesta legislativa pudiese verse obstaculizada por consideraciones interpretativas propias del quehacer parlamentario de cada Cámara. Este planteamiento no es menor al momento de revisar la viabilidad legislativa de un determinado proyecto de ley, ya que implicaría que su tramitación estaría supeditada al criterio imperante en cada Corporación.

Si bien, los reglamentos camerales regulan de forma diferenciada aspectos meramente formales del examen de admisibilidad para cada Corporación, cabe preguntarse la jerarquía y, por ende, validez de ciertas normas de rango inferior al legal y/o constitucional para afrontar el dilema de permitir la deliberación democrática de determinadas materias.

Por su parte, la práctica legislativa evidencia un criterio diferenciado en materia de admisibilidad entre el Senado y la Cámara de Diputados. A saber, encontramos, por ejemplo, ya citado proyecto de ley que modifica el Código del Trabajo con el objeto de extender la duración del permiso pre y postnatal parental y el fuero maternal durante el estado de excepción constitucional de catástrofe declarado por calamidad pública, boletín N° 13.364-13, refundidos con los boletines N°s 13.376-13 y 13.384-13; y el proyecto de ley que interpreta y adecúa la legislación penal chilena a los tratados internacionales en materia de derechos humanos, boletín N° 3.345-07, refundido con el boletín N° 3.959-07, aprobados ambos en primer trámite constitucional por la Cámara Baja y declarados inadmisibles por la Cámara Alta.

En consecuencia, al no existir una norma que regule expresamente la diferencia de criterios de admisibilidad que se adoptan en cada Corporación, únicamente cabe sostener que un mismo proyecto de ley pudiese generar vicios de admisibilidad dependiendo de la Cámara donde éste tenga su origen. Es decir, podría darse el supuesto de encontrarnos frente a una iniciativa legal declarada inadmisibile por la Cámara de Diputados, pero, a su turno, perfectamente admisible para el criterio legislativo de admisibilidad imperante en el Senado.

4.5. Diferencia de criterios ante la misma Cámara

Conforme hemos podido examinar, es dable que, en una misma Corporación, se presente un proyecto de ley cuyo contenido haya sido presentado anteriormente, o bien, simultáneamente se presenten dos o más iniciativas legales de similares características o cuya finalidad sea análoga a la otra. En ambos casos, generalmente, no se presenta problema alguno, ingresando a tramitación el proyecto de ley o refundiéndose unos con otros, según corresponda. No obstante, puede ocurrir que confluyan ciertos elementos que alteren el pronunciamiento de admisibilidad en uno u otro sentido.

Dichos elementos, pueden obedecer, entre otras, a circunstancias temporales, coyunturales o políticas. Así, por ejemplo, la conformación de la Mesa de la Presidencia del Senado o de la Cámara de Diputados puede afectar el pronunciamiento en orden a favorecer una decisión político-partidista determinada, o bien, el contexto de la contingencia nacional puede desembocar en la morigeración de los parámetros de admisibilidad.

En consecuencia, frente a estas hipótesis, toma relevancia la necesidad de objetivar parámetros de admisibilidad con el propósito de evitar que se adopte decisiones disímiles que, finalmente, generan interpretaciones contradictorias en torno a la correcta presentación de una iniciativa legal ante la misma Corporación.

A modo ejemplar, dilucidamos la ya referida moción que “Prorrogaba el plazo para la renovación de los permisos de circulación correspondientes al año 2020” en correlación con el criterio de admisibilidad opuesto adoptado en la Ley N° 21.233. Situación similar, la dilucidábamos respecto del citado proyecto de ley que “Modifica el Código del trabajo, en materia de duración y distribución de la jornada laboral”, boletín N° 14.451-13, en contraposición con la iniciativa legal que “Modifica el Código del Trabajo con el objeto de reducir la jornada laboral”, boletín N° 11.179-13.

Con todo, cabe destacar que, en estos casos, la declaración de inadmisibilidad planteada por la Mesa de las Corporación fue objeto de reconsideración por la Sala. Por consiguiente, el criterio de admisibilidad adoptado en uno u otro sentido por la Presidencia de cada Cámara, pudiese resultar frágil frente a la intervención de factores tales como el contexto político o

coyuntural imperante en el país, primando, en ciertos casos, sobre la deliberación de admisibilidad representada por el legislador.

4.6. Reflexiones finales

A partir de las consideraciones expuestas, podemos concluir que, la normativa actual, permite precisamente que se genere la adopción de criterios subjetivos de admisibilidad. Si bien, la Constitución Política, la LOCCN y los reglamentos camerales prescriben un conjunto de reglas que regulan profusamente el régimen de admisibilidad imperante en nuestro país, se evidencia una falta de mayor especificidad de las normas en orden a objetivar la interpretación jurídica en uno u otro sentido.

Lo anterior, termina generando incertidumbre tanto para el legislador al momento de presentar de un determinado proyecto de ley, como para quien detenta la prerrogativa de declarar admisible o no dicho proyecto. Considerando, adicionalmente, la posibilidad de revertir tal declaración en virtud de una mayoría circunstancial en la Sala de cada Corporación.

Con todo, cabe reflexionar la necesidad de una regulación más pormenorizada en torno a regular la voluntad soberana que supone la democracia representativa, o bien, por el contrario, la necesidad de un control de admisibilidad estrictamente formal permitiría encausar el debate político en el seno del Congreso Nacional, atendiendo, especialmente, a la posibilidad de posibles eventos propios de la contingencia nacional de nuestro país.

La Constitución cuenta con un apartado de normas que describe, entre otras cosas, el procedimiento de elaboración de su principal fuente: la ley. En este sentido, se trata de una descripción normativa extensa, a veces, excesivamente “reglamentaria”, con algunos aspectos que podrían encontrarse en leyes especiales más que en la Carta Fundamental (Viera, 2015: pp. 191-192).

A juicio personal, es dable concluir que el control de admisibilidad debiese considerar únicamente aspectos meramente formales al momento de admitir a tramitación una propuesta legislativa, ajenos al contenido del texto constitucional. La extrapolación de factores de otra índole, desemboca en el entorpecimiento u obstaculización del debate político que la ciudadanía exige y demanda de la democracia representativa.

A mayor abundamiento, es de público conocimiento que, en nuestro ordenamiento constitucional, el Presidente de la República tiene la iniciativa legislativa exclusiva en amplias materias, reforzando así su rol central en el sistema político, en desmedro de las atribuciones que ostenta el Congreso en la generación de normas de importantes áreas del sistema jurídico. En este contexto, a este último, únicamente le queda un rol secundario en la generación de las normas legales. (Ferrada, 2015: pp. 161-162).

Es por esto, que el control de admisibilidad que hoy se ve amenazado bajo matices extrajurídicos, debiese circunscribirse sólo a la revisión de requisitos objetivos y formales de admisibilidad, a fin de resguardar el principio democrático. Especialmente, considerando el actual régimen de gobierno presidencialista reforzado que, relega en el gobierno de turno, la iniciativa exclusiva de ley de ciertas materias que debiesen inexcusablemente ser parte del debate legislativo en el Congreso Nacional, independientemente, de la autoría de quien, en definitiva, ingresa el texto fundante de una determinada iniciativa de ley.

Conclusiones

El presente trabajo de investigación, se propuso analizar el control de admisibilidad de los proyectos de ley que se materializa durante el proceso formación de la ley en nuestro ordenamiento jurídico. En este contexto, la hipótesis radicó en determinar la existencia o inexistencia de criterios explícitos u objetivos de admisibilidad e inadmisibilidad de iniciativas legales, especialmente, tratándose de aquellas propuestas legislativas que se originan en una moción de autoría parlamentaria.

Conforme al mérito de lo anterior, esta tesis consideró la revisión y análisis de los aspectos jurídico-teóricos circunscritos al referido control, avanzando hacia un estudio, pormenorizado, del quehacer legislativo desde la óptica de la práctica parlamentaria al interior del Congreso Nacional, evidenciada, principalmente, a través de la historia fidedigna del establecimiento de ciertas leyes y proyectos de ley. Por consiguiente, fruto de la presente investigación, paso a exponer las siguientes conclusiones.

Primero. El marco normativo que regula el control de admisibilidad de los proyectos de ley se encuentra, profusamente, reglado en la Constitución Política de la República, en la LOCCN y en los reglamentos camerales de ambas Corporaciones. En este sentido, se vislumbra una extensa normativa tendiente a regular detalladamente el régimen de admisibilidad legislativa. Con todo, esta normativa no ha estado exenta de modificaciones. Así, es posible encontrar diversas reformas al marco jurídico que regula el referido control, encontrando, además, iniciativas legales ingresadas con el objeto de modificar dicha regulación. No obstante, no se aprecia una alteración que modifique, sustancialmente, el referido control.

Segundo. El régimen de admisibilidad es fundamental para garantizar el principio democrático. Es decir, dotar de certeza jurídica la prerrogativa de admisibilidad legislativa es primordial para asegurar que, aquellas propuestas de ley emanadas de la voluntad soberana puedan ser admitidas a tramitación, deliberadas y publicadas en el marco de un régimen democrático. En consecuencia, la legitimidad del proceso de formación de la ley se encuentra supeditada a las reglas previamente establecidas que aseguran la viabilidad política de este proceso.

Tercero. El proceso de formación de la ley evidencia una serie de etapas en las que la admisibilidad tiene su ocurrencia y procedencia. Al respecto, la normativa circunscribe

minuciosamente las oportunidades en que se manifiesta la prerrogativa de admisibilidad, distinguiendo, entre otras cosas, titularidad del control, requisitos habilitantes, declaración de admisibilidad e inadmisibilidad, tipos de inadmisibilidad y su reconsideración. Sin embargo, pese a la exhaustividad del marco regulatorio, el control de admisibilidad no está ajeno a elementos subjetivos que restringen o extienden su aplicación. Por consiguiente, se distinguen posturas disímiles en relación a la admisibilidad, especialmente tratándose de la inadmisibilidad de fondo, de las controversias suscitadas entre ambas Cámaras y de la reconsideración de la declaración de inadmisibilidad.

Cuarto. En relación a la reconsideración de la declaración de inadmisibilidad, existen diversas interpretaciones en cuanto a su alcance, particularmente, en torno a lo prescrito por la LOCCN en concordancia con lo dispuesto en la Carta Fundamental. En consecuencia, es posible evidenciar posturas contrapuestas en relación a esta materia, ya sea ampliando o restringiendo el alcance de esta reconsideración. Sobre el particular, la práctica legislativa no ostenta un criterio uniforme, encontrando opiniones en uno u otro sentido dependiendo de contextos políticos determinados. Por lo tanto, frente a la ausencia de un criterio único de aplicación de una facultad ostensiblemente utilizada, surge la necesidad de dotar de certeza jurídica a las reglas que delimitan el proceso democrático de deliberación legislativa.

Quinto. Es factible constatar que existe una disparidad de criterios de admisibilidad adoptados en el régimen de admisibilidad legislativo. Así, es posible encontrar decisiones dispares en orden a declarar admisible o inadmisibles una determinada iniciativa legal. En este contexto, se evidencia una rigidización del control de admisibilidad con el propósito de extender su interpretación para fines netamente políticos, principalmente, tratándose de la iniciativa exclusiva del Presidente de la República. A mayor abundamiento, dicha interpretación se ve influenciada por vaivenes políticos, ideológicos o económicos, favoreciendo o entorpeciendo la decisión de admisibilidad con miras a una finalidad ajena a una deliberación puramente jurídica.

Sexto. Esta discrepancia se ve plasmada, explícitamente, en la examinación de los proyectos de ley y leyes, objeto de análisis de la presente investigación. En este sentido, se pudo constatar la existencia de factores subjetivos de admisibilidad que, finalmente, se posicionan sobre consideraciones de naturaleza estrictamente jurídicas. Al respecto, cabe concluir que

estos elementos pueden vislumbrarse en diversas etapas del proceso de formación de la ley, afectando, incluso, la deliberación legislativa de fondo sobre determinadas materias de interés y relevancia ciudadana.

Séptimo. A mayor abundamiento, la subjetividad de criterios adoptados que se suscita con ocasión del régimen de admisibilidad puede originarse, entre otras cosas, frente la presencia de ciertas problemáticas identificadas. Estas problemáticas responden a la ambigüedad de determinados requisitos de admisibilidad legal; producto de factores ideológicos, políticos y/o económicos presentes en el ejercicio de esta prerrogativa; o bien, como consecuencia de una disparidad de criterios uniformes adoptados entre el Senado y la Cámara de Diputados o, incluso, al interior de una misma Corporación.

Octavo. Estas problemáticas ponen de manifiesta la urgencia de objetivar el control de admisibilidad de las iniciativas legales en el proceso de formación de la ley. Lo anterior, a juicio propio, supone delimitar y acotar la normativa que, profusamente, consagra el régimen de admisibilidad en nuestro ordenamiento jurídico. Vale decir, de limitar el ejercicio de esta prerrogativa a la consideración de elementos meramente formales, a fin de evitar la obstaculización de la deliberación política de fondo de ciertas iniciativas que responden a las exigencias que la ciudadanía demanda de sus representantes.

En consecuencia, conforme se ha podido determinar del mérito de la presente tesis, es perfectamente plausible constatar la ausencia de criterios objetivos o explícitos de admisibilidad legislativa, especialmente, respecto de iniciativas parlamentarias. Dicha ausencia, se traduce en la falta de certeza jurídica del inicio y posterior discusión de ciertas propuestas legislativas durante el proceso de formación de la ley. Por ende, entendiendo la importancia del principio democrático, únicamente resta sostener la urgencia de reflexionar sobre la necesidad de establecer parámetros objetivos que permitan conducir correctamente el debate político y legislativo al interior del Congreso Nacional, con miras al fortalecimiento de la democracia en nuestro país.

Bibliografía

Libros:

- Urquizar Muñoz, Pablo; Aguilera Medina, Cristóbal (2019): *La formación de la ley*, Editorial Metropolitana.
- Bassa Mercado, Jaime; Ferrada Bórquez, Juan Carlos; Viera Álvarez, Christian (2015): *La Constitución chilena*, LOM Ediciones.
- Soto Velasco, Sebastián (2015): *Congreso Nacional y proceso legislativo: teoría y práctica*, Editorial Thomson Reuters.
- Vivanco Martínez, Ángela (2014): *Curso de Derecho Constitucional. Aspectos Orgánicos de la Carta Fundamental de 1980*, Tomo III, Ediciones Universidad Católica de Chile.
- Aldunate Lizana, Eduardo; Quinzacara Cordero, Eduardo; Bronfman Vargas, Alan (2013): *Derecho Parlamentario Chileno. Funciones y atribuciones del Congreso Nacional*, Editorial Thomson Reuters.
- Cea Egaña, José Luis (2013): *Derecho Constitucional Chileno*, Tomo III, Ediciones Universidad Católica de Chile.

Artículos:

- Urquizar Muñoz, Pablo (2020): “La reconsideración en el proceso legislativo”, en Revista de Estudios Parlamentarios Hemiciclo, N° 21, pp. 25-40. Disponible en: <http://www.academiaparlamentaria.cl/wp-content/uploads/Numero-21-A11-I-S-2020.pdf>. Fecha última consulta: 19 de octubre de 2020.
- Viera Álvarez, Christian (2015): “La ley es una declaración de la voluntad soberana”, en Diálogo del Senado, El Senado frente a la realidad actual. Disponible en: https://www.senado.cl/senado/site/mm/20190130/asocfile/20190130172751/05_v_1717_sr_christian_vera_exposicion_dialogo_senado_17_01_19.pdf. Fecha última consulta: 25 de noviembre de 2020.
- Valdés Prieto, Salvador; Soto Velasco, Sebastián (2009): “¿Cómo fortalecer la labor legislativa del Congreso? Propuesta para un nuevo sistema de asesoría parlamentaria”, en

Centro de Estudios Públicos, N° 114, pp. 53-88. Disponible en: https://www.cepchile.cl/cep/site/docs/20160304/20160304094939/rev114_svaldes-soto_propuesta.pdf. Fecha última consulta: 15 de octubre de 2020.

- Vergara-Blanco, Alejandro (1991): “Formación de la ley y técnica legislativa”, en *Revista Chilena de Derecho*, Vol. 18, N° 2, pp. 213-259. Disponible en: <https://repositorio.uc.cl/xmlui/bitstream/handle/11534/14504/000128202.pdf>. Fecha última consulta: 15 de octubre de 2020.

Leyes de la República:

- República de Chile (2021) “Ley N° 21.341, que Establece los días 15 y 16 de mayo de 2021 como feriados irrenunciables para todos los trabajadores del comercio”, Diario Oficial, 12 de mayo de 2021.
- República de Chile (2020) “Ley N° 21.233, que Modifica la Constitución Política de la República en materia de determinación de remuneraciones de autoridades y funcionarios que indica”, Diario Oficial, 28 de mayo de 2020.
- República de Chile (2020) “Ley N° 21.223, que Prorroga el plazo para la renovación de los permisos de circulación correspondientes al año 2020, y otras materias que indica”, Diario Oficial, 1 de abril de 2020.
- República de Chile (2017) “Ley N° 21.051, que Declara como feriado los días 17 y 18 de enero de 2018 en la Región de la Araucanía y en la de Tarapacá, respectivamente, con motivo de la visita del Papa Francisco”, Diario Oficial, 7 de diciembre de 2017.
- República de Chile (2017) “Ley N° 21.036, que dispone Declárase feriado el 20 de septiembre de 2017 para la Región de Coquimbo, respectivamente, con motivo de la visita del Papa Francisco”, Diario Oficial, 16 de septiembre de 2017.
- República de Chile (2017) “Ley N° 21.034, que Declara feriado para la Región de Magallanes y la Antártica Chilena y para la provincia de Chiloé, el día 21 de septiembre”, Diario Oficial, 14 de septiembre de 2017.
- República de Chile (2010) “Ley N° 20.447, que Introduce en la Ley Orgánica Constitucional del Congreso Nacional las adecuaciones necesarias para adaptarla a la Ley N° 20.050, que reformó la Constitución Política de la República”, Diario Oficial, 3 de julio de 2010.

- República de Chile (2005) “Decreto N° 100, del Ministerio Secretaría General de la Presidencia que fija el texto refundido, coordinado y sistematizado de la Constitución Política de la República de Chile”, Diario Oficial, 22 de septiembre de 2005.
- República de Chile (2005) “Ley N° 20.050, Orgánica Constitucional del Congreso Nacional”, Diario Oficial, 26 de agosto de 2005.
- República de Chile (2003) “Ley N° 19.875, que Modifica el artículo 19 de la Ley N° 18.918, Orgánica Constitucional del Congreso Nacional, con el propósito de dar el carácter de permanente a la Comisión Especial Mixta de Presupuestos”, Diario Oficial, 28 de mayo de 2003.
- República de Chile (2001) “Ley N° 19.750, que Modifica Ley Orgánica Constitucional del Congreso Nacional, en relación con la oportunidad en que hay que poner en conocimiento de la Corte Suprema proyectos que contengan preceptos relativos a organización y atribuciones de los tribunales”, Diario Oficial, de 18 de agosto de 2001.
- República de Chile (1997) “Ley N° 19.532, que Crea el régimen de jornada escolar completa diurna y dicta normas para su aplicación”, Diario Oficial, 17 de noviembre de 1997.
- República de Chile (1997) “Ley N° 19.526, que Reforma a la Constitución Política de la República, sobre Administración Comunal”, Diario Oficial, 17 de noviembre de 1997.
- República de Chile (1991) “Ley N° 19.097, que Modifica la Constitución Política de la Republica en materia de gobiernos regionales y administración”, Diario Oficial, 12 de noviembre de 1991.
- República de Chile (1990) “Ley N° 18.918, Orgánica Constitucional del Congreso Nacional”, Diario Oficial, 5 de febrero de 1990.
- República de Chile (1989) “Ley N° 18.825, que Modifica la Constitución Política de la República de Chile, Diario Oficial, 17 de agosto de 1989.
- Código Civil.
- Reglamento de la Cámara de Diputados.
- Reglamento del Senado.

Historias de la Ley:

- Biblioteca del Congreso Nacional (2020): Historia de la Ley N° 21.223, que Prorroga el plazo para la renovación de los permisos de circulación correspondientes al año 2020, y otras materias que indica, Diario Oficial, 1 de abril de 2020.
- Biblioteca del Congreso Nacional (2017): Historia de la Ley N° 21.030, que Regula la despenalización de la interrupción voluntaria del embarazo en tres causales, Diario Oficial, 23 de mayo de 2017.
- Biblioteca del Congreso Nacional (2004): Historia de la Ley N° 19.947 o Nueva Ley de Matrimonio Civil, Diario Oficial, 17 de mayo de 2004.

Proyectos de Ley:

- Proyecto de ley que “Modifica la ley N° 20.983 y declara feriado irrenunciable el día 17 de septiembre en los casos que indica”, boletín N° 14.569-13.
- Proyecto de ley que “Modifica el Código del Trabajo, en materia de duración y distribución de la jornada laboral”, boletín N° 14.451-13.
- Proyecto de ley que “Establece requisitos para el retorno de los establecimientos de educación parvularia, básica y media a las actividades académicas presenciales, en el contexto de la pandemia de Covid-19”, boletín N° 14.133-04.
- Proyecto de ley que “Modifica el Código Sanitario para hacer aplicables las normas sobre despenalización del aborto a toda persona con capacidad de gestar”, boletín N° 14.074-34.
- Proyecto de ley que “Modifica la Carta Fundamental, para incorporar la iniciativa ciudadana de ley, en las condiciones y con las restricciones que especifica”, boletín 13.918-07.
- Proyecto de ley que “Modifica el Código del Trabajo, para establecer que la indemnización por años de servicios se pague a los familiares de trabajadores fallecidos en accidentes del trabajo o de trayecto”, boletín N° 13.864-13.
- Proyecto de ley que “Establece normas para el retorno seguro de los estudiantes a los establecimientos de educación parvularia, en el contexto de la pandemia de Covid-19”, boletín N° 13.720-04.
- Proyecto de ley que “Establece normas, criterios y condiciones para facilitar el retorno de los estudiantes de la educación pre-básica, básica y media, a las actividades académicas presenciales, en el contexto de la pandemia de Covid-19”, boletín N° 13.670-04.

- Proyecto de ley que “Modifica el Reglamento de la Cámara de Diputados, para establecer un procedimiento sancionatorio ante la presentación de mociones que resulten declaradas inadmisibles”, boletín N° 13.608-07.
- Proyecto de ley que “Modifica la ley N°18.918, orgánica constitucional del Congreso Nacional, para elevar el quórum exigido a efectos de reconsiderar la declaración de inadmisibilidad de una moción”, boletín N° 13.604-07.
- Proyecto de ley que “Modifica la Carta Fundamental para incorporar como causal de cesación en el cargo de diputados y senadores, la presentación reiterada de mociones declaradas inadmisibles”, boletín N° 13.602-07.
- Proyecto de ley que “Modifica las normas legales que indica para disponer la suspensión del pago de las cuotas de créditos para la educación con aval del Estado, CAE, con ocasión del estado de excepción constitucional de catástrofe, a causa de la pandemia de Covid-19”, boletín N° 13.506-04.
- Proyecto de ley que “Faculta a los concejos municipales para prorrogar la fecha de pago de los permisos de circulación, de los vehículos de locomoción colectiva y transporte privado de pasajeros”, boletín N° 13.498-06.
- Proyecto de ley que “Modifica la ley N° 21.223, que Prorroga el plazo para la renovación de los permisos de circulación correspondientes al año 2020, y otras materias que indica, para habilitar su renovación aun cuando el propietario del vehículo registre multas de tránsito no pagadas”, boletín N° 13.410-15.
- Proyecto de ley que “Modifica el Código del Trabajo para extender la duración del permiso post natal y el fuero maternal, cuando su vigencia o ejercicio coincida con la declaración de un estado de excepción constitucional”, boletín N° 13.384-13.
- Proyecto de ley que “Modifica el Código del Trabajo, para extender la duración del permiso postnatal que venza durante una emergencia sanitaria declarada por la autoridad competente, con ocasión de una pandemia, y mientras subsista tal declaratoria”, boletín N° 13.376-13.
- Proyecto de ley que “Modifica el Código del Trabajo para extender transitoriamente el permiso postnatal parental, hasta el cese del estado de excepción constitucional de catástrofe, por calamidad pública, decretado con motivo de la expansión de la enfermedad Covid-19”, boletín N° 13.364-13.

- Proyecto de ley que “Modifica el artículo 15 de la Ley Orgánica Constitucional del Congreso Nacional en lo que respecta a la admisibilidad de los proyectos de ley”, boletín N° 13.109-07.
- Proyecto de ley que “Modifica la Carta Fundamental con el objeto de establecer la iniciativa ciudadana para presentar proyectos de ley y de reforma constitucional”, boletín N° 12.310-07.
- Proyecto de ley que “Modifica el Código Penal, para despenalizar el aborto consentido por la mujer dentro de las primeras catorce semanas de gestación”, boletín N° 12.038-34.
- Proyecto de ley que “Modifica la Carta Fundamental en materia de iniciativa ciudadana de ley”, boletín N° 11.363-07.
- Proyecto de ley que “Modifica la Carta Fundamental con el objeto de incorporar la iniciativa ciudadana de ley”, boletín N° 11.186-07.
- Proyecto de ley que “Modifica el Código del Trabajo con el objeto de reducir la jornada laboral”, boletín N° 11.179-13.
- Proyecto de ley que “Modifica el Código del Trabajo, en materia de jornada laboral de los choferes y auxiliares de locomoción colectiva interurbana y de servicios interurbanos de transporte de pasajeros”, boletín N° 10.839-13.
- Proyecto de ley que “Modifica la ley N°18.918, orgánica constitucional del Congreso Nacional, en materia de declaración de inadmisibilidad de las mociones”, boletín N° 10.815-07.
- Proyecto de ley que “Modifica la ley N° 18.918, Orgánica Constitucional del Congreso Nacional, en lo relativo a la presentación de mociones y su admisibilidad”, boletín N° 10.769-07.
- Proyecto de ley que “Modifica el Código del Trabajo en relación con la indemnización por años de servicio en caso de muerte del trabajador”, boletín N° 10.458-13.
- Proyecto de ley que “Modifica el Código del Trabajo para permitir extender la indemnización por años de servicio a herederos del trabajador fallecido”, boletín N° 10.437-13.
- Proyecto de ley que “Reforma constitucional que establece la iniciativa ciudadana en la formación de la ley”, boletín N° 9.975-07.

- Proyecto de ley que “Regula la despenalización de la interrupción voluntaria del embarazo en tres causales”, boletín N° 9.895-11.
- Proyecto de ley que “Modifica el Código del Trabajo, en el sentido de acotar la posibilidad de excluir de la limitación de la jornada ordinaria de trabajo a quienes se desempeñen en medios de comunicación social”, boletín N° 9.752-13.
- Proyecto de ley que “Modifica el Código del Trabajo y la ley N° 18.834 sobre Estatuto Administrativo, estableciendo un sistema de adaptabilidad en el horario de trabajo”, boletín N° 9.098-13.
- Proyecto de ley que “Modifica el Código Sanitario para autorizar el aborto en los casos que indica y el Código Penal para su despenalización en las mismas hipótesis”, boletín N° 9.021-11.
- Proyecto de ley que “Fortalece la justicia, equidad e igualdad penal y procesal para todas las personas procesados o condenados por hechos acontecidos entre el 11 de septiembre de 1973 y el 10 de marzo de 1990”, boletín N° 8.963-07.
- Proyecto de ley sobre “Interrupción legal del embarazo por razones terapéuticas”, boletín N° 8.925-11.
- Proyecto de ley que “Despenaliza el delito de aborto y consagra el aborto terapéutico”, boletín N° 8.708-04.
- Proyecto de ley que “Modifica el Código del Trabajo en materia de terminación del Contrato de Trabajo”, boletín N° 8.130-13.
- Proyecto de ley que “Modifica la normativa laboral aplicable a los choferes y auxiliares de la locomoción colectiva interurbana y rural de pasajeros en materia de descansos y esperas que deben cumplir entre turnos laborales”, boletín N° 8.023-13.
- Proyecto de ley que “Modifica la Constitución Política de la República estableciendo la iniciativa ciudadana para la generación de la ley”, boletín N° 7.436-07.
- Proyecto de ley que “Establece la iniciativa ciudadana de ley”, boletín N° 7.206-07.
- Proyecto de ley que “Despenaliza el delito de aborto y consagra el aborto terapéutico”, boletín N° 6.845-07.
- Proyecto de ley que “Modifica el artículo 15 de la Ley Orgánica del Congreso Nacional en materia de admisibilidad de fondo de mociones parlamentarias”, boletín N° 4.561-07.

- Proyecto de ley que “Reduce la jornada ordinaria de trabajo a 42 horas semanales”, boletín N° 4.474-13.
- Proyecto de ley que “Modifica la ley N° 18.918, Orgánica Constitucional del Congreso Nacional, permitiendo la reconsideración por la Sala de un proyecto declarado admisible”, boletín N° 4.208-07.
- Proyecto de ley que “Interpreta el artículo 93, del Código Penal en materia de prescripción de la acción penal en el caso de delitos especialmente sancionados por el Derecho Internacional”, boletín N° 3.959-07.
- Proyecto de ley que “Otorga iniciativa popular para la presentación de proyectos de ley”, boletín N° 3.559-07.
- Proyecto de ley que “Interpreta y adecúa la legislación penal chilena a los tratados internacionales en materia de derechos humanos”, boletín N° 3.345-07.
- Proyecto de ley que “Modifica el artículo 119 del Código Sanitario en lo relativo al aborto terapéutico”, boletín N° 3.197-11.
- Proyecto de ley que “Modifica el Código Penal en el delito de aborto”, boletín N° 2.978-07.
- Proyecto de ley que “Reforma Constitucional para crear la iniciativa popular en la formulación de las leyes”, boletín N° 2.489-07.
- Proyecto de ley que “Sustituye la ley de matrimonio civil, de 10 de enero 1884, y sus modificaciones”, boletín N° 1.517-07.
- Proyecto de ley que “Establece y regula la separación personal de los cónyuges”, boletín N° 1.344-07.
- Proyecto de ley que “Modifica la Ley N° 18.918, Orgánica Constitucional del Congreso Nacional, en materia de declaración de inadmisibilidad de proyectos de ley”, boletín N° 1.340-07.
- Proyecto de ley que “Modifica el código penal en materia de aborto”, boletín N° 1.298-18.
- Proyecto de ley sobre “Nulidad, separación y divorcio”, boletín N° 1.090-07.
- Proyecto de ley que “Modifica el artículo 25 de la Ley N° 18.919, Orgánica Constitucional del Congreso Nacional”, boletín N° 659-07.
- Proyecto de ley que “Modifica el artículo 119 del Código Sanitario en lo relativo al aborto terapéutico”, boletín N° 499-07.

- Proyecto de ley sobre “Divorcio”, boletín N° 355-07.

Diarios de Sesiones:

- República de Chile (2021) Sesión N° 15, Legislatura N° 369, Senado, Diario de Sesiones, 14 de abril de 2021.
- República de Chile (2020) Sesión N° 108, Legislatura N° 368, Senado, Diario de Sesiones, 3 de noviembre de 2020.
- República de Chile (2020) Sesión N° 92, Legislatura N° 368, Cámara de Diputados, Diario de Sesiones, 28 de octubre de 2020.
- República de Chile (2020) Sesión N° 67, Legislatura N° 368, Cámara de Diputados, Diario de Sesiones, 2 de septiembre de 2020.
- República de Chile (2020) Sesión N° 36, Legislatura N° 368, Cámara de Diputados, Diario de Sesiones, 2 de julio de 2020.
- República de Chile (2020) Sesión N° 40, Legislatura N° 368, Senado, Diario de Sesiones, 17 de junio de 2020.
- República de Chile (2020) Sesión N° 21, Legislatura N° 368, Cámara de Diputados, Diario de Sesiones, 12 de mayo de 2020.
- República de Chile (2019) Sesión N° 55, Legislatura N° 367, Cámara de Diputados, Diario de Sesiones, 24 de julio de 2019.
- República de Chile (2017) Sesión N° 23, Legislatura N° 365, Cámara de Diputados, Diario de Sesiones, 11 de mayo de 2017.
- República de Chile (2017) Sesión N° 10, Legislatura N° 365, Cámara de Diputados, Diario de Sesiones, 5 de abril de 2017.
- República de Chile (2015) Sesión N° 123, Legislatura N° 352, Cámara de Diputados, Diario de Sesiones, 3 de marzo de 2015.
- República de Chile (2010) Sesión N° 98, Legislatura N° 358, Cámara de Diputados, Diario de Sesiones, 10 de noviembre de 2010.
- República de Chile (2008) Sesión N° 24, Legislatura N° 356, Senado, Diario de Sesiones, 4 de junio de 2008.

- República de Chile (2006) Sesión N° 100, Legislatura N° 354, Cámara de Diputados, Diario de Sesiones, 21 de noviembre de 2006.
- República de Chile (2006) Sesión N° 48, Legislatura N° 354, Senado, Diario de Sesiones, 5 de septiembre de 2006.
- República de Chile (1997) Sesión N° 43, Legislatura N° 334, Extraordinaria, Cámara de Diputados, Diario de Sesiones, 22 de enero de 1997.

Informes de Comisión

- Informe de la Comisión de Constitución Legislación y Justicia de la Cámara de Diputados, Legislatura 361, Cámara de Diputados, 5 de junio de 2013.
- Informe de la Comisión de Constitución Legislación, Justicia y Reglamento del Senado, Legislatura 330, Senado, 30 de junio de 1995.