



UNIVERSIDAD DE CHILE
FACULTAD DE DERECHO
DEPARTAMENTO DE DERECHO PÚBLICO

“LA COMISIÓN MIXTA EN EL PROCESO LEGISLATIVO CHILENO”

**Memoria de prueba para optar al grado
de Licenciado en Ciencias Jurídicas y Sociales.**

Luis Alberto Ríos Vidal
Profesor Guía: Sr. Paulino Varas Alfonso
Santiago, 2015

TABLA DE CONTENIDOS

Tabla de contenidos.....	1
Resumen	3
I. Modelos de resolución de conflictos en el proceso legislativo	11
1. Consideraciones	11
2. Suspensión de la discusión	15
3. Mecanismo de lanzamiento	17
4. Mecanismo de insistencias	19
5. Mecanismo de preeminencia de una de las Cámaras	22
6. Mecanismo De Comisión Mixta	25
II. Historia de la Comisión Mixta en Chile.....	31
1. Consideraciones.....	31
2. Surgimiento como práctica parlamentaria.....	33
3. Antecedente directo de la Comisión Mixta e inclusión en el Reglamento del Senado.....	40
4. Incorporación en la Constitución de 1925.....	45
5. Funcionamiento de la Comisión Mixta entre el periodo 1925 -1973.....	48
6. Incorporación En La Constitución De 1980.....	55
III. El proceso legislativo y los supuestos de formación de la Comisión Mixta en la constitución política de la república de 1980.....	60
1. Visualización general del Proceso y su reglamentación.....	60
2. Oportunidad de formación de la Comisión Mixta.....	63
3. Competencia de la Comisión Mixta.....	71
4. Composición de la Comisión.....	73
5. Relación con los Parlamentarios, Poder Ejecutivo y Ciudadanía.....	76
6. Funcionamiento.....	78
7. Síntesis.....	81
IV. Forma de resolución de la controversia a través de la Comisión Mixta.....	82
1. Determinación de la frase “forma y modo”	82
2. Propositiones dentro de la Comisión.....	87
3. Importancia del informe de la Comisión Mixta.....	90
4. Forma de votación en las salas.....	91
5. Interpretación sobre los Quórum requeridos para su aprobación.....	93

V. La Comisión Mixta en el periodo 1990 – 2013.....	100
1. Mecanismo de solución llevado a ejecución en los proyectos de Ley.....	100
2. Algunos proyectos relevantes en que ha sido ocupada.....	101
a. Proyecto de Ley que establecía nuevas normas sobre estatuto docente.....	102
2.2. Proyecto de Ley que modifica el D.L. N° 3.500 de 1980, estableciendo normas relativas al otorgamiento de pensiones a través de la modalidad de rentas vitalicias.....	106
2.3. Proyecto sobre asociaciones y participación ciudadana en la gestión pública.....	109
3. Diferencias y elementos comunes.....	112
3.1. Tiempo de tramitación y duración de la Comisión.....	113
3.2. Tipo de Comisión.....	114
3.3. Evolución en su funcionamiento.....	114
VI. Acuerdos en la Comisión Mixta y observaciones a otros tipos de Comisiones Mixtas.....	116
1. Los acuerdos en la Comisión Mixta como expresión democrática.....	116
2. La Comisión Mixta y la técnica legislativa.....	120
3. Otras Comisiones Mixtas.....	121
3.1. Comisión Mixta de presupuestos.....	122
3.1.1 <i>Antecedentes</i>	124
3.1.2 <i>Observaciones</i>	125
3.2. Comisión Art. 15 Ley Orgánica Constitucional del Congreso.....	127
Conclusión.....	132
Bibliografía.....	136

RESUMEN

Hablar hoy del Congreso Nacional chileno o de alguna de sus múltiples funciones es una tarea de primera importancia, sobretodo cuando las grandes materias país son tratadas en el marco de esta institución. Es por ello que solo el conocimiento de su organización y el mayor estudio sobre su funcionamiento pueden ayudar a destacar la labor que al Congreso Nacional le corresponde en el desarrollo de nuestra democracia actual.

El Congreso Nacional para lograr su principal objetivo, que es la creación de normas jurídicas, requiere expresar su voluntad válidamente mediante el procedimiento establecido en la Constitución, y que viene en complementar auxiliariamente la Ley Orgánica del Congreso Nacional y los Reglamentos de ambas cámaras. Presupuesto básico en los parlamentos bicamerales, como en Chile, es que las dos corporaciones, la Cámara de Diputados y el Senado, coincidan en sus voluntades en el texto de una norma legal, lo cual se realiza mediante aproximaciones sucesivas en el proceso legislativo. El problema que estudia esta memoria está centrado en la solución institucional que la Constitución establece al conflicto de posiciones que surge entre las distintas versiones de un proyecto de ley, tratado o reforma constitucional en tramitación, cuando cada una de las cámaras expresa un parecer diferente. Es decir, cuando no hay una voluntad unívoca del Congreso Nacional respecto a una solución legislativa. Este, como veremos, es un problema frecuente en los Parlamentos bicamerales en que

ninguna de sus ramas tiene preponderancia sobre la otra, como sucede en algunos modelos de derecho comparado, y en específico en la tradición constitucional chilena.

Hay que tener en cuenta, antes de plantear la problemática de fondo, que el Congreso Nacional chileno tiene un carácter bicameral, es decir, dos cámaras por las cuales transcurre el trámite legislativo. En esta tramitación, es usual que al revisarse un proyecto de ley, tratado o reforma constitucional en un segundo trámite constitucional, una vez aprobado por la Cámara de origen, se puedan introducir modificaciones al texto, con el propósito de perfeccionar el proyecto según una mirada distinta a la solución legislativa planteada durante el primer trámite. Cuando el proyecto es devuelto a la cámara de origen para que se pronuncie sobre los cambios planteados, si ésta los rechaza, se consolida la discrepancia entre ambas corporaciones, las que por mandato de la Constitución Política deberán ser abordadas por una Comisión Mixta con la finalidad de alcanzar una solución.

A partir de las observaciones que se presentan en la cámara revisora, que pueden no ser aprobadas por la Cámara de origen, se produce una controversia entre los puntos de vista de los órganos que componen el Congreso Nacional, es decir, entre la Cámara de Diputados y el Senado. Debemos tener presente que este conflicto se produce – como hemos dicho- sólo en un Congreso de carácter bicameral, donde la existencia de dos cámaras hace inevitable la búsqueda de una concurrencia de voluntades entre ambas corporaciones para que el proceso

legislativo produzca frutos. Este objetivo hace necesario un mecanismo de solución que haga posible llegar a un proyecto unívoco y compartido. Al respecto debemos tener presente que un órgano político que no entrega soluciones concretas a la ciudadanía, puede ir perdiendo crédito ante la opinión pública.

Esta controversia ha sido solucionada tanto en la doctrina constitucional, como en el derecho comparado, a través de distintas formas, las cuales analizaremos en el primer capítulo de esta memoria, abordando distintos mecanismos, respecto de los cuales nos referiremos, tales como: a) La suspensión de la discusión; que consiste en no volver a discutir la materia en un periodo de sesiones, de forma de replantear el contenido del proyecto o las mayorías necesarias para su aprobación; b) El mecanismo clásico de lanzadera o “La Navette”, que consiste en la remisión sucesiva de un proyecto de ley hasta obtener la concordancia necesaria sobre los puntos en desacuerdo; c) El mecanismo de insistencias, donde una de las cámaras, generalmente la de origen, mediante un quórum determinado le indica a la otra, que si no reúne un quórum similar el proyecto se entenderá aprobado; d) Preeminencia de una de las cámaras. Este mecanismo entiende que una de las cámaras responde a una elección o designación más democrática, y que por tanto debe primar la decisión de esta, y finalmente, e) La Comisión Mixta. Esta institución, que la presente memoria trata como mecanismo relevante y eficiente, está definida como: “una comisión parlamentaria de composición paritaria que tiene por misión propugnar la obtención de un acuerdo sustantivo entre sus miembros, que acercando las

posiciones divergentes, se traduzca en la resolución del conflicto surgido con ocasión del rechazo, por parte de una de las cámaras, de la versión proyecto aprobado por la otra, en los diversos estadios en que pueda tener lugar la forma de aquellas”¹. En relación al origen de la institución en Chile esto será tratado latamente en el capítulo segundo de esta memoria, pero adelantamos que hay que remontarse al imperio de la Constitución del año 1833, donde el mecanismo de solución a la problemática planteada respondía a un mecanismo de insistencias. La Comisión Mixta se inició entonces como una práctica parlamentaria recogida de la tradición Francesa, procediéndose a su reglamentación como su inclusión de forma facultativa en la Constitución Política del año 1925, y posteriormente como mecanismo obligatorio en la Constitución Política del año 1980. Hay que anticipar que no es una invención del Constituyente de 1980, si no más bien, un reconocimiento al desarrollo de la práctica de la institución por más de cien años.

De esta forma la Comisión Mixta, desde el desarrollo institucional de la República a mediados del Siglo XIX, se manifiesta como una expresión, en nuestro sistema institucional, para resolver las discrepancias entre las dos ramas del Congreso Nacional. Toda democracia tiene un Parlamento, y es una institución característica que busca asegurar que los intereses de la comunidad organizada se plasmen en el proceso legislativo. Una forma de definir la Democracia viene dada por tres principios institucionales: “en primer lugar como un conjunto de

¹ OBANDO CAMINO, Iván Mauricio. El papel de las comisiones mixtas en el procedimiento legislativo. EN: *Revista de Derecho de la Universidad Católica de Valparaíso XIV (1991-1992)*, Valparaíso, Chile. Pág. 344.

reglas que establecen quien está autorizado a tomar las decisiones y mediante que procedimiento; a continuación, diciendo que un régimen es tanto más democrático cuando una mayor cantidad de personas participa directa o indirectamente en la toma de decisiones; por último, subrayando que las elecciones deben ser reales”².

En definitiva, podemos caracterizar la Democracia en base a un régimen donde “la representación consiste en que la totalidad del pueblo, o una numerosa porción de este, ejerce el poder político a través de representantes elegidos periódicamente. Por tanto, la representación no supone que el pueblo pierde soberanía, sino que nada más la delega por el periodo que determinan la Constitución y las leyes. La representación se puede definir como el mecanismo político que permite que los gobernantes actúen por mandato de los gobernados”³

Consideramos por tanto, que un régimen va a ser más democrático, en tanto los intereses de la comunidad sean relevantes a la hora de transformarse en una decisión de carácter político, es decir, en una norma jurídica obligatoria para todos. Por ello, la Democracia se expresa en la representación de intereses por parte de los políticos. En un Congreso enmarcado dentro de un sistema democrático, cada parlamentario tiene el objetivo de responder mediante sus

² TOURAINE, Alain. *¿Qué es la democracia?*, Fondo de Cultura Económica, México. 1era edición. 1995. Pág. 17. En esta cita el autor hace referencia a que la proposición expuesta pertenece a Norberto Bobbio.

³ CORREA SUTIL, Sofía y RUIZ -TAGLE, Pablo. *Ciudadanos en Democracia, fundamentos del sistema político chileno*. Editorial Random House Mondadori S.A. Santiago de Chile. 2010. Pág. 89.

acciones legislativas a los intereses de sus representados a la hora de ejercer sus funciones.

En la Comisión Mixta se busca un consenso entre todos los puntos de vista representados en las posiciones mayoritarias de ambas cámaras, buscando mediante el debate, la opinión técnica y las aproximaciones sucesivas, la correcta conformación de la voluntad necesaria para conformar la ley. La solución planteada por este tipo de Comisiones ha demostrado ser bastante eficiente en comparación con otros modelos que hemos enunciado y que revisaremos en el primer capítulo, ya que la Comisión Mixta, después de una discusión acotada sobre los puntos de controversia y el trabajo innovativo en la búsqueda de un acuerdo, propone una fórmula de solución íntegra para ser votada en las salas de las cámaras, un proyecto consensuado y transversal que aspira a solucionar las discrepancias que le dieron origen.

Esta memoria pretende analizar la institución de las Comisiones Mixtas, su historia, competencia y composición, como también la relación de ésta con los parlamentarios que no participan de ellas, su vinculación con el Ejecutivo y la ciudadanía a la hora de elaborar una propuesta de acuerdo. A la vez, es necesario plantear la discusión sobre su funcionamiento, las indicaciones que pueden presentarse en su interior y la forma de votación del informe generado por la Comisión en ambas ramas del Congreso.

Para ello, además de la doctrina y la práctica constitucional, se analizará la interpretación generada en las propias Comisiones Mixtas, los Informes de la Comisión de Constitución, Legislación, Justicia y Reglamento del Senado y la Cámara de Diputados y los fallos del Tribunal Constitucional sobre esta materia.

Por otro lado, se analizarán los otros escenarios en que la Constitución consagra la intervención de una Comisión Mixta; la contemplada en el Art. 15 de la Ley Orgánica Constitucional del Congreso y el papel especial de la Comisión Mixta durante la discusión de la Ley de Presupuestos. Esta memoria además plantea la interrogante sobre el sistema chileno de partidos políticos y su relación con el proceso legislativo, el control efectivo que las bancadas puede sostener sobre las decisiones de los parlamentarios, a la hora de aprobar un proyecto de ley, todo ello en el marco de la tramitación dentro de la institución analizada.

Adelantamos al análisis un dato a tener en cuenta, de acuerdo a un estudio que se detallará en el Capítulo VI de esta Memoria, de un total de 1720 leyes aprobadas entre el 30 de Marzo de 1990 al 11 de Diciembre de 2013, es decir, dentro del periodo democrático actual, un total de 299 proyectos pudieron convertirse en leyes debido al trabajo de la Comisión Mixta, muchas de ellas en asuntos de tramitación controvertida. Esto refleja que la Comisión es ocupada y resulta ser útil al trabajo legislativo, permitiendo que estos proyectos superen la traba generada en su tramitación, y anticipamos que su aporte no se circunscribe sólo a los 299 proyectos señalados, sino que la Comisión ha colaborado en la

técnica legislativa, perfeccionando en reiteradas ocasiones la redacción de las normas sujetas a estudio.

Un análisis global de la institución de la Comisión Mixta, como el que presentamos en esta memoria, es necesario para evaluar la función parlamentaria, de forma de seguir perfeccionándola. La eficiencia a la hora de construir proyectos de ley y acuerdos como los que propicia la Comisión expuesta, no hacen sino reforzar la función legislativa y legitimar el rol democrático que cumple el Congreso Nacional en la actualidad.

CAPÍTULO I.
MODELOS DE RESOLUCIÓN DE CONFLICTOS
EN EL PROCESO LEGISLATIVO

1. Consideraciones.

Analizar los modelos de resolución de conflictos en el Proceso Legislativo representa un escenario más complejo y extenso del que esta memoria pretende abordar. En un proceso dinámico donde en el caso chileno, en la actualidad participan ciento cincuenta y ocho parlamentarios, elegidos democráticamente, y donde cada uno busca plasmar los intereses que representa, puede presentar un sin número de situaciones de conflicto que no viene el caso analizar en este momento.

Esta memoria sólo se limita a analizar el conflicto contemplado como institucional, es decir, que proviene del ordenamiento jurídico. Y dice relación, con la oposición entre las cámaras entre las distintas versiones de un Proyecto de Ley, cuando se ven enfrentadas a la aprobación de un Proyecto común en el Proceso Legislativo. Esto supone en primer término tener presente que sólo se produce este conflicto en aquellos Estados que han elegido un modelo bicameral para sus Parlamentos. Además, hay que agregar que “las opciones disponibles en tal sentido, al igual que sus posibilidades, van a estar ligadas a la concepción que se adopte en una sociedad política concreta sobre el régimen bicameral, esto es, según si las Cámaras son puestas o no en un pie de igualdad por parte del

constituyente”⁴.

De esta forma, frente al conflicto señalado, la doctrina constitucional comparada ha considerado formas de escape o solución al conflicto ocasionado, para evitar que el proyecto quede varado o desechado en el Parlamento. “Los diversos ordenamientos jurídicos, respondiendo a razones de tipo práctico, político o histórico, reflejando su pasado y su capacidad de creación de nuevas fórmulas constitucionales han generado un gran abanico de mecanismos constitucionales que difieren a veces en aspectos mínimos, en otras ocasiones en cuestiones sustanciales y que van alterando todas y cada una de las fases que deben recorrerse para superar la controversia, diferenciándose en los sujetos que participan, en las competencias atribuidas, en el procedimiento más o menos amplio, etc.”⁵

Estas vías o fórmulas, de solución han contemplado por ejemplo suspender la discusión hasta otra legislatura, que en la práctica se traduce en esperar un año para que el proyecto vuelva a ser puesto en tabla de discusión. Por otro lado, como ya hemos señalado, otra vía de solución es que el Constituyente considere mecanismos como el de lanzamiento o “Navette”, que contempla un trayecto ilimitado entre las versiones legislativas hasta elaborar un proyecto común en que logren el acuerdo. Otra vía que se puede contemplar es un mecanismo de Insistencias, que se advierte como el más utilizado en los modelos comparados y

⁴ OBANDO CAMINO, Iván Mauricio. Óp. cit., Pág. 344.

⁵ GARCÍA HERRERA, Miguel Ángel. “La comisión mixta congreso senado”. Pág. 71 EN: Revista de estudios políticos, ISSN 0048-7694, N° 4, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, España, 1978. Referencia Web: <http://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=1273664&orden=0&info=link>. (última visita: 24 de Mayo de 2014).

que consiste en sencillas palabras, en que una de las cámaras hace primar su voluntad mediante la votación de un quórum elevado, con lo que obliga a la otra cámara a desestimar su proyecto sólo con un quórum de igual naturaleza, por lo general 2/3 de la Cámara. Otros sistemas comparados han considerado que una de la Cámaras del Parlamento, por su composición o simplemente por una razón histórica, parece ser más representativa que la otra, para lo cual hace primar la voluntad de una de ellas, en caso de existir un conflicto entre los proyectos aprobados por las Cámaras.

Finalmente, la doctrina contempla el modelo de la Comisión Mixta, el que la presente memoria manifiesta que representa el modelo más eficiente dentro de los modelos presentados, como solución al conflicto ya evidenciado latamente, y cuyo funcionamiento e historia buscamos estudiar.

El modelo de evaluación o comparación que hemos contemplado para sostener que este modelo se presenta como una mejor alternativa frente a los otros mecanismos, es la eficiencia. No obstante, considerar la eficiencia como concepto amplio de evaluación presenta una serie de dificultades metodológicas y uso de variables que superan latamente el objetivo de esta memoria. Para ello se considera la utilización de un concepto restringido de eficiencia reducido a la técnica legislativa. Esta eficiencia ha sido llamada “eficiencia del poder legislativo” y se encuentra reducida a considerarla “en su faceta de maquinaria procesadora del trabajo legislativo. De esta manera, se hace necesario una eficiencia mejorada puesto que los poderes legislativos a nivel comparado han presentado gradualmente un incremento en el volumen y en la complejidad temática de la

legislación sometida a su consideración. La anterior dinámica, a su vez, ha generado presiones para que los procedimientos y los plazos que regulan la canalización de las tareas y los procesos legislativos se aceleren y se efficienten”⁶. De esta forma, este capítulo evaluará los modelos de solución del conflicto ya evidenciado, basándose en tres variables que consideramos hacen denominar a un modelo como más o menos eficiente: **a) Celeridad en la aprobación de la Legislación**, considerando desde que un proyecto entra al Parlamento y hasta que es enviada para su promulgación por el Ejecutivo, sin considerar los tiempos de un probable veto, y centrándose en como interviene cada modelo en reducir o aumentar la tramitación legislativa. Esta variable es señalada en el estudio de ANDREA SÁNCHEZ y es esencial a la hora de evaluar la tramitación legislativa; **b) Calidad Legislativa**, reduciendo este concepto a que la legislación sea inteligible, y si logra solucionar el problema para el cual fue creada, tomando en cuenta los objetivos que propuso la moción o el mensaje. Esta variable es elegida para medir la eficiencia, ya que por más rápida que sea la tramitación es necesario que sea útil para su ejecución; y finalmente **c) Representatividad del Proyecto**, tomando en cuenta el mayor o menor número de Parlamentarios que pudo concurrir al acuerdo de dicho proyecto, variable de suma importancia al considerar que los integrantes del Parlamento tienen una labor de representación de intereses de la comunidad.

⁶ ANDREA SANCHEZ, Francisco José. “Un aspecto Toral del Proceso Legislativo. Los plazos de presentación, de dictámenes, de comisiones legislativas al pleno, en Argentina, Chile y Estados Unidos de América, como marco de referencia para una reforma del tema en México”. EN: *Revista Jurídica. Boletín Mexicano de Derecho Comparado*. Referencia Web: <http://www.redalyc.org/pdf/427/42710601.pdf> (última visita: 24 de Mayo de 2014).

Para realizar este análisis hemos tomado en cuenta un estudio⁷, que analiza los procesos legislativos de los Estados de México, Argentina, España, Estados Unidos, Gran Bretaña y Francia, a lo que se ha añadido Chile como elemento de comparación, sobretodo al analizar la Comisión Mixta.

2. Suspensión de la Discusión.

Aunque pareciera no resultar ser un mecanismo de solución, ya que no enmienda el conflicto de desaprobación de ley, debe ser tratado en este capítulo, ya que representa una forma empleada en el sistema comparado. Esta forma consiste en que si el proyecto es rechazado totalmente por la cámara revisora, este no podrá volver a discutirse en el mismo periodo de sesiones, lo que ocurre de la misma forma en el caso de que no sean aprobadas por la cámara de origen, las enmiendas introducidas por la cámara revisora.

En el Art. 72 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, específicamente en el apartado E, se establece este mecanismo señalando:

“E. Si un proyecto de ley o decreto fuese desechado en parte, o modificado, o adicionado por la Cámara revisora, la nueva discusión de la Cámara de su origen versará únicamente sobre lo desechado o sobre las reformas o adiciones, sin poder alterarse en manera alguna los artículos aprobados. Si las adiciones o reformas hechas por la Cámara revisora fuesen aprobadas

⁷ El estudio corresponde a un ensayo de “GAMBOA MONTEJANO, Claudia y VALDÉS ROBLEDO, Sandra. “Proceso Legislativo, Estudio de Derecho comparado de diferentes países”, estudio del Centro de Documentación, información y análisis de la Subdirección de Política Interior del Estado Mexicano”. Referencia Web: www.diputados.gob.mx/cedia/sia/spi/SPI-ISS-16-06.pdf (ultima visita: 8 de Octubre de 2013).

por la mayoría absoluta de los votos presentes en la Cámara de su origen, se pasará todo el proyecto al Ejecutivo, para los efectos de la fracción A. Si las adiciones o reformas hechas por la Cámara revisora fueren reprobadas por la mayoría de votos en la Cámara de su origen, volverán a aquella para que tome en consideración las razones de ésta, y si por mayoría absoluta de votos presentes se desecharen en esta segunda revisión dichas adiciones o reformas, el proyecto, en lo que haya sido aprobado por ambas Cámaras, se pasará al Ejecutivo para los efectos de la fracción A. Si la Cámara revisora insistiere, por la mayoría absoluta de votos presentes, en dichas adiciones o reformas, todo el proyecto no volverá a presentarse sino hasta el siguiente período de sesiones, a no ser que ambas Cámaras acuerden, por la mayoría absoluta de sus miembros presentes, que se expida la ley o decreto sólo con los artículos aprobados, y que se reserven los adicionados o reformados para su examen y votación en las sesiones siguientes”

Señalamos de esta forma que el mecanismo usado en esta legislatura, no debiera ser considerado como un mecanismo de solución, ya que no implica más que la suspensión de la discusión de manera anual, lo que de mantenerse el desacuerdo, se produciría indefinidamente. De acuerdo a nuestro parámetro de eficiencia, basado en las tres variables propuestas, este mecanismo no sería eficiente, ya que no cumple con los presupuestos mínimos. Por ejemplo, en torno a la celeridad, la suspensión en el conocimiento del proyecto y su controversia, no hacen sino extender el tiempo de tramitación, ya que no se podrá presentar hasta la próxima legislatura. Por otro lado, al analizar la segunda variable que dice relación con la calidad legislativa, habría que analizar caso a caso cual es el

objetivo que se propuso la moción al ser presentada. Sin embargo, la dilatación en la entrega de la legislación ya se convertirá en un punto en contra a la hora de evaluar el cumplimiento del objetivo. Por último al no existir acuerdo no aplica evaluar la variable de representatividad, ya este mecanismo no privilegia los acuerdos, sino la unanimidad. Por esto, se puede aseverar que este mecanismo no es eficiente dentro de nuestro modelo.

3. Mecanismo de Lanzamiento.

Un sistema clásico utilizado, es el sistema “de la *lanzadera* o la *navette*”, que consiste en “la remisión sucesiva de un proyecto de ley entre las Cámaras, hasta obtener la concordancia necesaria sobre los puntos en desacuerdo”⁸. Este mecanismo contempla de esta forma, devoluciones entre una y otra cámara del proyecto con modificaciones, hasta que se produzca la aprobación de estas. Se diferencia del “mecanismo de Insistencias” que posteriormente veremos, en que ninguna cámara se impone sobre otra, sino que se va rechazando el articulado del proyecto que no es materia de consenso en entre las cámaras. De esta forma, el resultado será un texto que aprobado por una cámara no es observado por la otra. Esto está consagrado en el Art. 45, de la actual Constitución francesa, al establecer que:

“Todo proyecto o proposición de ley será examinado sucesivamente en las dos Cámaras del Parlamento para aprobar un texto idéntico”.

⁸ OBANDO CAMINO, Iván Mauricio. Óp. cit. Pág. 344.

Este modelo clásico ha sido considerado como “un procedimiento con posibilidades limitadas, en caso que ellas (las cámaras) se encuentren en una situación de igualdad y no acepten transigir sobre sus discrepancias, ya que en tal hipótesis deberá entenderse rechazado el proyecto de ley”⁹. Sin embargo, cabe destacar que este mecanismo busca privilegiar el acuerdo entre las cámaras, desechando aquellos elementos que no son unánimes. El problema se mantiene, en tanto si no existe la voluntad de una cámara en transar en su postura, el proyecto va a quedar estancado en su tramitación.

Es menester analizar la eficiencia de este mecanismo, bajo el modelo de variables propuesto en esta memoria. En primer término, la celeridad de este mecanismo es baja, ya que no considera el tiempo como un elemento de la discusión del proyecto, y puede ocurrir que la remisión sucesiva se perpetúe. Por otro lado al hablar de la calidad legislativa, y la concordancia de la legislación con lo planteado en el objetivo del proyecto, lo más probable es que se cumpla, en razón de que el análisis detallado ayudará a crear legislación que permita solucionar el problema para la cual fue ideada. La problemática radica en el tiempo en que la tramitación tardará y la demora en la respuesta legal al objetivo planteado. En relación a la variable de representatividad, esta si se ve cumplida por este modelo, ya que para que la legislación se vea aprobada, requerirá de acuerdos y que en teoría representarán un mayor número de intereses. En el modelo planteado este mecanismo puede ser calificado como medianamente

⁹ OBANDO CAMINO, Iván Mauricio. Óp. cit. Pág. 344.

eficiente, considerado su limitación al considerar el factor de tiempo, ya que como se ha señalado, este puede eternizar el proceso legislativo.

4. Mecanismo de Insistencias.

Este mecanismo parece, al analizar los modelos comparados, ser el más utilizado en los procedimientos legislativos de parlamentos bicamerales, con igualdad en el poder de sus cámaras. Este se manifiesta como la imposición de la voluntad de una de las Cámaras sobre otra, obligándola a desaprobar su moción con un quórum elevado, ya que de otra forma primará el proyecto insistido. En estos casos la voluntad que prima es la de la Cámara de Origen. En el caso de la totalidad de los Estados analizados en este capítulo, es indistinto donde se presenta el proyecto de ley, de esta regla se exceptúa España, donde debe presentarse en el Congreso de Diputados en primera instancia¹⁰. Esta característica es importante en Estados donde existe un modelo de insistencia, ya que bastaría con tener un quórum amplio, por lo general 2/3, en una de las Cámaras para tener por aprobado el proyecto. En este caso es irrelevante la voluntad de la Cámara revisora. El ejecutivo cuando puede presentar mociones en un Congreso con esta característica, obtiene gran poder si tiene la correspondencia de una de las Cámaras, ya que elegirá esta como Cámara de origen. Este mecanismo, como se ha caracterizado, puede observarse que es semejante al mecanismo de insistencia en caso de veto del Poder Ejecutivo.

¹⁰ GAMBOA MONTEJANO, Claudia y VALDÉS ROBLEDO. Óp. cit. Pág. 7

De los Estados analizados, se destaca que el mecanismo de insistencia se manifiesta en Argentina y España, como también como se verá en el siguiente capítulo, fue discutida su incorporación dentro de la Constitución de 1980, manteniéndose en Chile como un mecanismo subsidiario, que sólo puede ser solicitado por el Presidente de la República en caso de que se frustre la solución propuesta por la Comisión Mixta.

En Argentina, se presenta el mecanismo de insistencias en caso de modificación parcial del proyecto. En caso de desaprobación completa, se hace valer el primer mecanismo enunciado en este capítulo, que dice relación con la suspensión de la discusión. De esta forma, en relación a la Insistencia, el Art. 81 de la Constitución de la Nación Argentina, señala:

“Artículo 81.- Ningún proyecto de ley desechado totalmente por una de las Cámaras podrá repetirse en las sesiones de aquel año. Ninguna de las Cámaras puede desechar totalmente un proyecto que hubiera tenido origen en ella y luego hubiese sido adicionado o enmendado por la Cámara revisora. Si el proyecto fuere objeto de adiciones o correcciones por la Cámara revisora, deberá indicarse el resultado de la votación a fin de establecer si tales adiciones o correcciones fueron realizadas por mayoría absoluta de los presentes o por las dos terceras partes de los presentes. La Cámara de origen podrá por mayoría absoluta de los presentes aprobar el proyecto con las adiciones o correcciones introducidas o insistir en la redacción originaria, a menos que las adiciones o correcciones las haya

realizado la revisora por dos terceras partes de los presentes. En este último caso, el proyecto pasará al Poder Ejecutivo con las adiciones o correcciones de la Cámara revisora, salvo que la Cámara de origen insista en su redacción originaria con el voto de las dos terceras partes de los presentes. La Cámara de origen no podrá introducir nuevas adiciones o correcciones a las realizadas por la Cámara revisora”

De esta manera, la Constitución de la República Argentina, permite insistir tanto a la Cámara de origen como en la revisora, consignando una mayoría de 2/3 en su aprobación. Corresponde señalar que éste sistema fue el consagrado en la Constitución Política de la Republica de Chile del año 1833, e implica como se ha señalado, la imposición de una de las cámaras por sobre la otra. En el caso de Chile, donde los proyectos pueden, por regla general, tener origen en cualquiera de las cámaras, un modelo de esta naturaleza demostró sus limitaciones en la historia política hasta el año 1973.

Corresponde, tal como se ha hecho con los demás modelos, evaluar su eficiencia a la luz de las variables enunciadas. En relación a la variable de celeridad, esta parece ser cumplida, ya que se fuerza la aprobación al obtener el quórum de 2/3 en la Cámara de Origen¹¹ y el proyecto llegará rápidamente al Ejecutivo para su promulgación. Por otro lado en lo que dice relación con la calidad legislativa, y la relación del proyecto aprobado con los objetivos propuestos, corresponde a un

¹¹ Esto constituye la regla general, ya que como se ha señalado al estudiar el procedimiento de la República Argentina, la Cámara Revisora también puede insistir sobre sus modificaciones, dejando de lado el proyecto original aprobado por la Cámara de origen.

análisis casuístico la correspondencia del proyecto aprobado, pero se podría entender que la rápida elaboración y que no pueda ser modificado por la Cámara Revisora, afecta en algún sentido la calidad que esta legislación pueda presentar. En último término la variable de representatividad no es cumplida por este mecanismo, ya que puede suceder que una sola cámara pueda tener la capacidad, por su alto quórum, de pronunciarse sobre el proyecto, dejando de lado la capacidad del Cámara revisora, lo que atenta contra la representatividad de este modelo. De esta forma, se puede considerar que el mecanismo puede calificarse como medianamente eficiente, en razón de la incerteza de su calidad legislativa y la limitada representatividad que manifiesta.

5. Mecanismo de Preeminencia de una de las Cámaras.

El desarrollo constitucional de algunos Estados, ha llevado a considerar que cierta Cámara, por lo general la denominada Cámara baja, tiene un componente superior de representatividad, y que por tanto, son las decisiones de ésta las que deben primar en el proceso legislativo. Así también, en otros Estados como Gran Bretaña, se ha mantenido la “conformación de un Parlamento bicameral, en donde existe una gran preponderancia de la Cámara Baja (Cámara de Diputados) sobre la Cámara Alta (Senado), las facultades de ésta última son limitativas en cuatro de los casos y se la considera un órgano meramente decorativo, tal es el caso del Reino Unido en la Cámara de los Lores, cámara de corte aristócrata, con miembros que adquieren el cargo de manera hereditaria o

por designación, que no representan a ningún tipo de distrito o circunscripción”¹²
VERDU, analiza este escenario, sosteniendo que: “La *Parliament Act* de 1911 y 1949 supuso la hegemonía de la Cámara Baja, minimizando la presencia de los lores en el procedimiento legislativo reduciendo su intervención a la formulación de un veto temporal que puede ser superado por la Cámara de los Comunes con una votación cualificada”¹³.

Es así como el párrafo primero, del Artículo segundo, de la Ley Orgánica del Parlamento Británico, dispone que:

“Si un proyecto de ley que no es de carácter financiero o no contiene disposiciones que prolonguen la duración del mandato a más de cinco años es aprobado por la Cámara de los Comunes en dos periodos de sesiones sucesivos, ya sean estos de la misma o distinta legislatura, y es remitido a la Cámara de los Lores en cada uno de estos periodos, al menos un mes antes del fin de los mismos, y es rechazado por la Cámara de los Lores en cada uno de ellos, dicho proyecto de ley será presentado a Su Majestad, después de haber sido rechazado por segunda vez por la Cámara de los Lores, a no ser que la Cámara de los Comunes decida de otra manera, y será ley del Parlamento, una vez que reciba la sanción real aunque la Cámara de los Lores no le haya dado su aprobación, con

¹² GONZALEZ CHÁVEZ, Jorge. “El sistema Parlamentario en cinco países de Europa. Centro de Documentación, información y análisis de la Subdirección de Política Interior del Estado Mexicano”. Pág. 7. Referencia Web: www.diputados.gob.mx/cedia/sia/spi/DPI-12-Jun-2000.pdf. (Última Visita: 8 de Octubre).

¹³ VERDÚ, P. Lucas. *Curso de Derecho político, vol. III*, Tecnos, Madrid, España. 1976. Pág. 375-376.

la condición de que hayan transcurrido dos años entre la fecha de la segunda lectura de este proyecto en la Cámara de los Comunes durante el primero de estos periodos de sesiones y la fecha en la cual dicho texto sea votado por dicha Cámara en el segundo periodo de sesiones”.

La redacción de esta disposición, manifiesta lo limitada que se encuentra la facultad de la Cámara de los Lores para desaprobado la legislación emanada de la Cámara de los Comunes. De esta forma, la Cámara de los Lores es, en la práctica, una instancia consultiva que se limita a revisar la redacción o precisión de los proyectos que a ella llegan. Sólo pudiendo retrasar la aprobación de los proyectos hasta los tiempo considerados en la Ley.

En este caso carece de sentido la existencia de un mecanismo de conciliación entre las cámaras, pues el proyecto deberá siempre salvar la valla que implica la resolución adoptada por una de ellas. En resumen este mecanismo se presenta como una alternativa de parlamento unicameral, cuando por razones históricas o sociales, se ha mantenido una cámara con mínimas funciones. La pregunta sobre si la alternativa más eficiente de Proceso Legislativo es un parlamento unicameral, no alcanza el contenido de esta memoria, ya que este trabajo analiza el Proceso Legislativo desde el Bicameralismo.

Al analizar la eficiencia, en base a las variables propuestas, es posible establecer que la celeridad en este mecanismo podría considerarse como privilegiada, puesto al primar la voluntad de una Cámara la legislación se

evacuará de forma rápida, pero ello no es siempre así, toda vez que la cámara de los Lorens puede retrasar la aprobación hasta en un periodo legislativo (un año), por lo que en dichos casos el modelo no cumplirá con la variable de celeridad establecida. En relación a la calidad legislativa, la falta de capacidad de revisión de la Cámara revisora, radica en que no podrá existir una capacidad real de revisión del proyecto aprobado por la Cámara de origen, por lo que no se cumpliría esta variable. En último término, la variable de representatividad no se ve cumplida, ya que puede aprobarse un proyecto sin necesitar la concurrencia en la aprobación de la otra Cámara. Por lo ya señalado, en el modelo de medición de eficacia, este mecanismo sería considerado como ineficiente, ya que no se cumple cabalmente con ninguna de las variables.

6. Mecanismo de Comisión Mixta

Este último mecanismo, que es el objeto de esta memoria, ya hemos señalado que corresponde a una instancia dentro del proceso legislativo, que se forma, en caso de discrepancia entre las Cámaras en la aprobación de ley, “para acordar un texto común, que debe ser votado por ambas Cámaras”¹⁴. También ha sido definido como: “una comisión parlamentaria de composición paritaria que tiene por misión propugnar la obtención de un acuerdo sustantivo entre sus miembros, que acercando las posiciones divergentes, se traduzca en la resolución del conflicto surgido con ocasión del rechazo, por parte de una de las cámaras, de

¹⁴ ANINAT, Cristóbal. El Proceso Legislativo Chileno. Análisis del Proyecto de Ley de Rentas Vitalicias, 1994- 2004. Pág. 6.

la versión del proyecto aprobado por la otra, en los diversos estados en que pueda tener lugar la forma de aquellas”¹⁵. De esta manera, la Comisión Mixta permite que se rompa la rigidez de los otros mecanismos, ofreciendo una alternativa de solución a la controversia, pudiendo inclusive la redacción de artículos nuevos, de forma de lograr un acuerdo entre ambas Cámaras.

Entre los Estados estudiados, la Comisión Mixta se presenta como mecanismo en los procedimientos legislativos de Estados Unidos de Norteamérica, Francia y Chile. En Francia, como ya hemos señalado, se presenta por otro lado el mecanismo de preeminencia de una de las cámaras, como también el mecanismo de lanzadera, pero también se presenta la Comisión Mixta como modelo subsidiario al mecanismo de lanzadera y que puede ser solicitado por el Poder Ejecutivo.

En el modelo legislativo del Congreso de los Estados Unidos de Norteamérica, la Comisión Mixta toma el nombre de Comité de Conferencias. Este Comité ha sido definido como: “grupos temporales cuyo propósito es armonizar las diferencias existentes entre las versiones finales de un proyecto de ley aprobado por la Casa de Representantes y el Senado. Los Comités de conferencias están compuestos por miembros de la Casa de Representantes y el Senado conocidos informalmente como conferencistas”¹⁶. Respecto de su oportunidad de aplicación

¹⁵ OBANDO CAMINO, Iván Mauricio. Óp. cit. Pág. 346.

¹⁶ The Center on Congress at Indiana University, E.E.U.U. Referencia Web: http://congress.indiana.edu/es/preguntas-y-respuestas-sobre-el-proceso-legislativo#conference_committee. (Versión en español) (última visita: 7 de Octubre de 2013).

se señala que: “una vez que ambas cámaras han aprobado versiones similares del mismo proyecto de ley, las diferencias deben ser solucionadas o reconciliadas antes de que pueda ser enviado al presidente para que éste tome la decisión de firmarlo o no. (...) Las negociaciones en el comité de conferencias conforman el método más conocido para reconciliar diferencias entre las dos entidades. (...) Una vez establecidos, los comités de conferencia no tienen muchas reglas que seguir. Los negociadores cuentan con tanta libertad como es posible para realizar su labor. El objetivo es, después de todo, negociar una versión consensuada de proyectos de ley diferentes que pueden ser apoyados por una mayoría en ambas cámaras. El éxito de las negociaciones requiere flexibilidad y libertad. Sin embargo, existe una restricción importante que es contemplada por los reglamentos de ambas cámaras: los conferencistas sólo pueden tratar aquellos temas en los cuales existe desacuerdo entre las cámaras. Los reglamentos dejan claro que los conferencistas no pueden eliminar provisiones que son idénticas en ambos proyectos de ley, ni pueden incluir tópicos nuevos que no figuren en los proyectos de ley aprobados por alguna de las cámaras. Más aún, se solicita a los conferencistas mantenerse dentro del rango de las diferencias, y no traspasar los límites definidos por los proyectos de ley de la Casa de Representantes y el Senado. (...) En la práctica, incluso estas restricciones son violadas con el fin de lograr un consenso. Si se pueden sumar votos mediante la inclusión de un nuevo programa que no fue considerado en etapas previas del proceso legislativo, los conferencistas lo incluirán”¹⁷.

¹⁷ The Center on Congress at Indiana University, E.E.U.U. *Ibidem*.

Al revisar la Comisión Mixta en Chile, que analizaremos latamente en los demás capítulos en torno a su configuración constitucional, legal y su aplicación práctica, se manifiesta que guarda relación directa con el mecanismo establecido en los Estados Unidos de Norteamérica. De la misma forma, la Comisión Mixta se plantea como una herramienta inter-cámaras que busca alcanzar un acuerdo para no desechar el Proyecto de ley, que se ha trabado por falta de consenso entre las versiones de proyectos aprobados.

Cabe analizar a la luz de la eficiencia este mecanismo, para lograr una comparación entre los diferentes métodos de resolución de conflicto. En primer término se presenta la variable de celeridad, esta se ha centrado en cómo afecta el mecanismo el tiempo de tramitación. Por lo que la Comisión Mixta agiliza el proceso, lo que puede verificarse en el Art. 70 de la Constitución Política de la República de Chile que señala:

“El proyecto que fuere desechado en su totalidad por la Cámara revisora será considerado por una comisión mixta de igual número de diputados y senadores, la que propondrá la forma y modo de resolver la dificultades”.

De esta forma, y en específico mediante la frase “forma y modo” se permite que la Comisión pueda auto-determinar su funcionamiento interno, flexibilizando la tramitación y otorgando una resolución rápida al conflicto. Por tanto, la variable celeridad se ve cumplida.

En segundo término la calidad legislativa, que se ha medido en base al cumplimiento de los objetivos propuestos en el mensaje del proyecto y si la legislación se manifiesta clara, es factible su observancia, toda vez que el análisis detallado de la legislación en discusión en concordancia a las ideas matrices del proyecto, como lo han señalado fallos del Tribunal Constitucional que se analizarán en capítulos posteriores, permiten que se pueda cumplir con la finalidad de los proyectos, además de poder efectuar una tercera lectura que no hace sino perfeccionar la redacción.

Finalmente, al analizar la variable de representatividad, que se ha enmarcado en analizar en abstracto que porcentaje de los parlamentarios participa del acuerdo directa o indirectamente, esta variable también se vería cumplida, ya que en ella se representan la mayor cantidad de intereses, en efecto “los diputados y senadores que la componen casi siempre pertenecen a las comisiones que originalmente conocieron el proyecto. Como las comisiones del Senado tienen cinco miembros, a menos que el proyecto haya sido considerado por más de una comisión, es casi seguro que los miembros de la comisión original entren a la Comisión Mixta. Como las Comisiones de la Cámara tienen 13 miembros, sólo algunos diputados de la Comisión que originalmente conoció el proyecto conforman la Comisión Mixta (...) En contraste con la regla de votación de las Comisiones Mixtas en Estados Unidos, en que los representantes de cada Cámara votan en bloque, aquí cada miembro tiene un voto, y las decisiones se toman por mayoría. Esto abre la posibilidad para que la negociación y posterior

votación se alinee por partidos o bloques políticos mas que por Cámaras”¹⁸. Por tanto, se producirá dentro de la Comisión un debate representativo y que permite una discusión puntualizada en los puntos controvertidos, cumpliéndose de esta forma la variable de representatividad. En resumen se puede considerar que este mecanismo resalta en eficiencia, respecto a los otros, ya que se cumplen las tres variables con que se ha medido el concepto en este capítulo.

Se puede sostener en resumen que este mecanismo al resaltar en eficiencia, puede ser utilizado para ir perfeccionando el proceso legislativo. La flexibilidad que manifiesta la Comisión Mixta y su oportunidad en la cual se desarrolla, permiten que el Congreso Nacional se valide en una lógica de acuerdos, que resulta fundamental para su funcionamiento interno y la validación del sistema democrático.

¹⁸ ANINAT, Cristóbal. Óp. cit., Pág. 7.

CAPÍTULO II.

HISTORIA DE LA COMISIÓN MIXTA EN CHILE

1. Consideraciones.

El proceso de creación de leyes en nuestro país y en la mayoría de los sistemas de Derecho occidentales, se encuentra radicado en el Parlamento. Esta institución se encuentra construida en base a dos niveles que permiten que una vez traspasados den lugar al nacimiento de una norma, mediando la intervención del Presidente de la República quien debe manifestar su aprobación o ejercer la facultad de veto otorgada en la Constitución Política de la República, además como veremos en capítulos posteriores, este participa de manera activa en el proceso de creación de ley como colegislador: presentando mensajes, controlando el tiempo de tramitación a través de las urgencias y participando mediante los Ministros de Estado en las Comisiones permanentes y especiales, entre otras atribuciones. De esta forma el Congreso se encuentra compuesto por dos Cámaras, lo que es llamado bicameralismo¹⁹. Estas cámaras en su aproximación sucesiva a la creación de ley, pueden tener controversias, materia que como hemos señalado anteriormente y de acuerdo a la Constitución chilena actual conoce la Comisión Mixta.

¹⁹ Esta memoria se encuentra limitada para poder analizar y cuestionar las justificaciones que se han dado a la existencia de un Parlamento bicameral. Para mayor interés en la materia consúltese: RUIZ – TAGLE GUTIERREZ, Samuel. La función política del senado en el Bicameralismo chileno (1822-2010), Memoria para optar al grado de licenciado en ciencias jurídicas y sociales. Facultad de Derecho, Universidad de Chile. Santiago, 2012.

Antes de cualquier análisis, es necesario tener presente que la serie de reglas, instituciones y procedimientos establecidos dentro del funcionamiento de un Congreso Nacional, entre ellas la existencia de la Comisión Mixta, en la cual nos centramos en la presente Memoria, están directamente relacionadas con el procedimiento de creación de la ley. Es así como “lo que cualifica la ley en el sistema de fuentes es su procedimiento de elaboración, pues continúa siendo la única norma elaborada por un órgano que expresa voluntad popular en su conjunto, mediante un procedimiento de carácter participativo que permite a los ciudadanos conocer – garantizando la expresión de las minorías- la posición que han adoptado sus representantes. Es así como la función legislativa de los Parlamentos se traduce en una determinada forma de actuación del principio democrático”²⁰. De esta manera la Comisión Mixta, como otras instituciones dentro del proceso de creación de ley, se caracteriza por ser un medio eficiente mediante el cual el proceso se agiliza y permite que se representen los intereses de los ciudadanos, ejercidos mediante un proceso representativo. Hay que recordar al respecto la definición de ley del Código Civil chileno, que en su artículo primero señala:

“La ley es una declaración de la voluntad soberana que, manifestada en la forma prescrita por la Constitución, manda, prohíbe o permite”

²⁰ CASOR ALISTE, Kamel. “La esfera de la función legislativa del Congreso Nacional a la luz de la relación ley- reglamento en la Constitución chilena”, *Revista de Derecho Público* N° 65, año 2003. Pág. 14.

La definición de ley denota que la voluntad soberana se expresa a través de un mecanismo reglado, en la cual participan distintos actores y no solamente el Congreso Nacional, destacando las facultades que tiene el ejecutivo para participar del Proceso Legislativo. Entonces, la representatividad del mecanismo de aprobación de ley, viene dado por la adecuación del proceso a lo que la Constitución Política establece como forma de aprobación de una iniciativa legal, presentada por los parlamentarios o por el Presidente de la República.

La Comisión Mixta en el Congreso Nacional chileno, como ya lo hemos descrito en el capítulo anterior, representa un medio para solucionar el conflicto producido dentro de la elaboración de ley, cuando no hay acuerdo entre las cámaras que lo integran. En este capítulo analizaremos el desarrollo de esta institución en la historia política y constitucional chilena, teniendo en cuenta su nacimiento como práctica parlamentaria hasta su establecimiento como norma de orden constitucional en nuestra actual carta fundamental. Debemos entonces centrarnos en el Siglo XIX y la Constitución de 1833 como esfera de análisis, al comenzar a hablar de esta institución.

2. Surgimiento como práctica parlamentaria.

Ya hemos señalado en el capítulo anterior, que el mecanismo de solución existente en la Constitución de 1833 para el conflicto señalado, correspondía al mecanismo de insistencias, donde la cámara de origen podía forzar mediante un quórum superior la aprobación de la ley, saltando de esta forma la voluntad de la

otra cámara. Sobre el particular la Constitución de 1833 se refería en dos artículos que es necesario reseñar:

“Art. 50. El proyecto de lei que aprobado por una Cámara fuere desechado en su totalidad por la otra, volverá a la de su orijen, donde se tomará nuevamente en consideración, i si fuere en ella aprobado por una mayoría de las dos terceras partes de sus miembros presentes, pasará por segunda vez a la Cámara que lo desechó, i no se entenderá que ésta lo reprueba, si no concurre para ello el voto de las dos terceras partes de sus miembros presentes.

Art. 51. El proyecto de lei que fuere adicionado o corregido por la Cámara revisora, volverá a la de su origen: i si en ésta fueren aprobadas las adiciones o correcciones por la mayoría absoluta de sus miembros presentes, pasará al Presidente de la República.

Pero si las adiciones o correcciones fuesen reprobadas, volverá el proyecto por segunda vez a la Cámara revisora, donde, si fuesen nuevamente aprobadas las adiciones o correcciones por una mayoría de las dos terceras partes de sus miembros presentes, volverá el proyecto a la otra Cámara, i no se entenderá que ésta reprueba las adiciones o correcciones, si no concurre para ello el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes”.

De la norma citada cabe destacar que el mecanismo era muy exigente al señalar quórum de insistencia altos (2/3 de la Cámara) y al considerar que una Cámara podía primar sobre otra. Esto podía generar que las cámaras entraren en conflicto y que buscaran primar en su voluntad una sobre otra, en razón de las

posiciones tenidas a la vista en un proyecto de ley. En efecto, según señala JOSÉ GUILLERMO GUERRA, al analizar el desarrollo de la institución de las insistencias se produjeron diversos “desacuerdos legislativos entre las dos cámaras”²¹. Esto es porque como hemos señalado el mecanismo de insistencias buscaba forzar la aprobación, y no necesariamente llegar a un acuerdo. Al revisar los Diarios de Sesiones del Congreso Nacional de la segunda mitad del Siglo XIX²², lo que se observa no es un rechazo total de los proyectos, sino que enmiendas o rechazos hechas por la cámara revisora a ciertos artículos o partes de los proyectos, las cuales sino eran insistidas de acuerdo a los quórum establecidos en la Constitución, producían proyectos inverosímiles o con vacíos normativos²³.

Estas disposiciones de la Carta Fundamental de 1833, que establecía el mecanismo de insistencia como solución al problema que ya hemos descrito, provocaba en su aplicación trabas en la tramitación de proyectos, lo que generó en los parlamentarios del Siglo XIX la idea de buscar soluciones alternativas, que permitieran mecanismos de acuerdo. Esto se dio mediante la interpretación de la Constitución y la generación de prácticas parlamentarias. En un Congreso de escasa tradición republicana, a la fecha del año 1840 en la cual nos situaremos, el

²¹ GUERRA, José Guillermo. *La Constitución de 1925*. Imprenta Universitaria, Santiago, 1926, p. 239.

²² Referencia web: http://historiapolitica.bcn.cl/historia_legislativa (última visita: 11 de Agosto de 2014)

²³ Para mayor estudio de los proyectos rechazados producto del mecanismo de insistencias, véase los Diarios de Sesiones en el apartado de historia legislativa de la página web de la Biblioteca del Congreso Nacional. La Comisión Mixta permite que no se produzcan este tipo de vacíos normativos, ya que no se aprueban proyectos sin las normas discrepadas, lo que puede desnaturalizar el proyecto. La Comisión Mixta, tal como esta consagrada hoy en la Constitución de 1980, entrega una solución de acuerdo.

surgimiento de interpretaciones y prácticas internas, que no se apoyaran solo en la ley y en la Constitución, eran vitales para el desarrollo del Parlamento. HUNNEUS señala al respecto que “la Constitución no dicta ni podía dictar regla absoluta en la materia. La solución de cada caso depende de su naturaleza”²⁴. Debemos señalar que hoy en día, después de 200 años de vida republicana, siguen siendo vitales las herramientas como el reglamento de las cámaras, que establece el marco de conducta cotidiana de los parlamentarios en el ejercicio de la actividad legislativa.

En definitiva, las prácticas parlamentarias son definidas en el derecho comparado como: “aquellos usos y costumbres en que se sustentan los procedimientos y formalidades aplicables al régimen interno de las actividades político- legislativas del Congreso y, por ende, constituyen una fuente del derecho parlamentario o legislativo. Estas prácticas pueden ser formales (acuerdos parlamentarios) o informales, y tienen la finalidad de establecer puntos de concordancia entre los legisladores y fuerzas políticas sobre problemas o soluciones nacionales, garantizar el orden, lograr consensos, eliminar lagunas legales y, en general, hacer más eficiente el trabajo legislativo”²⁵. El concepto en este caso no se reduce al entendimiento clásico que se ha tenido de las prácticas parlamentarias, definido como una expresión negativa del denominado periodo parlamentario²⁶. En resumen, el uso de las prácticas parlamentarias se

²⁴ HUNNEUS, Jorge. *La Constitución ante el Congreso*. Santiago, 1894. Pág. 187.

²⁵ MAGAÑA, Jaime, COAÑA, LUIS, DIAZ Alfonso. “Los acuerdos y practicas parlamentarias como instrumento de fortalecimiento del Poder Legislativo”. Pág. 282. Referencia WEB: <http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/7/3181/15.pdf> (última visita: 11 de Agosto de 2014)

²⁶ Véase VALDES VALDES, ISMAEL. *Prácticas parlamentarias*. Imprenta litográfica y encuadernación Barcelona. Santiago, 1906.

consideraba, ya a mediados del Siglo XIX, una herramienta eficaz dentro del trabajo parlamentario, teniendo en cuenta que “dos son los fundamentos que la cámara debe tomar en cuenta cuando trata de resolver alguna cuestión; 1) la ley escrita, i 2) la tradición. Las costumbres parlamentarias, (...), forman algo que es mui necesario respetar si no se quiere echar en olvido el derecho consuetudinario”²⁷.

De esta manera, los parlamentarios, confiando en la capacidad de poder autorregularse y de evitar el desacuerdo y la producción de proyectos desnaturalizados, buscaron una solución alternativa, compatible con el ordenamiento vigente, en específico lo que establecía la Constitución de 1833. GUERRA, comentando la Constitución de 1833 y esta problemática que la disposición ocasionaba, señala que se “indujo a los diputados a tentar un recurso, inspirado por una patriótica intención que tenemos el deber de reconocerles. Se trataba de un procedimiento que nuestra Constitución no autorizaba, pero que tampoco prohibía y que está consultado en el régimen constitucional de Francia; el de invitar a la Cámara de Senadores para proceder de consuno a la designación de una comisión Mixta de Senadores y Diputados que estudiaran conjuntamente las materias controvertidas para armonizar las ideas divergentes y llegar a soluciones que evitaran el fracaso de leyes importante que el país y el Gobierno reclamaban”²⁸. Entonces, este mecanismo de la Comisión Mixta nació de la interpretación y de la experiencia comparada que algunos parlamentarios

²⁷ HUNNEUS, Jorge. Óp. Cit. Pág. 480.

²⁸ GUERRA, José Guillermo. Óp. cit. Pág. 239.

observaron en los viajes que realizaban, sobre todo por los Estados de Europa. La práctica en comento se desarrollaba en el Parlamento francés, según lo recoge LARRAÍN ZAÑARTU al señalar que en los reglamentos de la Asamblea Nacional de Francia a finales del Siglo XIX, habían normas que contemplaban la existencia de la Comisión Mixta como institución, así el reglamento de la Cámara de Diputados francesa establecía que:

Art. 144. Cuando un proyecto de lei, votado por la Cámara de Diputados, ha sido modificado por el señalado, la Cámara de Diputados puede decidir a petición de uno de sus miembros, que se nombrará una Comisión encargada de reunirse con una Comisión del Senado con el objeto de entenderse sobre un texto común.

Por otro lado el Reglamento de la Cámara de Senadores de Francia, establecía que:

Art. 129. Cuando un proyecto de lei votado por el Senado ha sido modificado por la Cámara de Diputados el Senado puede, o poner de nuevo ese proyecto en discusión o someterlo a la Mesa o enviarlo a la comisión.

Puede igualmente, a propuesta de uno de sus miembros, decidir que una Comisión se encargue de entrar en conferencia con otra Comisión de la Cámara de Diputados con el objeto de entenderse sobre un texto común²⁹.

Este antecedente del sistema francés que describe LARRAÍN ZAÑARTU

²⁹ LARRAIN ZAÑARTU, Joaquín. *Derecho Parlamentario Chileno*. Imprenta Nacional, Santiago, 1896. Pág. 423.

con el ánimo de que se replique en el Congreso chileno, fue tomado con un matiz importante en una primera etapa anterior a la Constitución de 1925, señalándose que adoptó la forma de una Comisión de la Cámara de Diputados que visitare la de Senadores en defensa de su posición frente al proyecto discutido. Sin embargo, de cualquier forma se ofreció una alternativa distinta a la solución del modelo de insistencias, donde se reconocía que “la intransigencia de las cámaras solía dejar sepultado un proyecto de ley, a pesar que en ocasiones ello fuera sólo por detalles de ínfima importancia”³⁰. En este caso, en una primera etapa de la institución de las Comisiones Mixtas como práctica parlamentaria, desde 1849, se procedió a crear en la cámara de Diputados, una comisión de carácter temporal que visitara al Senado en busca de defender el proyecto aprobado y buscar soluciones de acuerdo.

HUNNEUS recoge esta idea en un discurso pronunciado el 26 de agosto de 1873, sosteniendo su posición a favor de que la Cámara de Diputados tuviera la “facultad de nombrar una comisión, (...), para que asistan a las deliberaciones del Senado con la mira de sostener el proyecto aprobado por esta cámara”³¹. Esta formación de una comisión, que fuera a presentar el proyecto y buscar acuerdos en el Senado, fue intentado según el autor en dos episodios de discusión de los proyectos, en 1849 y 1863. De esta manera y para evitar la rigidez constitucional ya expresada a juicio de HEISE, “La clase dirigente, partiendo de la Constitución de 1833, e inspirándose en la estructura política inglesa, fue creando todo un

³⁰ OBANDO CAMINO, Iván Mauricio. Óp. cit. Pág. 352.

³¹ HUNNEUS, Jorge. Óp. Cit. Pág. 479-480.

sistema de prácticas parlamentarias en desmedro del autoritarismo presidencial. En la vida del derecho los hábitos del grupo social tienen una importancia decisiva hasta el punto que pueden dejar sin efecto una norma jurídica”³². Podemos complementar esta afirmación del autor, señalando que no sólo se buscó burlar el autoritarismo presidencial establecido en la Constitución de 1833, sino que se intentó mediante las prácticas complementar la regulación establecida en la disposición de la carta fundamental, para los casos de discrepancia en la formulación de proyectos.

En síntesis, la generación de esta institución de la Comisión Mixta se centra en el desarrollo de esta como práctica parlamentaria, que según lo hemos señalado, se inicia en 1842. La intención de algunos Diputados, era evitar que algunos proyectos fueran rechazados al producirse una controversia. Lo que hay detrás de la institución de las Comisiones Mixtas es la instancia de diálogo que esta genera entre las cámaras, dentro de un congreso de carácter bicameral, orientándose la política legislativa hacia una política de acuerdos, por sobre un atropello a las minorías representadas.

3. Antecedente directo de la Comisión Mixta e inclusión en el Reglamento del Senado.

La palabra Reglamento es entendida por la Real Academia Española de la lengua como: “Colección ordenada de reglas o preceptos, que por la autoridad

³² HEISE GONZALEZ, Julio. *Historia de Chile, El periodo parlamentario 1861- 1925*. Tomo I. Editorial Andrés Bello, Santiago, Chile, 1974. Pág. 61.

competente se da para la ejecución de una ley o para el régimen de una corporación, una dependencia o un servicio”, es decir, es el ámbito de auto organización de un grupo de personas, para el ejercicio de una finalidad determinada. Dentro del campo que esta memoria trata, podríamos entender que el Reglamento se constituye en una sistematización de las reglas de comportamiento de los parlamentarios dentro de las cámaras del Congreso Nacional, con la finalidad de ordenar el proceso legislativo, evitar controversias, y asumir desde una posición realista y detallada, el desafío que propone la creación de normas jurídicas. Muchas de las normas del actual Reglamento se basan no sólo en una precisión de la Ley Orgánica Constitucional del Congreso Nacional, que regla a esta institución, sino también a partir de la costumbre o prácticas parlamentarias que aplicadas al proceso legislativo, han permitido un buen desarrollo de éste. Incluso los reglamentos y las practicas contenidas en estas son anteriores a la entrada en vigencia de la Ley Orgánica Constitucional del Congreso Nacional y recogen una extensa tradición en la tramitación cotidiana de la ley y otros deberes legislativos. Por esa razón fueron incluidas muchas de aquellas prácticas dentro de los reglamentos de las cámaras como normas obligatorias.

En el Reglamento vigente actual, el Artículo 19 del Reglamento de la Cámara de Diputados, señala que:

“La Cámara se gobernará por las normas constitucionales y legales correspondientes, y por este Reglamento, cuyas disposiciones son obligatorias, en lo que sean pertinentes, para sus miembros, para las

Comisiones, para los funcionarios y empleados, para las autoridades y funcionarios de Gobierno y para cuantos intervengan en su funcionamiento interno”.

Es de esta forma que se establece en un reglamento un parámetro de conducta y procedimiento para todas las actividades que se realizan dentro del Congreso Nacional, y que debe ser respetado por los parlamentarios y por los funcionarios de éste.

En el acápite anterior, señalamos que la Comisión Mixta nació como institución en la forma de una práctica parlamentaria, y que fue entendiéndose como una conducta aceptada y una buena alternativa para evitar que se produjera una trabazón en el proceso legislativo, insubsanable mediante el mecanismo de insistencias. Sin embargo, en un Estado como el chileno de tradición jurídica continental³³, es necesario que las prácticas trasciendan como derecho escrito y que se escriban para considerarse como obligatorias. Hasta la constitución de 1925, la práctica se asentaba en el envío de una Comisión desde la Cámara de Diputados a la de Senadores, de forma de defender el proyecto y buscar consensos sobre áreas sujetas a controversia.

Esta práctica fue recogida en el Reglamento del Senado de 1879, estableciéndose lo siguiente:

³³Se distingue de esta forma entre el sistema de derecho continental, del sistema del derecho de “common law”, donde priman en este último la costumbre y un sistema de precedentes que son incluso más relevantes que la ley escrita. El sistema continental sostiene una primacía absoluta la fuente de derecho de ley sobre otras como la costumbre o la jurisprudencia.

“Art. 65. La cámara de Diputados podrá enviar comisiones al Senado para ilustrar i apoyar los proyectos orijinados o modificados en ella, i las comisiones tendrán asiento entre los Senadores, i tomaran parte en las discusiones de la misma manera que los Senadores pero sin voto”.

De la disposición señalada contenida en el Reglamento del Senado de Chile, podemos concluir que la inclusión de esta disposición en el Reglamento contribuyó a abandonar la discusión ya expresada por HUNNEUS, sobre si la Cámara de Diputados tenía la competencia para nombrar una comisión de esa naturaleza y si ésta afectaba las atribuciones del Senado, entendiéndose de esta forma la consagración de un antecedente directo de la Comisión Mixta, no en los términos de la Asamblea francesa³⁴, pero sí el establecimiento de un mecanismo de comunicación entre las cámaras del Congreso Nacional.

Debemos señalar que hasta el establecimiento de la Constitución de 1925 en Chile no existía una instancia formal de Comisión Mixta, y sólo desde 1880 en las discusiones parlamentarias, recogidas en los diarios de sesiones, se comienza a hablar de una “Comisión Mista”, prevista como práctica parlamentaria, en efecto “en sesión del 22 de Julio de 1880, se tomó votación acerca de una indicación del señor Ramón Barros Luco, en que proponía se invitase al Senado para el nombramiento de una Comisión Mixta(sic) para que se estudiase la situación de la

³⁴ Recordemos al respecto que la Asamblea francesa contemplaba dentro de su reglamentación un sistema de Comisión Mixta que permitía una reunión de integrantes de ambas cámaras en caso de que se produjere una desaprobación total o parcial en la cámara revisora.

Hacienda Pública”³⁵. Sin embargo esta denominada Comisión Mixta sigue teniendo la forma de una Comisión especial, prevista en el Reglamento del Senado como antecedente de la Comisión Mixta, que consistía en la visita de un grupo de Diputados en comisión que concurriesen a discutir el proyecto aprobado ante el Senado, es decir, como vía de comunicación entre la Cámara de Diputados y el Senado. De esta forma se señala que: “la cámara nombró en sesión de 6 de septiembre de 1887 una Comisión de tres diputados para que concurriesen al Senado a sostener el proyecto sobre abolición del estanco”³⁶. Esta delegación, antecedente de la Comisión Mixta, tenía una competencia estricta determinada por el acuerdo de la Cámara de Diputados.

Donde si consta en la historia de los diarios de sesiones que se formó efectivamente una Comisión Mixta, es la que se realiza y sesiona a fines del Siglo XIX y principios del Siglo XX, a raíz de la aprobación del proyecto de ley que prescribía el Código de Procedimiento Civil y Criminal, aprobado finalmente en 1902³⁷. En este caso la necesidad de lograr un eficiente acuerdo entre las cámaras llevó a los parlamentarios a aplicar el mecanismo que hemos analizado en esta memoria.

³⁵ GUTIÉRREZ MARTÍNEZ, Marcos. *Anotaciones al reglamento interior de la Cámara de Diputados*. Establecimiento poligráfico Roma. Santiago, 1897. Pág. 95.

³⁶ *Ibíd.*, Pág. 95.

³⁷ Se estableció por Ley N° 1552, promulgada el día 28 de Agosto de 1902.

4. Incorporación en la Constitución de 1925.

De esta forma llegamos a la Constitución de 1925 con una práctica arraigada en los parlamentarios, quienes confiados de llegar a acuerdos cooperativos confiaron en la existencia de una Comisión Mixta originaria, que tomaba la forma de una visita de una Comisión de Diputados al Senado, o en ocasiones especiales desarrolladas a finales del Siglo XIX la formación de una Comisión Mixta como la que conoció el proyecto de Código de procedimiento civil y criminal.

De esta forma, en la discusión de la Constitución, recogida en el acta de la Subcomisión de reformas constitucionales, en específico en la sesión 19ª del día 8 de junio de 1925, el comisionado Sr. Luis Barros Borgoño, quien tuvo presente la idea de instituir en la Constitución un procedimiento para los casos en que un proyecto de ley sufriera modificaciones sustanciales por la cámara revisora, idea que como ya lo hemos señalado en otro acápite de este capítulo tenía antecedente directo en el derecho comparado, en específico en el reglamento de la asamblea francesa. Al respecto el Sr. Barros Borgoño manifestó:

“No ha habido dificultades para su aplicación sino cuando una de las Cámaras ha cambiado fundamentalmente el proyecto que le ha remitido”

Además señaló, que:

“Convendría establecer algún procedimiento para los casos en que un proyecto sea corregido en tal forma que llegue a transformarse en uno totalmente diferente”³⁸

Sin embargo existió una proposición de parte del Sr. José Maza, ministro de Justicia de la época, quien señaló:

“hay que tener presente dos clases de conflicto: cuando por insistencia de una de las cámaras, no se produce ley en cuanto a los puntos principales del proyecto, y este queda incompleto, caso en que procede que las Cámaras estén autorizadas para nombrar una comisión mixta que proponga un nuevo proyecto, y, cuando la cámara revisora modifica el proyecto de origen en tal forma que éste llega a ser uno diverso, caso en el cual debe dársele la tramitación de un nuevo proyecto de ley”³⁹.

Sin embargo, esta proposición del Ministro Sr. José Maza que causó cierta discusión en la comisión, fue zanjada en definitiva por el Presidente Alessandri al señalar que:

“S.E. manifiesta que esta disposición⁴⁰ es una consecuencia del espíritu conservador que ha dominado esta comisión. En el proyecto de reformas que él propuso con el Ministro, se proponía la tramitación que sobre este particular contemplan las ultimas constituciones del mundo; el predominio de la Cámara de Diputados. La dificultad para legislar ha sido entre nosotros causa que las leyes sean el fruto de transacciones

³⁸ Ministerio del Interior, *Actas oficiales de las sesiones celebradas por la Comisión y Subcomisiones encargadas del estudio del Proyecto de Nueva Constitución Política de la Republica*, Imprenta Universitaria, Santiago, 1925, Pág. 247.

³⁹ *Ibíd.*, Pág. 248.

⁴⁰ Se refiere a la existencia de Comisiones Mixtas.

que impiden que aquellas se dicten coordinadas en todas sus partes. S.E. propone la siguiente redacción; “para que propongan la forma y modo de resolver las dificultades producidas”⁴¹.

De esta intervención que fue la que adoptó la comisión y más tarde la redacción constitucional, se pueden derivar ciertas observaciones; A) El Presidente Alessandri advertía sobre la necesidad de eliminar la institución de insistencias reglada en la Constitución de la República de 1833, para dar paso a la preeminencia de la Cámara de Diputados, pero a la vez advertía la necesidad de coordinar la aprobación de una ley mediante transacciones, lo que necesitaba de un procedimiento reglado en el cual las Comisiones Mixtas podían tener una utilidad manifiesta. B) El procedimiento de solución de controversias que se le dio a la comisión mixta fue un procedimiento libre en su redacción original puesto que esta determinaba la forma y modo de solución. *“En conformidad a lo expuesto precedentemente, es posible concluir que estuvo en el espíritu del constituyente conceder atribuciones relativamente amplias a dichas Comisiones en el desempeño de su función, pues si bien todo estaban conteste en cuanto a su establecimiento, no lo estaban en cuanto a sus facultades, tópico que fue dejado a una ulterior precisión por parte de la doctrina y jurisprudencia intraparlamentaria”⁴².* De esta forma, la Comisión Mixta tal como en su establecimiento, fue entregada a la práctica que los Parlamentarios en uso de sus facultades hicieran de ella. Hay que destacar que el mecanismo sin tener una regulación detallada permitió

⁴¹ MINISTERIO DEL INTERIOR. Óp. cit., Pág. 351.

⁴² OBANDO CAMINO, Iván Mauricio. Óp. cit. Pág. 353.

consagrarse como alternativa al sistema de insistencias. Por tanto, pese a verse constitucionalizado, se estableció que la Comisión Mixta fuera regulada en sus atribuciones por la práctica posterior de esta misma.

5. Funcionamiento de la Comisión Mixta entre el periodo 1925 -1973.

Al incorporarse la Comisión Mixta como alternativa de solución a la problemática ya señalada en la Constitución de 1925, el sistema jurídico debía adaptarse a la inclusión de esta institución de manera formal. Para ello se incluyeron normas en el reglamento del Senado, que permitieran adoptar este mecanismo, sin dejar de tener en cuenta que el mecanismo principal que contemplaba la Constitución era el mecanismo de insistencias. De esta forma el Art . 21, del Reglamento del Senado de 1926, disponía que:

“Cuando el Senado acordare la designación de alguna Comisión Mixta para resolver los conflictos señalados en el artículo 51 de la Constitución, se designará el número de Senadores que el Presidente hubiere acordado con el Presidente de la Cámara de Diputados, a fin de que éstos, en unión de igual número de Diputados, propongan la forma y modo de resolver las dificultades producidas”

De esta forma, se recogió la misma amplitud establecida en la Constitución respecto a la Comisión Mixta, la cual no se delimitó, disponiéndose que la propia Comisión debía determinar la “forma y modo” de solucionar la controversia entre las versiones de los proyectos aprobados por las cámaras. Por tanto, la limitación

del sentido de estas palabras quedó entregada al ejercicio práctico de la Comisión. “Por consiguiente, no es aventurado sostener que el constituyente de 1925 quiso aludir en su artículo 51, por una parte, mediante la palabra forma, a los aspectos formales y externos de la expresión del acto legislativo y por la otra, mediante la palabra modo, a los aspectos procedimentales de elaboración de aquél, como materias que podían ser objeto de proposición de las Comisiones Mixtas, no siendo, en todo caso, vinculantes sus propuestas para las cámaras”⁴³.

No existiendo en la primera mitad del Siglo XX un Tribunal Constitucional⁴⁴, que se encargare de supervigilar la función parlamentaria, de forma que el funcionamiento de las instituciones del Parlamento se desarrollaren de acuerdo a la Constitución, como sí existe hoy en día, dicha adecuación correspondía a instituciones internas del Congreso Nacional. Dentro de esas instituciones internas destaca hasta nuestros días la función que cumplen las Comisiones de Constitución, Legislación y Justicia de ambas Cámaras, en adelante Comisiones de Constitución. Esta institución de las Cámaras, integrada generalmente por parlamentarios abogados, ha resuelto una serie de dudas suscitadas con respecto

⁴³ OBANDO CAMINO, Mauricio. Óp. Cit. Pág. 353.

⁴⁴ El Tribunal Constitucional chileno se creó en el año 1970, por la Ley de Reforma Constitucional N° 17.284, estableciéndose en el Capítulo VI de la Constitución Política de la República. En su primer periodo de funcionamiento hasta 1973, si bien no se pronuncia en alguno de sus fallos (1-17) sobre la Comisión Mixta, se refirió sobre la eventual competencia del Tribunal Constitucional respecto de la supervigilancia constitucional en proyectos de Ley en tramitación. De esta forma, en el Rol N° 15 (1973), se señaló: “A continuación afirma que la competencia del tribunal deriva del hecho de incluir en el concepto de “ley” tanto las leyes fundamentales como las ordinarias y tener el Tribunal competencia para conocer de las “las cuestiones sobre constitucionalidad que se susciten durante la tramitación de los proyectos de ley...”. En apoyo de esto da razones de texto, de nomenclatura, de historia fidedigna del establecimiento de los preceptos pertinentes y de orden doctrinario”.

a la interpretación de la Carta Fundamental. Uno de los primeros casos presentados a la Comisión de Constitución de la Cámara de Diputados, en 1932, tenía relación con la competencia de la Comisión Mixta, y si esta podía conocer situaciones que no necesariamente contemplaba la Constitución. El caso sometido a la Comisión se trataba de un proyecto sobre facilidades a los deudores de la Caja de Crédito Hipotecario y Bancos Hipotecarios, respecto al cual el Presidente de la República había formulado observaciones. Algunas de esas observaciones habían sido rechazadas por la Cámara de Diputados, mientras que el Senado había dado aprobación a todas ellas. El artículo en la Constitución del año 1925 que contemplaba esta situación sólo señalaba que:

"Artículo 54.—Si las dos Cámaras aprobaran las observaciones, el proyecto tendrá fuerza de ley y se devolverá al Presidente de la República para su promulgación.

Si las dos Cámaras desecharen todas o algunas de las observaciones e insistieren por los dos tercios de sus miembros presentes en la totalidad o parte del proyecto aprobado por ellas, se devolverá al Presidente de la República para su promulgación"

La pregunta sometida entonces era qué se debía hacer en esta situación considerando que no existía un criterio único entre las Cámaras, de esta forma la Comisión ya señalada sostuvo que:

"La Comisión de Legislación y Justicia ha considerado, por unanimidad, que en el caso sometido a consulta, corresponde aplicar la

*disposición del artículo 51 de la Constitución Política, que contempla los medios de resolver las dificultades producidas entre ambas Cámaras con motivo de la tramitación de proyectos de ley, y, en consecuencia, os propone que invitéis al Senado a designar una Comisión Mixta que indique la forma y modo de resolver las dificultades producidas, a fin de que ambas ramas del Congreso puedan, conforme al artículo 54 de la Constitución, presentar al Presidente de la República un acuerdo uniforme acerca de sus observaciones*⁴⁵.

De esta forma, la Comisión de Constitución, Legislación y Justicia del Senado, tendió a ampliar la competencia de la Comisión Mixta, que ya se estaba utilizando en variados proyectos, por señalar algunos: Ley N° 4.144 (1927) sobre Creación de Superintendencia de Salitre y Yodo, Ley N° 6020 (1937), sobre Sueldo Mínimo y Vital, Comisión sobre creación de tribunales de Menores (1927), Comisión Mixta sobre Proyecto que modifica Código de Procedimiento Penal (1940), Comisión Mixta para estudiar la descentralización administrativa (1947), Comisión Mixta para resolver desacuerdos producidos con respecto a insistencias sobre modificación de las leyes N° 5.931 y N° 6.245 (1949), Comisión Mixta para Reformas de Leyes de la Defensa Nacional y Policía Interior (1948-1949), Comisión Mixta para Solucionar Dificultades con Motivo de las Insistencias Producidas en la Discusión del Proyecto que Modifica las Leyes N° 10.134 y 12.957, sobre los Empréstitos a la Municipalidad de Los Andes (1962), entre

⁴⁵ CÁMARA DE DIPUTADOS DE LA REPUBLICA DE CHILE. Informes de la Comisión de Constitución, Legislación y Justicia, recaídos en consultas formuladas a ella desde el año 1926 hasta el año 1969. Santiago, 1970. Pág. 35.

otros. Por lo demás, la Comisión de Constitución del Senado en sesión del 9 de Febrero de 1932, determinó cuándo según el Art. 51 debía formarse Comisión Mixta, estableciendo al efecto que:

“De la letra del texto constitucional se desprende claramente que la designación de estas Comisiones Mixtas puede tener lugar en dos situaciones diferentes: la primera, cuando agotados los trámites del proyecto exista desacuerdo entre las Cámaras en puntos fundamentales, y, la segunda, cuando las modificaciones introducidas por la Cámara revisora modificaren substancialmente el proyecto de la Cámara de origen”⁴⁶

Incluso se consideró que la Comisión Mixta podía realizar un estudio de forma de proponer proyectos de reforma constitucional o reformas al Reglamento de las Cámaras, es así como:

“Vuestra Comisión ha estimado también, frente a las deficiencias que presentan la Constitución y el Reglamento en esta materia, por falta de una ley interpretativa, la necesidad de proponeros que acordéis invitar al Honorable Senado a formar una Comisión Mixta que se avoque al estudio completo del problema de la tramitación del veto presidencial y proponga la reforma constitucional, legal o reglamentaria pertinente, que venga a resolver de una manera permanente y definitiva, un problema que se ha prestado a numerosos debates en diversas épocas”⁴⁷

De esta manera la Comisión Mixta fue adoptando nuevas competencias,

⁴⁶ CÁMARA DE DIPUTADOS DE LA REPUBLICA DE CHILE. Óp. cit. Pág. 74.

⁴⁷ Ibíd., Pág. 122.

pero siempre como alternativa a la opción de resolución principal, que se traducía en el mecanismo de insistencias. Con respecto a la discusión sobre la frase “forma y modo”, esta no fue precisada, puesto que según RAMOS ACUÑA, el examen de la jurisprudencia intraparlamentaria de la época, permite concluir que este precepto no fue comprendido en toda su amplitud, pues las más de las veces, estas expresiones no fueron objeto de mayor atención⁴⁸.

Es así, como el ánimo de darle una esfera de competencia mayor a la Comisión Mixta, motivó una reforma Constitucional en 1970, introduciendo tres incisos al Art. 51. De esta forma la redacción vigente hasta 1973 era la siguiente:

“ART. 51. Cuando con motivo de las insistencias, no se produjere acuerdo en puntos fundamentales de un proyecto entre las dos Cámaras, o cuando una modificara sustancialmente el proyecto de la otra, podrán designarse Comisiones Mixtas, de igual número de Diputados y Senadores, para que propongan la forma y modo de resolver las dificultades producidas.

Los Reglamentos de las Cámaras podrán establecer que se constituyan también Comisiones Mixtas de igual número de Diputados y Senadores, en cualquier trámite constitucional para el estudio de proyectos de ley cuya complejidad o importancia haga necesario un sistema excepcional de discusión o aprobación.

Asimismo, podrán establecerse en dichos Reglamentos normas en virtud de las cuales la discusión y votación en particular de proyectos ya

⁴⁸ ACUÑA RAMOS, Rolando. *La Constitución de 1925 ante la Comisión de Constitución, Legislación y Justicia y Reglamento del Senado*, Editorial Jurídica de Chile. Santiago, 1973. Pág. 653.

aprobados en general por la respectiva Cámara, queden entregadas a sus Comisiones, entendiéndose aprobados los acuerdos de las mismas por la respectiva Corporación luego de transcurridos cinco días de la fecha en que se dé cuenta del informe respectivo. Sin embargo, dichos proyectos volverán a la Sala para su discusión y votación en particular si, dentro del plazo que establece este inciso, lo solicitaren el Presidente de la República, o la quinta parte de los miembros en ejercicio de la Cámara de Diputados, o la cuarta parte de los del Senado, en su caso.

No obstante, no podrá omitirse la discusión y votación particular en la Sala de los proyectos de reforma constitucional; los que reglamenten, restrinjan o suspendan los derechos constitucionales o sus garantías, salvo las excepciones señaladas en el inciso segundo del N° 15 del artículo 44; los relativos a la nacionalidad, ciudadanía o elecciones; los que establezcan, modifiquen o supriman contribuciones; los que autoricen la declaración de guerra; los que se refieran a delegación de facultades legislativas y los que versen sobre tratados internacionales”.

En resumen, el periodo que hemos descrito sobre la Comisión Mixta que esta centrado como un mecanismo subsidiario de las insistencias, evidencia un avance hacia el establecimiento de la institución como mecanismo cooperador de la función legislativa, en un Congreso de carácter bicameral como el chileno. La ampliación de funciones que hemos mostrado y que fue construyendo el legislador bajo el imperio de la Constitución de 1925, demuestra que la Comisión Mixta podía utilizarse no sólo como mecanismo subsidiario de las insistencias en

caso de desacuerdos entre las Cámaras, sino que podía llegar a instituirse como el mecanismo principal de solución, al ofrecer mayores alternativas en su funcionamiento y las proposiciones salidas de éstas.

6. Incorporación en la Constitución de 1980.

Por todo lo ya expresado en este capítulo, mal podría pensarse que la Comisión Mixta es una idea original de la Constitución de 1980. Su inclusión de forma definitiva y obligatoria en caso de producirse un desacuerdo entre los proyectos de ley aprobados, viene a coronar el largo desarrollo que hemos evidenciado, desde su origen como práctica parlamentaria a mediados del Siglo XIX.

La Comisión de Estudio de la Nueva Constitución Política de la República de Chile, conocida como Comisión Ortúzar, discutió la existencia de la Comisión Mixta, pero en general se reconoció como una institución existente en la Constitución de 1925 que debía mantenerse y ampliarse en sus facultades. En la sesión N° 350 se encargó un análisis al comisionado Sr. Carmona, sobre las materias de función legislativa y formación de la ley. Con respecto a la Comisión Mixta, el informe preparado que se da a conocer en la sesión N° 351, sostenía:

“5. El proyecto que fuere desechado en su totalidad por la Cámara revisora, sólo podrá seguir su tramitación si se forma una Comisión Mixta de igual número de Diputados y Senadores, que proponga la forma y modo de resolver las dificultades. El texto elaborado por ella deberá aprobarse por mayoría de los

presentes en cada una de las ramas del Congreso.

6. El proyecto que fuere adicionado o corregido por el Senado, volverá a la de su origen y en ésta se entenderán aprobadas las adiciones y correcciones con el voto de la mayoría de los miembros presentes.

Si las adiciones o correcciones fueren reprobadas, se formará una Comisión Mixta y se procederá en la misma forma indicada en el No 5.⁴⁹

Con respecto al informe señalado, se generó una discusión respecto de si adoptar este mecanismo o adoptar un mecanismo de insistencias. En medio del debate comenzó a prevalecer la idea de tomar como único mecanismo la Comisión Mixta. Al respecto se señaló:

“La señora ROMO observa que, sin embargo, las soluciones son de consenso.

El señor CARMONA señala que, indudablemente, debe ser así, porque, si no hay consenso, no puede haber ley.

El señor LORCA estima que no debe desatenderse un aspecto muy importante en la formación de la ley, que es el de su buena conceptualización. En este contexto, recalca, como lo sostuvo en la sesión pasada, que el sistema de las insistencias presenta la grave dificultad de producir muchas veces, por no decir en la generalidad de los casos, textos legales confusos y mal redactados.

⁴⁹ Actas oficiales de la Comisión de Estudio de la Nueva Constitución Política de la República. Comisión Ortúzar. Biblioteca del Congreso Nacional. Tomo X, Pág. 582, Referencia Web: http://www.bcn.cl/lc/cpolitica/constitucion_politica/Actas_comision_ortuzar/Tomo_X_Comision_Ortuzar.pdf (última visita: 08 de Agosto de 2015).

*Considera interesante la proposición del señor Carmona, basado en que en las Comisiones Mixtas se estudian a fondo los problemas. Y, a su juicio, debe tenerse conciencia de que los parlamentarios poseerán un mínimo de criterio para, si quieren que haya ley en cierta materia, ponerse de acuerdo sobre la forma de despacharla*⁵⁰.

A pesar de generarse cierto consenso, se manifestaron dudas de los comisionados don Enrique Ortúzar Escobar, don Jaime Guzmán Errázuriz y de la comisionada doña Luz Bulnes Aldunate, sobre el inmovilismo que podría generar este sistema al entregar una igualdad entre las Cámaras, sosteniendo la idea de que debía tener preeminencia la voluntad del Senado. Finalmente la Comisión acuerda adoptar el mecanismo de Comisión Mixta en desmedro del sistema de insistencias, guardando una facultad del Presidente para insistir en el Senado en caso de rechazo en la Comisión Mixta. Esta redacción propuesta por el comisionado Juan de Dios Carmona, es la que finalmente configuraría la disposición de la Constitución de 1980, la que como se observa en la Historia de la ley ya reseñada, no sufrió modificaciones en el Consejo de Estado y la Junta de Gobierno, disponiendo finalmente:

“Artículo 67.- El proyecto que fuere desechado en su totalidad por la Cámara revisora será considerado por una comisión mixta de igual número de diputados y senadores, la que propondrá la forma y modo de resolver las dificultades. El proyecto de la comisión mixta volverá a la Cámara de origen y, para ser

⁵⁰ Actas oficiales de la Comisión de Estudio de la Nueva Constitución Política de la República. Comisión Ortúzar. Biblioteca del Congreso Nacional. Óp. Cít. Pág. 588.

aprobado tanto en ésta como en la revisora, se requerirá de la mayoría de los miembros presentes en cada una de ellas. Si la comisión mixta no llegare a acuerdo, o si la Cámara de origen rechazare el proyecto de esa comisión, el Presidente de la República podrá pedir que esa Cámara se pronuncie sobre si insiste por los dos tercios de sus miembros presentes en el proyecto que aprobó en el primer trámite. Acordada la insistencia, el proyecto pasará por segunda vez a la Cámara que lo desechó, y sólo se entenderá que ésta lo reprueba si concurren para ello las dos terceras partes de sus miembros presentes.

“Artículo 68.- El proyecto que fuere adicionado o enmendado por la Cámara revisora volverá a la de su origen, y en ésta se entenderán aprobadas las adiciones y enmiendas con el voto de la mayoría de los miembros presentes. Si las adiciones o enmiendas fueren reprobadas, se formará una comisión mixta y se procederá en la misma forma indicada en el artículo anterior. En caso de que en la comisión mixta no se produzca acuerdo para resolver las divergencias entre ambas Cámaras, o si alguna de las Cámaras rechazare la proposición de la comisión mixta, el Presidente de la República podrá solicitar a la Cámara de origen que considere nuevamente el proyecto aprobado en segundo trámite por la revisora. Si la Cámara de origen rechazare las adiciones o modificaciones por los dos tercios de sus miembros presentes, no habrá ley en esa parte o en su totalidad; pero, si hubiere mayoría para el rechazo, menor a los dos tercios, el proyecto pasará a la Cámara revisora, y se entenderá aprobado con el voto conforme de las dos terceras partes de los miembros presentes de esta última”.

Se sigue considerando en esta proposición del Constituyente de 1980, al igual que el de 1925, dejar en manos de la Comisión determinar la “forma y modo” de resolver la controversia. Ahondaremos en los posteriores capítulos qué se ha entendido por dichas proposiciones, pero adelantamos que el Constituyente buscaba que dentro de la Comisión, “sus integrantes pudieran arribar a una solución que trasuntara el acuerdo producido en orden a dar vida jurídica a un proyecto de ley, mediante el expediente de la formación de la Comisión Mixta encargada de proponer una solución que debía ser, precisamente, expresión del consenso reinante en la mayoría de sus integrantes, pertenecientes a cada corporación legislativa, pero tratando de lograr, a su turno, la celeridad requerida por el oportuno conocimiento y despacho de las medidas legislativas”⁵¹, por este motivo es que se estableció un espacio de actuación libre a la Comisión.

La historia de una institución resulta ser determinante para comprender su funcionamiento actual. Respecto a esta afirmación la Comisión Mixta no es la excepción. El hecho de nacer como una práctica y ser utilizada como mecanismo alternativo, repercute en la responsabilidad que hoy en día el ordenamiento le da a sus miembros, permitiendo que esta se constituya como mecanismo necesario y eficiente para la aprobación de proyectos que sufren modificaciones entre las Cámaras.

⁵¹ OBANDO CAMINO, Iván Mauricio. Óp. cit. Pág. 359.

CAPÍTULO III.
EL PROCESO LEGISLATIVO Y LOS SUPUESTOS
DE FORMACIÓN DE LA COMISIÓN MIXTA
EN LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LA REPÚBLICA DE 1980

1. Visualización general del proceso y su reglamentación.

Ya en el capítulo primero se señaló la importancia de un mecanismo legislativo para la solución de controversias entre las cámaras que cumpliera razones de eficiencia, y se describió a la Comisión Mixta como el modelo que mejor cumplía dicho objetivo propuesto. La descripción histórica de la Comisión, efectuada en el segundo capítulo de esta memoria, vino a proporcionar mayores antecedentes respecto de su desarrollo y la necesidad práctica de su establecimiento. Sin embargo, un estudio de la Comisión Mixta, en Chile y bajo la Constitución vigente, demanda de un análisis general del procedimiento legislativo y requiere, sin quitarle la importancia que merece, enmarcarla como una fase más dentro de un proceso complejo de aprobación de ley.

De esta manera, hay que señalar para no perder el foco de la investigación, que la “verdadera importancia y utilidad del procedimiento legislativo, radica en la posibilidad que nace para una discusión pública, abierta y transparente de los temas que subyacen en cada ley, ante la opinión pública y ante el fuego cruzado de las ideologías, y en la posibilidad que aporta, a través de sus fases sucesivas, de llevar a cabo negociaciones, acuerdos y consensos entre las diferentes fuerzas

políticas”⁵². En resumen, el proceso legislativo lo que pretende es ser una máquina de creación de leyes, pero la definición del procedimiento de creación no puede quedar entregado sólo a la voluntad del legislador de turno, sino que viene contemplado a nivel Constitucional, legal y reglamentario, además de encontrarse sujeto al principio de transparencia⁵³.

En la Constitución Política de la República, se establece entre los artículos 65 a 75, los presupuestos de formación de ley, donde destaca el Art. 72 que señala:

“Artículo 72.- Aprobado un proyecto por ambas Cámaras será remitido al Presidente de la República, quien, si también lo aprueba, dispondrá su promulgación como ley”

De este artículo, se deriva que necesariamente el trámite legislativo tiene un carácter bicameral, y que por tanto debe seguir el proyecto un camino desde su

⁵² VERGARA BLANCO, ALEJANDRO. “Formación de Ley y técnica legislativa”. En: Revista Chilena de Derecho. Volumen 18, N° 2. Pontificia Universidad Católica de Chile, Santiago, Chile. Pág. 92.

⁵³ A pesar que el Art. 2 de la Ley de Transparencia (Ley N° 20.285) no le hizo aplicable la ley en su plenitud al Congreso Nacional, se estableció una regla especial en el Art. 6° Transitorio al señalar: *“El Congreso Nacional se rige por el principio de la transparencia en el ejercicio de la función pública consagrado en el inciso segundo del artículo 8° de la Constitución Política y en los artículos 3° y 4° de la Ley de Transparencia de la Función Pública y Acceso a la Información de la Administración del Estado.*

Las Cámaras deberán dar cumplimiento a lo dispuesto en el artículo 7° de la Ley de Transparencia de la Función Pública y Acceso a la Información de la Administración del Estado, en lo pertinente. Deberán especialmente publicar, además, la asistencia de los parlamentarios a las sesiones de Sala y de comisiones, las votaciones y elecciones a las que concurran y las dietas y demás asignaciones que perciban.

Los reglamentos de ambas Cámaras consignarán las normas que cautelen el acceso del público a la información de que trata este artículo”. El cumplimiento de lo prescrito en este artículo se ha podido cumplir de forma efectiva, mediante el funcionamiento de la Biblioteca del Congreso Nacional, institución que mantiene al día en su plataforma de internet, el desarrollo legislativo, desde la historia legal hasta los calendarios de sala o comisiones que conocieron o conocerán el proyecto en sus diferentes fases.

ingreso en cualquiera de las cámaras⁵⁴, que se constituirá como Cámara de origen, para luego aprobado el proyecto dirigirse hacia la Cámara revisora. En esta Cámara de origen “el proyecto tiene dos lecturas, llamadas trámites legislativos, en que se discuten y votan los proyectos en general y luego en particular”⁵⁵. El primer paso consiste en el envío del proyecto de ley a una o más Comisiones permanentes establecidas para el conocimiento en particular, según la materia que se aborde⁵⁶. El informe que emite esta Comisión, en la cual se introducen la gran mayoría de indicaciones, tanto del ejecutivo como de parlamentarios, permite un conocimiento y depuración pormenorizada del mensaje o la moción presentada. “Una vez emitido el primer informe, la Cámara de origen hace una discusión y votación en general. El propósito de la discusión en general es admitir o desechar el proyecto en su totalidad. Si la Cámara lo aprueba en general, y hay indicaciones al proyecto, este se envía de vuelta a la(s) Comisión(es) para una segunda lectura, si no hay indicaciones, se da por aprobado y se envía a la Cámara revisora”⁵⁷. En esta segunda lectura, se realiza nuevamente un análisis particular del articulado del proyecto, como de las indicaciones presentadas, de esta votación se alcanza un informe que es llevado a

⁵⁴ Esta es la regla general establecida en el Art. 65 de la Constitución. Las Excepciones se manifiestan en el mismo artículo al señalarse 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”.

⁵⁵ ANINAT, Cristóbal. El Proceso Legislativo Chileno. Análisis del Proyecto de Ley de Rentas Vitalicias, 1994- 2004. Pág. 3

⁵⁶ ANINAT señala: “La Constitución solo establece la existencia de las Comisiones de hacienda en cada Cámara. Sin embargo los reglamentos de las Cámaras establecen la existencia de diez y nueve comisiones especiales. Las Comisiones en la Cámara de Diputados están compuestas por 13 miembros y en la Cámara alta por cinco senadores”. ANINAT, Cristóbal. Óp. Cit. Pág. 3-4.

⁵⁷ *Ibíd.*, Pág. 4.

la Sala para ser votado⁵⁸. De aprobarse el proyecto con las indicaciones presentadas, este pasa a la Cámara revisora para ser revisado de la misma forma que en la Cámara de origen, es decir a través de un conocimiento del Proyecto de ley en las Comisiones y luego votación en la Sala del informe emanado de la Comisión, donde queda de manifiesto que se realiza gran parte de la labor legislativa, al revisar detalladamente el contenido del proyecto.

Es en esta instancia, es decir en el segundo trámite constitucional, donde la Comisión Mixta va a cobrar relevancia. Es normal que en una nueva lectura del proyecto, esta vez por una Cámara diferente, se establezca una diferente visión de las ideas que contiene. Esto en ocasiones puede generar la modificación del proyecto por parte de la Cámara revisora y que se produzca una diferencia legítima entre las versiones aprobadas. Si esta modificación no es ratificada por la Cámara de origen es cuando se produce el supuesto de formación de la Comisión. Esta es la etapa donde la Comisión Mixta queda enmarcada dentro del proceso legislativo.

2. Oportunidad de formación de la Comisión Mixta.

Ya se ha señalado la fase donde cobra relevancia la Comisión Mixta, pero es necesario analizar las normas constitucionales, legales y reglamentarias que

⁵⁸ Hay que considerar en esta votación del segundo informe que la Cámara considerará aprobadas todas las partes del proyecto que no fueron sujetas a indicaciones en la primera lectura. Además también se consideran aprobadas en la práctica las indicaciones aprobadas por unanimidad dentro de las comisiones. De esta manera la sala revisa las indicaciones aprobadas por la Comisión con voto dividido.

prescriben su establecimiento. Así, en primer término lo dispone el Art. 70 de la Constitución Política de la República, al señalar que:

“El proyecto que fuere desechado en su totalidad por la Cámara revisora será considerado por una comisión mixta de igual número de Diputados y senadores, la que propondrá la forma y modo de resolver las dificultades. El proyecto de la comisión mixta volverá a la Cámara de origen y, para ser aprobado tanto en ésta como en la revisora, se requerirá de la mayoría de los miembros presentes en cada una de ellas. Si la comisión mixta no llegare a acuerdo, o si la Cámara de origen rechazare el proyecto de esa comisión, el Presidente de la República podrá pedir que esa Cámara se pronuncie sobre si insiste por los dos tercios de sus miembros presentes en el proyecto que aprobó en el primer trámite. Acordada la insistencia, el proyecto pasará por segunda vez a la Cámara que lo desechó, y sólo se entenderá que ésta lo reprueba si concurren para ello las dos terceras partes de sus miembros presentes”.

A su vez, el Art. 71 prescribe el presupuesto básico de formación de la Comisión Mixta que hemos estudiado, es decir, la modificación parcial del proyecto tratado por la Cámara revisora, sin que sean ratificadas dichas correcciones, esta norma constitucional establece:

“El proyecto que fuere adicionado o enmendado por la Cámara revisora volverá a la de su origen, y en ésta se entenderán aprobadas las adiciones y

enmiendas con el voto de la mayoría de los miembros presentes.

Si las adiciones o enmiendas fueren reprobadas, se formará una comisión mixta y se procederá en la misma forma indicada en el artículo anterior. En caso de que en la comisión mixta no se produzca acuerdo para resolver las divergencias entre ambas Cámaras, o si alguna de las Cámaras rechazare la proposición de la comisión mixta, el Presidente de la República podrá solicitar a la Cámara de origen que considere nuevamente el proyecto aprobado en segundo trámite por la revisora. Si la Cámara de origen rechazare las adiciones o modificaciones por los dos tercios de sus miembros presentes, no habrá ley en esa parte o en su totalidad; pero, si hubiere mayoría para el rechazo, menor a los dos tercios, el proyecto pasará a la Cámara revisora, y se entenderá aprobado con el voto conforme de las dos terceras partes de los miembros presentes de esta última”.

En resumen, la Constitución Política de la República considera dos oportunidades de formación de la Comisión Mixta, según el rechazo por parte de la Cámara revisora sea total o parcial, cubriendo de esta forma todas las hipótesis de rechazos ejercidas por la segunda Cámara. Lo que buscó establecer claramente el constituyente al instaurar esta institución con una amplia competencia, fue impedir que la Cámara revisora le pusiera fin al Proceso Legislativo, o deformara la voluntad ejercida por el legislador de la Cámara de origen. Para ello se privilegió en la Constitución de 1980 a la Comisión Mixta en

desmedro a otro mecanismos, como por ejemplo el de insistencias⁵⁹.

En el Art. 20 de la Ley número 18.918, Ley Orgánica Constitucional del Congreso Nacional, que posteriormente se analizará, se contempla la Institución de la Comisión Mixta, pero no obstante señalarla no se ahondó en su regulación, quedando entregada por disposición de este artículo a la regulación reglamentaria. Al tratarse la tramitación de la Ley número 18.918 se analizó la institución, señalándose que: “La constitución de otras comisiones mixtas de Diputados y senadores es una materia importante que se consigna en el artículo 18⁶⁰, puesto que, al sustituirse la insistencia entre Cámaras para después del segundo trámite constitucional de los proyectos de ley, con ocasión de la reforma constitucional de 1980 (sic)⁶¹, corresponderá a estas comisiones proponer una forma de resolver las discrepancias que se susciten. A fin de uniformar las reglas de detalle por las que se regularán, se establece que las comisiones mixtas se regirán por los reglamentos del Senado y de la Cámara de Diputados, a los cuales se le imponen tres limitaciones: formarán quórum para sesionar con la mayoría de los miembros de cada corporación que las integren, los que tendrán las mismas atribuciones y deberes, y serán presididas por un Senador”⁶².

⁵⁹ Al describir los diversos modelos de solución a este conflicto en el primer capítulo de esta memoria, se evidenciaron sus características y por qué se puede considerar a la Comisión Mixta como un modelo más eficiente. El mecanismo de insistencia fue contemplado en la Constitución de 1980 como un mecanismo subsidiario de la Comisión, que puede ejercer el Presidente de la República.

⁶⁰ Actualmente es el Artículo 20 de la Ley Orgánica Constitucional del Congreso Nacional.

⁶¹ Se constata un error de la Biblioteca del Congreso Nacional, puesto que el informe en su contexto debiera referirse a la “Constitución de 1980” y no a una “reforma constitucional”.

⁶² Historia de Ley 18.918, Biblioteca del Congreso Nacional. Referencia Web: www.leychile.cl/Navegar/scripts/obtienearchivo?id=recursoslegales/10221.3/2427/1/HL18918.pdf

Por otro lado, cumpliendo el mandato legal establecido en la Ley Orgánica Constitucional del Congreso Nacional, los reglamentos prescribieron una regulación de la institución, por un lado el Reglamento de la Cámara de Diputados fue bastante exigua en su regulación, señalando en el Art. 229 inc. 8º:

“Las Comisiones Mixtas de Diputados y Senadores derivadas de los artículos 67 y 68 de la Constitución Política, funcionarán, sesionarán y adoptarán acuerdos con arreglo al artículo 20 de la Ley Orgánica Constitucional del Congreso Nacional”

A su vez, el Art. 124, inciso 1º, determina la representación de la Cámara dentro de la Comisión Mixta, prescribiendo que:

“A propuesta de la Mesa, la Cámara elegirá, cuando sea procedente, a los Diputados que deberán formar parte de las Comisiones Mixtas contempladas en la Constitución, debiendo siempre integrarla el Diputado informante del proyecto”.

Se puede deducir que esta regulación exigua puede responder a dos razones: 1) Que el desarrollo de la Comisión Mixta ha entregado a la práctica de los representantes de la Cámara de Diputados el funcionamiento de esta, resultando irrelevante la inclusión de mayores reglas al respecto; o 2) Que al tener la Comisión Mixta su asiento en el Senado, con los recursos de esta Corporación

y sus funcionarios, se le entregó a esta Cámara la regulación más detallada de la Institución. Creemos que esta última es la razón correcta, toda vez que en el Reglamento del Senado, se presenta una regulación más abundante que la establecida en la Cámara de Diputados, dedicándole un párrafo (2º) dentro del Título IV (Comisiones) al respecto:

“Artículo 44.- Las Comisiones mixtas a que se refieren los artículos 67 y 68 de la Constitución Política del Estado y el inciso primero del artículo 28 de este Reglamento estarán integradas por cinco Senadores y cinco Diputados.

Serán presididas por un Senador, celebrarán sus sesiones en la sede del Senado y serán atendidas por el personal de esta Corporación.

Artículo 45.- Si como consecuencia de un acuerdo del Senado o de la Cámara de Diputados, se produce alguna de las situaciones en que según la Constitución Política debe formarse Comisión Mixta, el Presidente lo anunciará de inmediato.

Artículo 46.- La representación del Senado estará integrada por los miembros de la Comisión permanente que tuvo a su cargo el estudio del proyecto.

Artículo 47.- Si el proyecto hubiere sido considerado por dos o más Comisiones, representarán al Senado aquellos de sus miembros que designe la unanimidad de los Comités. Si no se produjere acuerdo, el

Presidente podrá proponer a la Sala una fórmula de integración. La proposición que haga el Presidente no tendrá discusión y se dará tácitamente por aprobada, siempre que no haya oposición. Si el Presidente no formulare una proposición o si hubiere oposición a la efectuada, elegirá la Sala por voto acumulativo.

Artículo 48.- Una vez designados los representantes del Senado y de la Cámara de Diputados en una Comisión mixta, el Presidente del Senado los citará a una sesión con el objeto de constituirse, elegir al Senador que haya de presidirla y fijar días y horas para las sesiones ordinarias, sin perjuicio de poder abocarse de inmediato al estudio del asunto correspondiente.

Artículo 49.- Las Comisiones mixtas no podrán entrar en sesión ni adoptar acuerdos sin la concurrencia de la mayoría de los miembros de cada Corporación que las integren. Sus acuerdos se adoptarán por mayoría absoluta de presentes”.

Sin embargo, es menester evidenciar una problemática sobre la vigencia reglamentaria que tienen las anteriores reglas señaladas. Como se trata de una norma dentro del reglamento de la Corporación del Senado, que afecta a los Diputados que participan de una Comisión Mixta, se consideró que estos debían dar la venia respecto de esa regulación. El Art. 1º Transitorio del Reglamento del Senado establece:

“Los artículos 44, 49, 50, 51, 52, 53⁶³, 207, 208, 212 y 213 entrarán en vigencia cuando se aprueben sus textos definitivos con el acuerdo de la Cámara de Diputados”

Según lo que constata RODRIGO PINEDA, Abogado Secretario de la Comisión de Constitución, Legislación y Justicia del Senado, “Ese acuerdo no se ha producido. Lo que significa que esos artículos no tienen vigencia reglamentaria, lo que ocurre en la práctica es que tácitamente las comisiones se rigen por el reglamento del Senado. Los secretarios de las comisiones aplicamos ipso facto el reglamento del Senado, sin embargo dado esta disposición transitoria y el bicameralismo perfecto las normas debían ser aprobadas por ambas cámaras”⁶⁴. Por tanto se han producido discrepancias sobretodo de parte de los Diputados que no adhieren a que sólo sean aplicadas normas reglamentarias del Senado.

Sólo cabe señalar, que la regulación que se plantea a nivel legal y reglamentario, no viene sino a destacar la importancia que se le asignó en la Constitución a la Comisión Mixta, lo que ha sido ratificado en la práctica por el gran uso que se le ha dado. Hay que analizar sin embargo la falta de regulación, aún considerando que las normas reglamentarias del Senado no tendrían validez.

⁶³ La Comisión Mixta esta regulada en el Reglamento del Senado, en el párrafo II, del título IV, entre los artículos 44 a 53. En los artículos que no fueron citados por esta disposición transitoria se trata la organización de los Senadores que participaran de la Comisión. Es decir, se busco no darle vigencia a normas que regularan a los Diputados, sin acuerdo de estos.

⁶⁴ Entrevista efectuada a don Rodrigo Pineda Garfias Abogado Secretario de Comisión de Constitución, Legislación y Justicia del Senado, en el marco de esta investigación de esta memoria, Martes 26 de Noviembre de 2013, Congreso Nacional. Valparaíso, Chile.

En primer término se puede considerar que su existencia no es preocupante, toda vez que según se evidenció en el capítulo anterior la práctica ha cumplido un rol importante en el desarrollo de la institución. Pero por otro lado, hay que señalar que no es bueno que exista disconformidad de criterios a la hora de regular el funcionamiento de la Comisión Mixta. Por ello, consideramos que es necesario entregarle a la Comisión Mixta una regulación general, dentro de la cual se mueva la práctica de ella. Esto podría tomar la forma de una normas especiales y reglamentarias de la Comisión Mixta, aprobadas por ambas Cámaras, que permita ahondar en su composición; la forma de elección, sus sesiones, invitación de autoridades y organizaciones, votaciones y otras materias relevantes.

3. Competencia de la Comisión Mixta

De acuerdo a todo lo ya expresado en esta memoria, el objeto de la Comisión Mixta podría definirse fácilmente como el medio establecido con la finalidad de proponer la “forma y modo” de resolver las dificultades surgidas por las diversas opiniones de ambas cámaras en relación a un proyecto legislativo. Sin embargo, hay que tener presente los dos presupuestos que se han señalado para la formación de la Comisión Mixta, dispuestos en los Art. 70 y 71 de la Constitución, estableciéndose una distinción entre los objetivos a cumplir. Para OBANDO CAMINO, en relación al Art. 70, el proyecto que buscará evacuar la Comisión Mixta, “deberá decir relación con la re- creación del proyecto de ley rechazado en su totalidad por la Cámara revisora en el segundo trámite constitucional, por lo que su propuesta de solución deberá consistir en un solo

articulado que contenga un nuevo proyecto de ley, que se somete a la aprobación de las Cámaras, gozando de cierta latitud en cuando a los preceptos que lo constituyan, dada la finalidad consensual de la institución y el trámite en que se produjo el rechazo del proyecto por la segunda Cámara”⁶⁵. Por otro lado el autor considera que en el caso del Art. 71 de la Constitución, “la propuesta de solución dirá relación con las adiciones o enmiendas reprobadas por la Cámara de origen, no pudiendo asumir la forma de un nuevo proyecto de ley, toda vez que la competencia de la Comisión se encuentra limitada objetivamente por la materia, esto es, por dichas adiciones o enmiendas”⁶⁶.

Sin embargo, hay que añadir a lo señalado por OBANDO CAMINO, que si bien la Comisión Mixta tiene el mandato de redactar nuevos artículos, y en el caso del Art. 70 un nuevo proyecto de ley, este tiene como límite de su competencia las ideas matrices del proyecto originario, y por otro lado lo discutido en las Cámaras, que también debe sujetarse a esas ideas. Así lo consideró el Tribunal Constitucional en Sentencia Rol N° 259- 1997, al señalar que: “La competencia de la Comisión Mixta queda definida, por una parte, por la discrepancias (sic) ocurrida entre las Cámaras y, por la otra, por el marco que fijan las ideas matrices o fundamentales del proyecto”. Un argumento en contrario, sería contradictorio a la regla establecida por el Constituyente en el Art. 69 de la Constitución, y por tanto “inconstitucional”. Señala RODRIGO PINEDA al respecto que la Comisión puede: “Proponer fórmulas de solución variadas, con la limitación que no excedan

⁶⁵ OBANDO CAMINO, Iván Mauricio. Óp. cit. Pág. 358.

⁶⁶ *Ibíd.*, Pág. 358.

las ideas matrices del proyecto. Hay bastante libertad con el objeto de lograr un acuerdo”⁶⁷. Esta es una de las labores que cumplen los secretarios de Comisión del Senado, ya que deben: “Señalarle a los parlamentarios los criterios generales dentro de los cuales se pueden mover, que es que ellos tienen libertad como forma y modo de lograr un acuerdo, proponer o acoger la tesis de la Cámara o del Senado, o una tercera tesis para resolver el conflicto siempre que este dentro de las ideas matrices”⁶⁸.

4. Composición de la Comisión.

Se había señalado anteriormente, que la Ley Orgánica Constitucional del Congreso Nacional, regula la Comisión Mixta en el Art. 20, estableciendo:

“Las comisiones mixtas a que se refieren los artículos 70 y 71 de la Constitución Política se integrarán por igual número de miembros de cada Cámara, conforme a lo que establezcan las normas reglamentarias que ambas acuerden, las que señalarán las mismas atribuciones y deberes para los senadores y Diputados”.

No obstante, la Constitución determina que los miembros de la Cámaras en la Comisión sea el mismo, no se determina el número de los miembros que serán parte. Tampoco la Ley Orgánica Constitucional del Congreso Nacional precisa

⁶⁷ Entrevista efectuada a don Rodrigo Pineda Garfias. *Ibidem*.

⁶⁸ *Ibid*.

dicho número. ANINAT señala que: “Los Diputados y Senadores que la componen casi siempre pertenecen a las comisiones que originalmente conocieron el proyecto. Como las Comisiones del Senado tienen cinco miembros, a menos que el proyecto haya sido considerado por más de una comisión, es casi seguro que los miembros de la Comisión original entren a la Comisión Mixta. Como las comisiones de la Cámara tienen 13 miembros, solo algunos Diputados de la comisión que originalmente conoció el proyecto conforman la comisión mixta. La selección de los Diputados que conforman las comisiones mixtas es una instancia adicional de poder de la Presidencia de la Cámara de Diputados”. La delimitación del número de integrantes de la Comisión Mixta vino a ser establecido por el Reglamento del Senado, que ya se citó y es necesario reiterar:

“Artículo 44.- Las Comisiones Mixtas a que se refieren los artículos 67 y 68 de la Constitución Política del Estado y el inciso primero del artículo 28 de este Reglamento estarán integradas por cinco Senadores y cinco Diputados”.

El hecho que esté determinado el número de los miembros de la Comisión Mixta en el Reglamento del Senado y no en una norma legal, que como ya se ha señalado no tendría vigencia reglamentaria, y por tanto solo sería una práctica, podría ser algo problemático. La pregunta es si el número de los miembros ha sido suficiente para lograr un funcionamiento adecuado de la Comisión, y si sería más eficiente para el modelo, dejar este número a ser determinado de forma

consensuada por las Cámaras, según la dificultad del proyecto de ley a ser tratado en cada caso.

En la práctica, según describe el actual Abogado Secretario de la Comisión de Salud del Senado don FERNANDO SOFFIA, quien participó de la redacción del reglamento del Senado, “se eligió el número diez para equiparar el número entre las comisiones que conocieron provenientes de las Cámaras. Puesto que los senadores que participan de ella son los cinco que participaron de la Comisión permanente que conoció del asunto”⁶⁹. Podría sin embargo pensarse que al constituirse la Comisión en un número par, causaría una gran cantidad de empates y que debido a ello no sea posible aprobar el informe que va hacia las Cámaras, ello es descartado por RODRIGO PINEDA, quien señala al efecto “No es normal que se produzcan empates, aunque siempre es una posibilidad. Hay reglas para la solución de los empates, la regla general es que se debe repetir la votación, distinguiendo si tiene o no urgencia. Si la tiene, se da por rechazada la proposición, si en cambio la norma no tiene urgencia se deja para la posterior sesión una nueva votación, si se vuelve a repetir el empate se entiende como rechazada”⁷⁰

Por otro lado, respecto a su composición política, se sigue una similar composición a la que tienen las comisiones y la distribución política de la sala, es

⁶⁹ Entrevista efectuada a don Fernando Soffia Contreras, Abogado Secretario de la Comisión de salud del Senado, en el marco de esta investigación de esta memoria, Martes 26 de Noviembre de 2013, Congreso Nacional. Valparaíso, Chile.

⁷⁰ Entrevista efectuada a don Rodrigo Pineda Garfias. *Ibidem*.

decir dependiendo qué coalición tiene la mayoría en cada Cámara se determinará quien elige al quinto miembro que se presentará en la Comisión.

5. Relación con los Parlamentarios, Poder Ejecutivo y ciudadanía.

Es necesario revisar en este acápite cómo se relaciona la Comisión Mixta ya constituida con órganos ajenos a ella, ya que en la misión de buscar un acuerdo, se podría hacer necesario tener contacto con los promotores de la legislación, de forma de rescatar los fundamentos de las ideas matrices, que como se señaló conforman el límite de la competencia de la Comisión.

En primer término, hay que recordar que el Poder ejecutivo fue diseñado en la Constitución Política de 1980, como un órgano colegislador. Al respecto FERNANDO SOFFIA señala que el ejecutivo interviene en la Comisión: “ Al igual que en cualquier otro proyecto, es decir, el poder ejecutivo participa a través de sus Ministros, ya que éstos pueden por facultad constitucional, asistir a las sesiones y usar preferentemente la palabra. Además, pueden traer proposiciones del Presidente de la República, que como colegislador, tiene la facultad constitucional de hacer proposiciones para resolver las discrepancias. De hecho, si fuera materia la proposición de iniciativa exclusiva, solo el Presidente de la República podría efectuar la proposición”⁷¹, este tema se volverá a analizar en el próximo capítulo cuando se analicen las proposiciones que pueden efectuarse dentro de la Comisión.

⁷¹ Entrevista efectuada a don Fernando Soffia Contreras. *Ibidem*.

Con respecto a las Organizaciones de la Ciudadanía, nada impide que la Comisión en su funcionamiento pueda establecer como necesario que se escuche a ciertos grupos de interés para que den su visión, aun cuando probablemente ya han participado anteriormente en los distintos trámites constitucionales. Esta misma idea recalca FERNANDO SOFFIA, señalando que: “Es muy poco frecuente, pero se esta haciendo corriente, que los grupos de interés, las organizaciones gremiales, de las industrias, quieren reiterar una y otra vez lo que han dicho en todas las etapas anteriores de tramitación de ley”⁷². Al respecto consideramos positiva la inclusión de estos grupos, toda vez que de forma limitada pueden recordar a la Comisión el objetivo de la legislación en discusión, que pudo haber sido modificada por el proceso legislativo.

Por otro lado, además RODRIGO PINEDA manifiesta que “se pueden escuchar a expertos que le den confianza a los parlamentarios”⁷³, incluso esos expertos que informan de manera técnica sobre el proyecto y sus posibilidades de solución, pueden llegar con fórmulas, inclusive hasta articulados donde se recoja las ideas planteadas por los parlamentarios participantes de la Comisión⁷⁴.

Finalmente, otros parlamentarios no pertenecientes a la Comisión, pueden participar de ella como oyentes y manifestar sus ideas a través del parlamentario perteneciente a su comité que sea integrante de la Comisión.

⁷² Entrevista efectuada a don Fernando Soffia Contreras. *Ibídem*.

⁷³ Entrevista efectuada a don Rodrigo Pineda Garfias. *Ibídem*.

⁷⁴ Esto ocurrió en la Comisión Mixta que conoció el proyecto denominado “Ley Emilia” (Boletín N° 8.813-15), que modificaba artículos de la Ley de Transito. La proposición, que fue llevada al informe de la Comisión, fue redactada por los profesores y abogados; Jorge Bofill, Julián López y Gabriel Zaliasnik.

6. Funcionamiento.

Una vez producida la controversia entre las Cámaras, materializado ello en la reprobación de una de ellas, se notifica a la Secretaria General del Senado, para que se conforme la Comisión Mixta. Por lo general se remitirán los antecedentes hacia la Comisión permanente del Senado que conoció del asunto, para que en coordinación con el Presidente de la Comisión se llame a sesionar a la Comisión Mixta. FERNANDO SOFFIA sostiene “La comisión mixta sondea las posibilidades materiales de reunirse, producido mediante un sistema de consulta. Si no hay acuerdo, el presidente de la Comisión permanente del Senado, simplemente cita”⁷⁵. Así lo establece el Art. 48 del Reglamento del Senado, ya citado con anterioridad y que entrega la atribución al Presidente del Senado para citar a sesión con el objeto de constituirse.

En la primera sesión, cabe elegir al parlamentario que actuará como Presidente de la Comisión Mixta, este en palabras de RODRIGO PINEDA, “otorga la palabra a los parlamentarios miembros y llegado determinado minuto, ordena la votación, una vez concluido el debate”⁷⁶. Si bien en el Art. 44 del Reglamento del Senado se determina que un Senador presidirá la Comisión, debido a la problemática sobre la vigencia de estas disposiciones, este artículo no ha sido considerado, siendo posible⁷⁷ que los parlamentarios elijan en la primera sesión en la cual se reúnen, que un Diputado pueda cumplir la función de Presidente de la

⁷⁵ Entrevista efectuada a don Fernando Soffia Contreras. *Ibídem*.

⁷⁶ Entrevista efectuada a don Rodrigo Pineda Garfias. *Ibídem*.

⁷⁷ No obstante, sigue manteniéndose vigente por lo general la costumbre de elegir un Senador en la función de Presidente de la Comisión Mixta.

Comisión. Así sucedió en la tramitación de la actual Ley N° 20.680, sobre cuidado compartido, donde en dicha oportunidad se eligió como Presidenta a la Honorable Diputada Marcela Sabat Fernández. Esto ha planteado dentro del marco de un bicameralismo perfecto, una igualdad de atribuciones entre los participantes de ambas Cámaras.

Dentro de la flexibilidad de tramitación de las Comisiones Mixtas, por lo general se procede señalando el objeto de la Comisión, es decir se delimita la controversia a través de los distintos textos aprobados, luego en la misma sesión o en posteriores, se ofrece la palabra a algún representante del ejecutivo, de los representantes de los organismos invitados o expertos llamados a intervenir, si es que lo hubiere. Éstos como se señaló pueden evacuar propuestas que ayuden a solucionar la controversia. Luego se produce el debate respecto de las proposiciones efectuadas en la Comisión, de manera de consensuar la solución a ser llevada a las Cámaras. De esta forma se producen votaciones particulares de cada una de las proposiciones, y finalmente una respecto a toda la redacción. La flexibilidad en torno al tiempo de la Comisión para discutir las temáticas debe ser matizada puesto que el Presidente de la República puede presentar urgencias, que obliguen a la Comisión Mixta a evacuar, dentro un plazo menor, el informe. Así lo establece la Ley Orgánica del Congreso Nacional:

Artículo 26.- El Presidente de la República podrá hacer presente la urgencia para el despacho de un proyecto de ley, en uno o en todos sus trámites, en el correspondiente mensaje o mediante oficio que dirigirá al presidente de la

Cámara donde se encuentre el proyecto, o al del Senado cuando el proyecto estuviere en comisión mixta. En el mismo documento expresará la calificación que otorgue a la urgencia, la cual podrá ser simple, suma o de discusión inmediata; si no se especificare esa calificación, se entenderá que la urgencia es simple.

Artículo 28.- En el caso de la simple urgencia, la comisión mixta dispondrá de diez días para informar sobre el proyecto. De igual plazo dispondrá cada Cámara para pronunciarse sobre el proyecto que despache aquella comisión.

En el de la suma urgencia, el plazo será de cinco días para la comisión mixta y de cinco días para cada Cámara.

En el de la discusión inmediata, el plazo será de dos días para la comisión mixta y de dos para cada Cámara.

A nuestro parecer, consideramos como negativa la existencia de esta norma, sobretodo en relación a la disposición de suma urgencia o discusión inmediata. El otorgar a la Comisión un plazo de cinco o dos días para evacuar el informe, supone limitar el espacio para que se produzca acuerdo, lo que causaría desmedro del desarrollo de la Comisión Mixta y los valiosos informes que esta puede originar, ya que si el Presidente de la República coloca suma urgencia (dos días), la decisión a la controversia se deberá verificar en una sólo sesión de la Comisión.

7. Síntesis.

Se puede señalar como un elemento relevante dentro de la Comisión Mixta, que está se enmarca como un eficiente mecanismo de acuerdo, donde un grupo de parlamentarios, constituidos en igualdad por ambas Cámaras, se reúne con el objeto de poner fin a la controversia generada en la aprobación de ley, en específico respecto a lo que señalan los Art. 70 y 71 de la Constitución. De ella y como forma de acuerdo se emana un informe, una especie de acta del acuerdo producido, el cual estudiará con detalle el próximo capítulo. Este informe es el que es llevado a votación en cada una de las Cámaras. Por lo general y como grafica RODRIGO PINEDA, “la mayoría de las fórmulas que proponen las Comisiones Mixtas son fórmulas que ayudan que los proyectos se transformen en ley”⁷⁸. Esto se verifica ya que manifiesta una solución de acuerdo, que contiene un compromiso de los parlamentarios partícipes, de llevar esta decisión a los comités y a su vez a la votación de la sala.

⁷⁸ Entrevista efectuada a don Rodrigo Pineda Garfias. *Ibidem*.

CAPÍTULO IV.

FORMA DE RESOLUCIÓN DE LA CONTROVERSIA A TRAVÉS DE LA COMISIÓN MIXTA.

1. Determinación de la frase “forma y modo”.

Ya se ha señalado en los capítulos anteriores la redacción asignada por el Constituyente a los artículos 70 y 71 de la Constitución Política de la República, y se ha descrito puntualmente el espacio de competencia de la Comisión Mixta en cada uno de los casos.

En este capítulo y en específico en este acápite se dilucidará como ha actuado en la práctica a la Comisión Mixta, y como ha colaborado la doctrina en la interpretación de los criterios necesario para el funcionamiento de la Comisión.

Cabe señalar al respecto, antes de entrar al fondo del asunto, que “la importancia de la Comisión Mixta no sólo radica en constituir la garantía concordante de las divergencias entre las cámaras durante la tramitación legislativa, sino en encarnar la expresión de la unidad del Congreso Nacional como órgano público y sede de la formación de las leyes de nuestra república. Según el artículo 46 de la Carta, las cámaras son ramas del congreso y concurren a la formación de las leyes. Tal definición indica que la voz legislativa del parlamento debe ser una sola, como órgano único que es en nuestro ordenamiento constitucional”⁷⁹. Esta aseveración lleva a señalar que es necesario privilegiar dentro del Congreso Nacional, los mecanismos de acuerdo y, por tanto,

⁷⁹ Rol N° 1.410 – 09. Tribunal Constitucional de Chile. Considerando Primero, Pág. 20 – 21.

una primera interpretación sobre la Comisión Mixta debe considerar dicha línea de actuación.

El Art. 70 de la Constitución que ya se ha citado, señala al respecto que el objeto de la Comisión es “proponer la forma y modo de resolver las dificultades”. Dentro del apelativo dificultades se ha querido encerrar lo que se ha denominado genéricamente como controversia, y que describe todos los aspectos de desencuentro entre las distintas versiones del proceso aprobado por las Cámaras. Las dificultades que pueden producirse a lo largo del proceso legislativo pueden responder a variadas razones, pero aquellas que deben ser tratadas por la Comisión Mixta se encuentran específicamente determinadas por el Constituyente o por el legislador.

Dentro del ámbito de la competencia de la Comisión Mixta, es muy importante determinar que entendió la Constitución por “forma y modo”, ya que ello podría alterar los límites de actuación de la Comisión, determinándose esta como “inconstitucional” si sobrepasa dichos límites. Al respecto SILVA BASCUÑAN señala: “Tomemos en cuenta, desde luego, el significado propio de ambos vocablos. “Forma” es, en las acepciones pertinentes “formula y modo de proceder en una cosa”, “modo, manera de hacer una cosa”, “requisitos externos o aspectos de expresión en los actos jurídicos”, “cuestiones procesales en contraposición al fondo del pleito o causa”. “Modo” es “forma variables y determinado que puede recibir un ser, sin que por recibirla se cambie o destruya

su esencia”, “forma o manera particular de hacer una cosa”⁸⁰. Hay que tener presente al respecto, que tal como se describió en el Capítulo II de esta memoria, dicha acepción fue propuesta por el Presidente don Arturo Alessandri Palma, en el marco de la discusión sobre la redacción de la Constitución de 1925, donde la Comisión Mixta se incluyó como un mecanismo facultativo, en desmedro del mecanismo de insistencias existente hasta esa época y que como hemos descrito resultaba poco eficiente para el funcionamiento legislativo. Añade por otro lado, SILVA BASCUÑAN desde una interpretación constitucional de estas acepciones: “la palabra forma parece referirse mas bien al procedimiento y el vocablo modo al contenido. La proposición ha de consistir en una base de solución de las dificultades producidas, o sea, apta para generar consenso mayoritario en la sustancia del proyecto o poner termino a los desacuerdos manifiestos en los puntos de divergencia. Nos parece que, en principio, conviene sostener la mayor amplitud posible de la facultad de que goza la comisión, para dirigir todo su esfuerzo de estudio y de imaginación constructiva a la búsqueda de la solución que parezca mas conveniente”⁸¹

La Ley Orgánica Constitucional del Congreso Nacional y los respectivos reglamentos de las Cámaras no fueron explícitos en otorgarle mayor contenido a esta frase contenida en el Art. 70 de la Carta Magna. Por ello, la jurisprudencia constitucional, la doctrina y la práctica dentro del mismo Congreso, han debido configurar el entendimiento de esta disposición. Al respecto, en el año 1995 la

⁸⁰ SILVA BASCUÑAN, Alejandro. Tratado de Derecho Constitucional, Congreso Nacional (Tomo VII). Santiago, Chile. Pág. 158 -159.

⁸¹ *Ibíd.*, Pág. 159.

Sala del Senado derivó una consulta a la Comisión de Constitución, Legislación y Justicia del Senado, quienes en su rol práctico de interpretes primarios de las disposiciones constitucionales⁸² emanaron un informe sobre la posibilidad de incorporar normas nuevas al proyecto en la etapa de Comisión Mixta, este establece: “sobre la base de los criterios precedentemente explicados, que la Comisión reitera en todas partes, es posible concluir que no existe inconveniente en dejar abierta la posibilidad de que una Comisión Mixta, en ejercicio de la facultad de proponer la forma y modo de superar las discrepancias producidas entre las Cámaras, pueda agregar a un proyecto un precepto nuevo, cuyo contenido no haya sido motivo del conflicto, pues ello guarda armonía con el criterio central – ya señalado – de otorgar amplia flexibilidad a las mencionadas Comisiones para explorar los más diversos caminos tendientes a alcanzar un acuerdo que haga viable la iniciativa”⁸³. Lo mismo es ratificado por el Tribunal Constitucional, en Sentencia Rol N° 259, de fecha 26 de septiembre de 1997, reconociendo sin embargo la limitación a que se incorpore una idea fundamental diversa. Es decir, la iniciativa incorporada como proposición debe circunscribirse a las ideas matrices del proyecto, expresado en el mensaje o moción de origen y donde se traza el objetivo que se busca con la legislación propuesta.

⁸² Al respecto se señaló en el Capítulo II, la importancia de esta Comisión del Senado, generalmente compuesta por abogados, como interpretes de las disposiciones constitucionales, sobretodo en ausencia de un Tribunal Constitucional (creado en 1970). Actualmente la Comisión permanente señalada, tiene gran relevancia en interpretar la forma de proceder de los parlamentarios, en conformidad a la Constitución, la Ley Orgánica del Congreso Nacional y los reglamentos.

⁸³ Informe de la Comisión de Constitución, Legislación, Justicia y Reglamento. Boletín N° 145 – 10. Senadores participantes: Miguel Otero, Sergio Fernández, Juan Hamilton, Hernán Larraín, Anselmo Sule. 17 de Abril de 1995.

En el mismo sentido, FERNANDO SOFFIA, precisa que la frase: “Se ha interpretado de forma muy amplia, incorporándose cualquier solución que este en las posibilidades de la Comisión Mixta, es decir el resultado del acuerdo. Las Comisiones Mixtas pueden describirse como flexibles, puesto que pueden ir un poco mas allá de lo planteado en la controversia cuando es conexión necesaria de lo que resuelven. A lo mejor es necesario modificar otro artículo del proyecto que no fue controvertido, pero la fórmula de solución hace necesaria una modificación”⁸⁴.

Merece sin embargo, realizar una distinción dependiendo de que tipo de Comisión Mixta se trate, ya que si se refiere a la del Art. 70 de la Constitución, es decir, la que consiste en el desecho total del proyecto, la Comisión Mixta debe establecer una formulación o redacción completa, que pueda evitar el rechazo a la idea de legislar, en dicho caso el ámbito de competencia es sumamente amplio. Por otro lado, si se refiere a la Comisión del Art. 71 de la Constitución, entonces se encuentra mas limitada la competencia, ya que se centra en la solución de aquellas partes o artículos del proyecto que se encuentran reprobadas por la Cámara revisora. En el caso del Art. 71 de la Constitución, el Informe de la Comisión de Constitución, Legislación, Justicia y Reglamento del Senado, señalo que: “hay ley respecto de las disposiciones comprendidas en la parte del proyecto en que hubo acuerdo entre las Cámaras, siempre que ellas no estén reguladas por – o directamente vinculadas con – otras normas sobre las cuales no existió

⁸⁴ Entrevista efectuada a don Fernando Soffia Contreras. *Ibidem*.

acuerdo”⁸⁵. No obstante, aun cuando el trabajo de la Comisión se centre en destrabar esos artículos, nada impide tal como se ha señalado, que se modifiquen artículos que se consideran ya aprobados por las Cámaras, con el objeto de solucionar la controversia.

2. Propositiones dentro de la Comisión.

En general, las modificaciones u adiciones dentro del proceso legislativo suelen ser llamadas “indicaciones”. Señala FERNANDO SOFFIA, que en la Comisión Mixta: “Algunos se reniegan a llamarlas indicaciones y hablan de proposiciones, pero no veo cual sea la diferencia, puesto que es proponer una alternativa de texto y eso se llama indicación”⁸⁶. Sostenemos al respecto en esta memoria que hay una identidad estrecha entre las llamadas “indicaciones” y “proposiciones”, ya que consideramos que se produce una relación de genero – especie entre estas acepciones, llamándole “proposiciones” a las “indicaciones” establecidas en el marco de una Comisión Mixta. Por ello, todas las reglas establecidas para las indicaciones son aplicables de la misma forma para las proposiciones. En específico la Ley Orgánica Constitucional del Congreso señala en referencia a las indicaciones:

“Artículo 24.- Sólo serán admitidas las indicaciones que digan relación directa

⁸⁵ Informe de la Comisión de Constitución, Legislación, Justicia y Reglamento. Boletín N° 64-12. Senadores participantes: Hernán Vodanovic, Sergio Diez, Sergio Fernández, Carlos Letelier y Máximo Pacheco. 10 de diciembre de 1991.

⁸⁶ Entrevista efectuada a don Fernando Soffia Contreras. Ibídem.

con las ideas matrices o fundamentales del proyecto.

No podrán admitirse indicaciones contrarias a la Constitución Política ni que importen nuevos gastos con cargo a los fondos del Estado o de sus organismos, o de empresas de que sea dueño o en que tenga participación, sin crear o indicar, al mismo tiempo, las fuentes de recursos necesarios para atender a tales gastos.

En la tramitación de proyectos de ley los miembros del Congreso Nacional no podrán formular indicación que afecte en ninguna forma materias cuya iniciativa corresponda exclusivamente al Presidente de la República, ni siquiera para el mero efecto de ponerlas en su conocimiento. No obstante, se admitirán las indicaciones que tengan por objeto aceptar, disminuir o rechazar los servicios, empleos, emolumentos, préstamos, beneficios, gastos y demás iniciativas sobre la materia que haya propuesto el Presidente de la República”.

De lo anteriormente expresado cabe señalar que se presentan ciertos límites para efectuar proposiciones dentro de la Comisión Mixta. Entre ellas, la más importante dice relación con lo señalado en el Informe de la Comisión de Constitución, Legislación, Justicia y Reglamento del Senado del año 1991, ya citado anteriormente, el que establece: “las proposiciones de las Comisiones Mixtas deben encuadrarse siempre dentro de las ideas fundamentales o matrices del proyecto”. Esto último en cuanto en el fondo, ya que desde una perspectiva formal hay bastante libertad para efectuar las proposiciones. FERNANDO SOFFIA señala: “Pueden formularse (las proposiciones) dentro de la Comisión Mixta, por

escrito o a viva voz de lo cual se toma nota, pero otras veces llegan los textos escritos con fundamentos fuera de la Comisión⁸⁷. Cabe citar lo expresado por RODRIGO PINEDA GARFIAS, que se refiere a que el Poder ejecutivo también puede efectuar proposiciones: “Como en todos los proyectos de ley, es colegislador y concurre a las sesiones a través de sus ministros y puede proponer formulas para solucionar la controversia. Si es una norma de iniciativa exclusiva del Presidente, la proposición debe declararse inadmisibile, a menos que el Presidente y el ministro lo patrocinen”⁸⁸.

En torno a un limite temporal las proposiciones podrían ser efectuadas desde celebrada la primera sesión de la Comisión Mixta, que fijará el ámbito de la controversia y determinará su funcionamiento, hasta la votación del informe que será llevado a las Cámaras. Cualquier otra proposición efectuada fuera del espacio indicado llevaría a desnaturalizar la función de la Comisión Mixta, ya que antes de la definición de su competencia no existe objeto de discusión y posterior a la votación del informe, la introducción de enmiendas pondría en duda el valor del informe de la Comisión que debe ser votado como un todo.

La admisibilidad de las proposiciones es evaluada en primer término por el Presidente de la Comisión, quien tiene la primera palabra sobre la interpretación del reglamento y sobre la declaración de admisibilidad. En ello colabora el Abogado Secretario de la Comisión que asesora en Derecho Constitucional y reglamentario a los miembros de la Comisión.

⁸⁷ Entrevista efectuada a don Fernando Soffia Contreras. *Ibidem*.

⁸⁸ Entrevista efectuada a don Rodrigo Pineda Garfias. *Ibidem*.

En resumen, cabe destacar el valioso aporte que tienen las proposiciones para el desarrollo de la Comisión Mixta, ya que los redactores de estas buscan que estas plasmen soluciones de acuerdo y permiten generar un debate. Además, estas proposiciones dentro del debate pueden ser modificadas o precisadas para lograr una solución de acuerdo.

3. Importancia del Informe de la Comisión Mixta.

El informe en sí mismo en donde confluye la “forma y modo” de superar las diferencias producidas en la tramitación de un proyecto de Ley, ya que en él se plasma la formula de decisión adoptada por la mayoría de la Comisión. Señala al respecto FERNANDO SOFFIA, que dentro de las funciones del Abogado Secretario se encuentra: “registrar el debate, con los medios actuales se graba todo el debate y mas importante aun se registran los acuerdos, porque los informes deben contener sus fundamentos y sus acuerdos, en el Senado tenemos la practica de hacer informes que son verdaderas actas, sumamente extenso, ya que como no hacemos actas se deja constancia de prácticamente todo lo que ocurre”⁸⁹. Dentro de los informes que se han observado⁹⁰, estos hacen una relación extensa de la Constitución de la Comisión, lo señalado por los invitados a la sesión y los debates producidos entre los parlamentarios participantes, en este informe se recoge no solo la propuesta final con sus fundamentos, sino todas las

⁸⁹ Entrevista efectuada a don Fernando Soffia Contreras. *Ibídem*.

⁹⁰ Los informes de las Comisiones Mixtas se encuentran contenidos dentro de la Historia de la Ley que elabora la Biblioteca del Congreso Nacional, respecto de cada ley que es promulgada y publicada.

alternativas que se tuvieron a la vista dentro de la Comisión. El Abogado Secretario de la Comisión es quien redacta este instrumento, armando una formula de las proposiciones a partir de lo debatido.

En lo relativo a su importancia FERNANDO SOFFIA sostiene que : “Es el texto que votan las dos cámaras y no admite modificaciones, y normalmente se vota en una sola votación, ya que el texto ha sido fruto de acomodados para lograr la resolución de la discrepancia. Se pueden proponer soluciones distintas, siempre que se manifieste en una ley que tenga sentido y coherencia”⁹¹. No obstante se dedicará el próximo acápite a la discusión sobre su votación en las salas, el informe cumple el imperativo Constitucional de ofrecer a las salas una solución al proyecto trabado. Esto no obliga a que se apruebe, pero en su mayoría los informes son aprobados por las Cámaras, ya que representan soluciones de consenso⁹², que satisfacen el interés de los grupos políticos existentes en el Congreso Nacional.

4. Forma de votación en las Salas.

Una vez aprobado el informe dentro de la Comisión Mixta, este es comunicado a las salas, para que sea puesto en tabla a fin de que sea discutido y votado. “Si la comisión mixta acuerda un texto para el proyecto, la Cámara de origen lo vota primero y luego la revisora. La votación es bajo closed rule, o sea se

⁹¹ Entrevista efectuada a don Fernando Soffia Contreras. Ibídem.

⁹² Hay excepciones como por ejemplo el informe de la Comisión Mixta sobre modificaciones a la Ley de Transito, mas conocida como “ley Emilia”, que no fue aprobado por las Cámaras.

aprueba o rechaza en conjunto, sin la posibilidad de introducir modificaciones”⁹³. Esto que es indicado en el Art. 31 de la Ley Orgánica del Congreso Nacional, es de todo sentido, pues si se permitiera reabrir el debate, la solución propuesta como fin de la divergencia podría correr riesgo en su aprobación. Si las Cámaras por separado no fueron capaces de superar la divergencia y ésta debió ser entregada a una Comisión especial, resulta ajeno a la lógica que puedan discutirse o indicarse proposiciones en la discusión en la sala. Una regla en contrario, es decir que se establezca la posibilidad de intervención de la sala en el informe elaborado de la Comisión, deslegitima el trabajo de la Comisión Mixta y lo hace innecesario. Además la solución va a arrojar una ley en conjunto, que puede tener aspectos que no convenzan a todos los parlamentarios, pero que en global apoyaran la iniciativa. Así lo señaló el Tribunal Constitucional en un fallo reciente, al sostener: “La unidad de la votación hace posible las comisiones mixtas; de otro modo, sería imposible lograr un acuerdo viable al momento de votarse si se divide la votación, cada parlamentario votaría favorablemente lo que le pareciera correcto y rechazaría lo demás”⁹⁴

No obstante, es necesario precisar que la Comisión Mixta y como “forma y modo” de solucionar la controversia, puede dividir la votación, de forma de conocer por separado aspectos del informe. El Informe de la Comisión de Constitución, Legislación, Justicia y Reglamento, ha señalado al respecto: “Las Comisiones Mixtas, en ejercicio de su facultad de proponer la forma y modo de

⁹³ ANINAT, Cristóbal. Óp. Cit. Pág. 7.

⁹⁴ Rol N° 1.410 – 09. Tribunal Constitucional de Chile. Considerando Primero, Pág. 20 – 21.

resolver las diferencias, pueden indicar, como parte integrante del acuerdo alcanzado, que determinadas normas o grupos de normas admiten(sic) votación separada, modalidad que, a juicio de la Comisión, sería especialmente pertinente en aquellos casos en que, de acuerdo a la situación descrita en la consulta en análisis, se incorporaren a un proyecto preceptos nuevos”⁹⁵. Por la ya expresado es preciso señalar, que la flexibilidad atribuida a la Comisión permite establecer mecanismos innovadores en torno a la forma de su informe y su respectiva votación en las salas.

Sólo cabe señalar, que el informe al ser considerado como un todo, debe ser aprobado por ambas Cámaras, tras lo cual se entenderá la legislación aprobada por el Congreso y será remitida al Presidente de la Republica, para que promulgue la ley o ejerza el derecho a veto constitucional que posee.

5. Interpretación sobre los quórum requeridos para su aprobación.

El aspecto que más ha suscitado discusión en la Comisión Mixta no dice relación con el ámbito de su competencia, sino sobre su votación en las salas de las Cámaras, especialmente cuando dentro del informe se incluyen normas de diferente rango constitucional.

La Constitución de 1980 fue innovadora en torno a distinguir entre distintos tipos de normas legales, estableciendo quórum elevados para ciertos tipos de

⁹⁵ Informe de la Comisión de Constitución, Legislación, Justicia y Reglamento. Boletín N° 145 – 10. Senadores participantes: Miguel Otero, Sergio Fernández, Juan Hamilton, Hernán Larraín, Anselmo Sule. 17 de Abril de 1995.

normas consideradas como protegidas por la Constitución, la carta fundamental dispone al respecto:

“Artículo 66.- Las normas legales que interpreten preceptos constitucionales necesitarán, para su único aprobación, modificación o derogación, de las tres quintas partes de los diputados y senadores en ejercicio.

Las normas legales a las cuales la Constitución confiere el carácter de ley orgánica constitucional requerirán, para su aprobación, modificación o derogación, de las cuatro séptimas partes de los diputados y senadores en ejercicio.

Las normas legales de quórum calificado se establecerán, modificarán o derogarán por la mayoría absoluta de los diputados y senadores en ejercicio.

Las demás normas legales requerirán la mayoría de los miembros presentes de cada Cámara, o las mayorías que sean aplicables conforme a los artículos 68 y siguientes”.

La problemática radica en que el informe elaborado por la Comisión Mixta, puede contener como todo proyecto normas de distintos quórum, y que por tanto requieren de una mayor votación en la Cámara para ser aprobada. Ahora bien, nada impide de acuerdo a la flexibilidad que tiene la Comisión, que su propuesta posea normas de diferentes quórum. Entonces la pregunta central es como se vota el informe, considerando tal como se indicó en el acápite anterior que la votación debe ser una sola. Lo que viene dado por el Art. 31 de la Ley Orgánica

Constitucional del Congreso Nacional:

“No podrán ser objeto de indicaciones, y se votarán en conjunto, las proposiciones que hagan las comisiones mixtas”.

Cabe señalar con respecto a esta norma, que: “su antecedente lo encontramos en el Art. 114 del Reglamento del Senado de 1954, de donde fue recogido casi textualmente por el legislador de 1990. Eso significa que, por lo menos en su original, esa norma no podía contemplar el caso de proyectos integrados por normas de distinta naturaleza, ya que para el constituyente de 1925 existía un solo tipo de normas legales. Eso pone de relieve también que el alcance de la expresión “y se votarán en conjunto” solo tenía por objeto reafirmar la improcedencia de las indicaciones respecto de las propuestas que hicieran las Comisiones Mixtas, o simplemente impedir que las Cámaras decidieran a su antojo votarlas por partes”⁹⁶. Sin embargo, aun cuando la norma no tuviere coherencia respecto del texto constitucional de 1980, es necesario tener presente que ésta tiene validez legal y que por regla general el informe debe votarse en conjunto, salvo la excepción que ya se ha señalado respecto a que en el marco de la flexibilidad que tiene la Comisión Mixta pueda dividir la votación, lo que podría hacerse por ejemplo separando las normas de distinto quórum, lo que en principio soluciona el problema planteado. No obstante, como esto no es obligatorio para los parlamentarios participantes de la Comisión Mixta, puede ser

⁹⁶ Rol N° 1.410 – 09. Tribunal Constitucional de Chile. Considerando Primero, Pág. 26.

que no ocurra en dicha forma, y el informe contenga normas de distintos quórum y que no se divida la votación. Frente a ello se debe señalar que las soluciones restantes pasan por: a) Votar el informe con el quórum mas alto, de esta forma el proyecto sería completamente aprobado si supera el número de Diputados y Senadores necesarios; b) Siguiendo el Art. 70 de la Constitución, que señala que se aprobará por la mayoría de los presentes, es decir mediante mayoría simple; c) Una formula intermedia donde se vota en una sola ocasión, aprobándose solo las normas que cumplan con su respectivo quórum.

En el primer término y de acuerdo a la primera de las soluciones, es decir, que se vote con el quórum mas alto, esto ha sido desestimado por el Tribunal Constitucional, ya que “ello infringe la letra y el espíritu del propio artículo 66, toda vez que trae consigo el desahucio de un proyecto cuya casi totalidad de preceptos si reunió los votos necesarios de aprobación en ambas Cámaras”⁹⁷. Además lo complejo de dicha tesis es que establece un requisito adicional para un tipo de ley que no lo requiere, por tanto se puede considerar dicha actuación como “inconstitucional”. Por lo ya señalado, es que debe descartarse en definitiva esta alternativa.

En segundo termino, puede seguirse lo señalado por el Art. 70 de la Constitución, en tanto sostiene que:

“El proyecto de la comisión mixta volverá a la Cámara de origen y, para ser aprobado tanto en ésta como en la revisora, se requerirá de la

⁹⁷ Rol N° 1.410 – 09. Tribunal Constitucional de Chile. Considerando noveno, Pág. 25.

mayoría de los miembros presentes en cada una de ellas”.

En este caso se propone votar el proyecto como un todo y con Ley de Quórum simple, sin embargo ello implica obviar dentro del trámite de aprobación del informe las normas de quórum establecidas en el Art. 66 de la Constitución. El Tribunal Constitucional señaló al respecto: “Si se propicia la tesis de que el proyecto de la Comisión Mixta debe ser votado en cada Cámara con el quórum propio de las leyes comunes, (...), la norma contenida en el artículo 66, (...), queda anulada o privada de eficacia, lo que, sin duda, no puede atribuirse al propósito del Constituyente”, añadiéndose al respecto: “La gravedad de la situación descrita se pone de manifiesto si en un simple ejercicio hipotético, se piensa en que bastaría promover el rechazo de la totalidad del proyecto aprobado por la Cámara de origen en la revisora para propiciar la formación de una Comisión Mixta cuyo proyecto bastará que fuera aprobado con el quórum de las leyes ordinarias. La generalización de una práctica de esta naturaleza llevaría, sin duda, a privar de todo efecto al mecanismo de quórum especiales que establece la Constitución”⁹⁸. Hay que añadir que se genera un incentivo negativo a promoverse dentro de la Comisión normas de quórum especial, que si hubieran sido llevadas a la Sala habrían sido rechazadas por quórum. De acuerdo a ello, resulta problemático adoptar dicha decisión.

Finalmente, la tercera formula responde a lo señalado por el Tribunal

⁹⁸ Rol N° 1.410 – 09. Tribunal Constitucional de Chile. Considerando quincuagésimo segundo, Pág. 51.

Constitucional, que indico: “Así, al no haberse podido dividir la votación de sus diferentes normas, procedía votar al proyecto integralmente con el quórum más alto correspondiente a aquellas disposiciones para las cuales la Constitución haya previsto una mayoría especial”⁹⁹, es decir, la formula supone una sola votación conjunta donde se entiendan aprobadas todas las normas que reúnan su quórum individual, a menos, que por ser “*complemento indispensable*” la propuesta se desfigure al considerar esa norma como rechazada. En este último caso se entendería reprobado todo el proyecto, al proveerse de legislación poco inteligible y que no cumpla su objetivo. Sobretudo si la norma de quórum especial responde a la norma principal del proyecto. “La conclusión que precede no deja sin efecto, como pudiera pensarse, el artículo 70 de la Constitución sino que, por el contrario, lo armoniza debidamente con el Artículo 66 de la misma”¹⁰⁰. Es necesario por tanto, adoptar una posición al respecto, que armonice el eficaz funcionamiento de la Comisión Mixta y la libertad de ésta para efectuar sus proposiciones, con el respeto por las disposiciones de la Constitución Política de la República en lo referido a las normas generales sobre aprobación de ley. De esta forma, esta alternativa consistente en la votación considerando los quórums respectivos y la teoría del complemento indispensable ayudan a un mecanismo íntegro de aprobación de las proposiciones efectuadas en la Comisión Mixta. Sin embargo, hay que tener presente la inteligibilidad de la legislación y que no se pase a llevar la idea matriz del proyecto propuesto, de manera que si aplicada la regla de los

⁹⁹ Rol N° 1.410 – 09. Óp. cit., Considerando quincuagésimo noveno. Pág. 55- 56.

¹⁰⁰ *Ibíd.*, Pág. 56.

quórum el proyecto es afectado en su inteligibilidad o idea matriz debería entenderse como rechazado el informe de la Comisión Mixta, esto con el objetivo de no pasar a llevar el objetivo de la Comisión Mixta que es solucionar el conflicto de aprobación legislativa.

CAPÍTULO V.

LA COMISIÓN MIXTA EN EL PERIODO 1990 - 2013

1. Mecanismo de solución llevado a ejecución en los proyectos de ley.

Ya se ha señalado que la competencia de la Comisión Mixta nace cuando se produce una controversia entre los proyectos aprobados por las Cámaras, en el marco del procedimiento de tramitación legislativa. ANINAT, resume el espacio de intervención de la Comisión, en la siguiente forma: “En el proceso legislativo chileno, los proyectos de ley deben ser aprobados por ambas Cámaras del Congreso, en lo que se denomina trámites constitucionales. Los proyectos de ley se pueden introducir tanto por el Senado como por la Cámara de Diputados, y ellos deben ser aprobados en forma idéntica por la Cámara de origen y por la Cámara revisora. Si ello no es así, existe un tercer trámite constitucional en que la Cámara de origen vota bajo *close rule* el proyecto aprobado por la otra Cámara. Si no hay acuerdo, se forma una Comisión mixta con miembros de ambas Cámaras para resolver las diferencias. En caso de acuerdo, ambas Cámaras deben ratificarlo”¹⁰¹. Es decir, un elemento identificativo de la Comisión Mixta es que proviene de un desacuerdo, lo cual es natural en un Parlamento, donde deben debatirse las ideas de proyectos para el país dentro de una instancia democrática. No obstante, en el proceso legislativo puede resultar perjudicial el desacuerdo

¹⁰¹ ANINAT, Cristóbal. *Balance de poderes legislativos en Chile, ¿Presidencialismo exagerado o base de un sistema político cooperativo?*. En: Revista de Ciencia Política, Universidad de Chile. Volumen 47, 2006. Pág. 139.

para la aprobación de una legislación en trámite, ya que evitará que el proyecto se apruebe, aun cuando sean sólo ciertos detalles, y no la totalidad de éste, los elementos de desacuerdo. Por tanto, como ya se ha mencionado en capítulos anteriores, la Comisión Mixta constituye una etapa de salvación para proyectos bloqueados en su tramitación por el desacuerdo producido.

2. Algunos proyectos relevantes en que ha sido ocupada.

En este acápite se describirán, tres proyectos de ley en los cuales ha intervenido la Comisión Mixta como mecanismo de solución, cabe señalar al respecto que se han elegido para realizar este estudio los siguientes proyectos¹⁰²:

a) Proyecto de Ley que estableció el Estatuto Docente, que daría lugar al establecimiento de la Ley N° 19.070 (1991); b) Proyecto de Ley que modificó el DL N° 3.500 de 1980, estableciendo normas relativas al otorgamiento de pensiones a través de la modalidad de Rentas vitalicias, que daría lugar a la aprobación de la Ley N° 19.934 (2004); c) Proyecto de Ley sobre asociaciones y participación ciudadana en la Gestión Pública, que daría lugar a la aprobación de la Ley N° 20.500 (2011). Hay que destacar que estos proyectos representan tres momentos diferentes del actual Congreso Nacional bajo la Constitución de 1980, entre el periodo de 1990 a 2013, y manifiestan en común la necesidad de intervención de la Comisión para su aprobación legislativa y tratar materias discutidas como educación, previsión y participación ciudadana. Se procederá a revisar cada uno

¹⁰² Los criterios elegidos para seleccionar estos proyectos, entre otros que pasaron por Comisión Mixta: el tiempo de tramitación, la relevancia de la materia, el tipo de Comisión Mixta y que respondieran a periodos legislativos diversos.

de los proyectos destacando al respecto; el mensaje o moción del proyecto, el tiempo de legislación, el desarrollo de la Comisión Mixta, breve relación del informe y su aprobación en las salas¹⁰³. Esto permitirá analizar como ha ido evolucionando la Comisión Mixta en su funcionamiento.

2.1) Proyecto de Ley que establecía nuevas normas sobre Estatuto Docente.

De forma de contextualizar, hay que señalar al respecto que este proyecto fue presentado mediante mensaje del Ejecutivo el 15 de Octubre de 1990, este contenía 70 artículos permanentes y 15 transitorios. El objetivo principal que contenía el proyecto¹⁰⁴ era regular la función docente, en efecto el mensaje sostenía: “En concordancia con lo anterior este proyecto establece el perfeccionamiento docente como instrumento esencial para asegurar una buena prestación del servicio docente. Instituye también diversas formas de participación, las cuales involucran a los profesionales de la educación, a los padres y apoderados, y a la propia comunidad, a través de mecanismos como los Consejos Provinciales de Educación, los cuales incentivan la preocupación social por el quehacer educativo, dentro de la concepción de que éste es una tarea de todos. En segundo lugar, el Estatuto de la Profesión Docente es un instrumento para

¹⁰³ Para efectuar este análisis se recurrió a la Historia de la Ley de cada uno de los proyectos mencionados, la valiosa información que ha generado la Biblioteca del Congreso Nacional y la cual agradezco, es un avance en el conocimiento detallado de los debates generados dentro del proceso legislativo. La información se encuentra disponible en www.leychile.cl.

¹⁰⁴ El objetivo del proyecto, que se manifiesta en el instrumento por el cual nace, que puede ser tanto un mensaje o una moción, manifiesta la idea matriz, la cual es relevante ya que le otorga un sentido a la legislación propuesta, y limita por otro lado la incorporación de nuevas ideas a través de indicaciones, o específicamente proposiciones en la Comisión Mixta.

mejorar la calidad de la educación, mediante la creación de condiciones profesionales y laborales que faciliten un ejercicio más óptimo de la docencia, y proporcionar una estabilidad laboral mayor que la actual que sea compatible con una administración descentralizada, flexible y responsable de los establecimientos educacionales”. De esta forma, comenzó la tramitación del proyecto que se desarrolló de forma rápida, tres meses después de su presentación en la Cámara de Diputados era remitida al Senado para su revisión con fecha 3 de enero de 1991, a su vez el Senado remitió a la Cámara de Diputados el proyecto con fecha 21 de Mayo de 1991, el cual contenía modificaciones que como ya se ha señalado deben ser visadas por la Cámara de Origen. Con fecha 23 de mayo del mismo año, se rechazaron algunas de las modificaciones propuestas por la Cámara revisora, haciéndose aplicable al respecto la disposición del aquel entonces Art. 68 de la Constitución Política de la República¹⁰⁵, Es decir, correspondía que se estableciera una Comisión Mixta encargada de solucionar las controversias producidas entre ambas Cámaras. Hay que señalar al respecto que el desarrollo de las Comisiones Mixtas, que habían sido introducidas como mecanismo obligatorio en la Constitución de 1980, era escaso ya que sólo se habían comenzado a ocupar en el proceso legislativo desde el funcionamiento del Congreso Nacional en 1990. Además de no haberse requerido, existía un completo desconocimiento respecto a las facultades y competencia que podía poseer la institución con el objeto de resolver las discrepancias producidas. Con referencia al comienzo del funcionamiento de la Comisión la Historia de la Ley de

¹⁰⁵ Actualmente corresponde al Art. 71 de la Constitución.

dicho proyecto señala: “Citados los Senadores y Diputados miembros de ella por orden del señor Presidente del Senado, en conformidad con lo dispuesto por los artículos 20 de la ley N° 18.918 y 34 del Reglamento del Senado, los integrantes de la Comisión Mixta se reunieron en la sala de la Comisión de Educación del Senado, el día miércoles 5 de Junio de 1991, a las 9 horas. Asistieron los HH. Senadores señora Olga Feliú Segovia y señores Eugenio Cantuarias Larrondo, Enrique Larre Asenjo, Humberto Palza Corvacho y Máximo Pacheco Gómez, y los Diputados señores Carlos Bombal Otaegui, Roberto Muñoz Barra, José Miguel Ortiz Novoa, Claudio Rodríguez Cataldo y Felipe Valenzuela Herrera. Con la asistencia de los Parlamentarios antes mencionados, la Comisión Mixta se constituyó y luego de una doble votación en las que resultaron con igual número de votos los HH. Senadores señores Cantuarias y Palza, el Diputado señor Ortiz propuso como Presidente al H. Senador señor Larre, quien resultó elegido por 6 votos a favor, 2 en contra y 2 abstenciones”.

Con relación al funcionamiento de la Comisión surgieron dudas sobre el funcionamiento de ésta, para lo cual se recurrió a la Comisión de Constitución, Legislación, Justicia y Reglamento del Senado, quien emanó los informes ya citados en los capítulos anteriores que ayudaron a clarificar la forma de proceder de la Comisión Mixta. Entre los aspectos sujetos a análisis se consideró la forma de votación que tendría la fórmula de solución propuesta, a lo que al respecto y siendo facultad de la Comisión decidir la separación de la proposición, ésta “por

unanimidad consideró que la proposición que os formula constituye una unidad y que, en consecuencia, debe ser votada en el senado en forma global”¹⁰⁶.

Volviendo a la controversia, que configura el objeto de trabajo de la Comisión Mixta, esta consistía en desacuerdo respecto a 26 artículos del proyecto, 21 de ellos correspondientes al articulado permanente y 5 artículos transitorios. De estas 26 controversias, adelantamos que la redacción de las proposiciones, necesarias para solucionar la problemática, provinieron en su mayoría de Senadores (15 proposiciones), luego del Ejecutivo (5) y posteriormente de Diputados (4).

El desarrollo de la Comisión, en aquellos momentos primitiva de acuerdo a la regulación de la Constitución de 1980, fue bastante conservadora, limitándose a revisar en su mayoría la redacción propuesta por cada una de las Cámaras, y adhiriendo a uno de los textos aprobados, se temía en ese entonces que el uso de proposiciones innovadoras podría ser calificado como inconstitucional. El debate por tanto, se centro en corregir sutilmente los artículos en disputa y adherir a los textos ya aprobados, es por ello que según consta en la Historia de la Ley del proyecto, solo se produjeron un par de debates extensos sobre artículos del proyecto.

Con fecha 19 de Junio de 1991, catorce días después de su establecimiento, la Comisión Mixta concluyó la elaboración del informe que sería llevado a las salas para su votación. El informe que contuvo la solución a la

¹⁰⁶ Historia de la Ley Nº 19.070, Biblioteca del Congreso Nacional. Referencia Web: www.leychile.cl.

discrepancia mantuvo 25 de los 26 artículos llevados a discrepancia, adoptándose al respecto en su mayoría las proposiciones del Senado como ya se señaló y añadiendo sólo algunos incisos originales.

El día 20 de Junio se voto el informe en la Cámara de Diputados aprobándose en esa misma sesión. En ese mismo día en el Senado se aprobó el informe de la Comisión Mixta, comunicándose al ejecutivo la aprobación para el trámite de promulgación, la cual se produjo el 27 de Junio de 1991. Es decir, la aprobación de la Ley N° 19.070, Estatuto Docente, solo demoró nueve meses, constituyéndose la Comisión Mixta en institución necesaria para que el proceso legislativo no se detuviese, ya que por lo menos en un tercio de los artículos del proyecto hubo discrepancias.

2.2) Proyecto de Ley que modifica el D.L. N° 3.500 de 1980, estableciendo normas relativas al otorgamiento de pensiones a través de la modalidad de rentas vitalicias.

Este proyecto se presentó mediante mensaje del Ejecutivo del 26 de Enero de 1994, con el objeto de incorporar una nueva modalidad de pensión a la establecida primitivamente en el DL 3.500. El mensaje estableció que: “El objetivo básico del presente Proyecto de Ley consiste en corregir el desequilibrio existente en el mercado de las rentas vitalicias y entregar a los afiliados las herramientas necesarias que les permitan comprender las decisiones que deben afrontar en relación a la modalidad de pensión más conveniente, a través de un sistema de

licitación de rentas vitalicias, que puede resumirse en los siguientes puntos”¹⁰⁷. De esta forma comenzó la tramitación del proyecto que demoraría diez años en llegar a ser conocido por la Comisión Mixta. Entre los años 1995 y 1996 se redactaron el primer informe de Comisión permanente y se discutió en sala, sin embargo la aprobación por parte de la Cámara del Senado, que funcionó como Cámara de Origen demoraría hasta el 13 de junio de 2001, cuando es comunicada la aprobación a la Cámara de Diputados. Con fecha 29 de Octubre de 2003, dos años más tarde, se remite el proyecto a la Cámara de Origen con modificaciones, sin embargo el Senado en tercer trámite constitucional no aprobó las modificaciones establecidas por la Cámara de Diputados, estableciéndose de esta forma la controversia y la necesidad de formación de la Comisión Mixta.

Con fecha, 3 de diciembre de 2003, se reunió la Comisión Mixta con el objeto de resolver la discrepancia. Además, “El Presidente de la República ha hecho presente la urgencia en el carácter de suma para el despacho de esta iniciativa”¹⁰⁸, lo cual de todas formas no se cumplió toda vez que la iniciativa se mantuvo en la Comisión por mas de un mes. La controversia en este caso se originó en la desaprobación que tuvo en el Senado del numeral octavo, en el Art. 1 del Proyecto, añadido por la Cámara de Diputados, que agregaba al DL 3.500 el art. 61 bis.

Antes de conocer el fondo de la discrepancia se discutió sobre si se podía proponer dentro de la Comisión ideas que no hubieran sido sujetas a controversia,

¹⁰⁷ Historia de la Ley N° 19.934, Biblioteca del Congreso Nacional.

¹⁰⁸ *Ibíd.*

pero que si se enmarcaran dentro de las ideas matrices del proyectos. Para determinar ello se recurrió a los informes ya señalados de la Comisión de Constitución, legislación y Justicia que señalan: “El propósito central el constituyente, al establecer el mecanismo de Comisiones Mixtas contemplado en los artículos 67 y 68 de la Carta Fundamental¹⁰⁹, fue estatuir un sistema que permita a las Cámaras alcanzar consensos que cuenten con un respaldo mayoritario, a fin de superar las discrepancias surgidas entre ellas con ocasión de la tramitación de un proyecto de ley. En la consecución del objetivo precedentemente señalado, las Comisiones Mixtas deben tener la más amplia libertad para proponer la forma y modo de resolver las divergencias producidas durante la tramitación de una iniciativa legal, como una manera de facilitar la negociación entre los distintos sectores representados del Congreso Nacional”¹¹⁰. De ello se obtuvo que la competencia amplia permite a la Comisión proponer ideas que no fueron sujetas a controversia de forma de superar la divergencia.

En el marco de la Comisión Mixta, se produjo gran debate respecto de la proposición que efectuó el Ejecutivo, sobretudo en la restricción a la comisión por intermediación que podrían tener las administradoras, lo cual se solucionó mediante la incorporación a una norma transitoria. Finalmente logrado el acuerdo se remitió el informe de la Comisión el día 15 de Enero de 2004. Con fecha 20 de Enero de 2004 se aprobó el informe en el Senado, y el 21 de Enero del mismo año en la Cámara de Diputados. El día 26 de Enero del año 2004 se comunicó al

¹⁰⁹ Hoy artículos números 70 y 71 de la Constitución Política de la República.

¹¹⁰ Historia de la Ley N° 19.934, Biblioteca del Congreso Nacional.

Ejecutivo para su promulgación la que se produjo finalmente el día 30 de Enero de 2004. En este proyecto que como se señaló se mantuvo diez años en tramitación, la Comisión Mixta logró superar una pequeña discrepancia que impedía la aprobación del proyecto sobre rentas vitalicias.

2.3) Proyecto sobre Asociaciones y Participación Ciudadana en la Gestión Pública.

Este proyecto fue presentado mediante mensaje del Presidente de la República de fecha 8 de Junio de 2004 en la Cámara de Diputados, que se estableció como Cámara de Origen. Este proyecto tenía como objetivo establecer: “un régimen mínimo y común, que sirve de marco legal para todas aquellas asociaciones que no tienen un estatuto jurídico especial que las regule”¹¹¹, siendo aplicable en específico a las asociaciones sin fines de lucro. Este proyecto regulaba el establecimiento, reconocimiento y aporte estatal a todas las organizaciones que buscaran establecerse.

Tras remitirse a las Comisiones Permanentes de Gobierno y Hacienda, se discutió dos veces en la Sala de la Cámara de Diputados, siendo aprobado y despachado al Senado con fecha 31 de octubre de 2007. A su llegada se remitió a la Comisión de Gobierno del Senado quienes despacharon informe sobre la materia el día 7 de octubre de 2008, para ser discutido en la Sala. En la sesión de discusión en Sala del 28 de Octubre de 2008 y conociendo en general el proyecto se rechazó la iniciativa, correspondiendo en este caso de acuerdo a la

¹¹¹ Historia de la Ley N° 20.500, Biblioteca del Congreso Nacional.

Constitución en su Art. 70, que se formara una Comisión Mixta para tratar la materia.

La Comisión Mixta señalada se constituyó con fecha 1 de Julio de 2009, donde se eligió como Presidente al Senador Ricardo Núñez, quien sería reemplazado debido a su no- reelección en el Senado. El trabajo de la Comisión consistía, debido al rechazo en general de la iniciativa, en construir un nuevo proyecto que pudiera salvar las dificultades que habían ocasionado su rechazo en el Senado. Para ello la discusión en la Comisión Mixta se extendió por más de un año, desde su constitución en la fecha ya señalada hasta el 28 de septiembre de 2010. Esto nos parece un despropósito, ya que la Comisión representa una instancia adicional, que busca acelerar en desmedro de otros mecanismos la tramitación legislativa, buscando elementos de acuerdo que no pueden eternizarse como en el caso en comento, por ello debe buscarse, aun cuando no exista una urgencia legislativa por parte del ejecutivo, una solución rápida y eficaz que ofrecer a las Cámaras de forma de concluir el trámite de discusión.

Volviendo a la tramitación, en la Comisión se trabajó a partir del proyecto que había sido aprobado en la Cámara, a lo que se añadió una proposición efectuada por el Ejecutivo¹¹² de fecha 5 de enero de 2010, donde se introdujeron enmiendas al articulado del proyecto y nuevos contenidos. Además posteriormente, con fecha 10 de marzo de 2010 se dio a conocer una reformulación de parte del Ejecutivo del proyecto, el cual se había estudiado

¹¹² Esto consta en mensaje de la Presidenta de la República N° 1793-357, de fecha 05 de Enero de 2010.

conformando un “equipo de trabajo con el Sr. Enrique Barros, Presidente del Colegio de Abogados, con la finalidad de revisar el proyecto y hacerse cargo, especialmente a petición del honorable Senador Sr. Orpis y del ex diputado Sr. Duarte, de las normas relativas a las organizaciones del voluntariado”¹¹³. La nueva proposición reunió el acuerdo de los Parlamentarios participantes de la Comisión y esta fue aprobada, sin embargo y a solicitud del Senador Orpis se reabrió el debate para examinar las normas susceptibles de ser perfeccionadas. Esta reapertura se justificó de acuerdo a lo establecido en el Reglamento del Senado, en su artículo 185, esto indica, como ya se ha señalado anteriormente, que a falta de regla expresa la Comisión Mixta se regula por lo establecido en la Reglamentación del Senado. La reapertura del debate se dedicó a examinar 15 artículos permanentes y dos transitorios del proyecto aprobado. De este examen se modificó la redacción de varios artículos de acuerdo a proposiciones surgidas en la Comisión, otros artículos fueron suprimidos y por otro lado se agregó un artículo nuevo (Art. 29). A su vez el Ejecutivo presentó nuevas proposiciones que fueron aprobadas por los integrantes de la Comisión. De esta forma y acordada la solución a la divergencia se remitió el informe a las salas para su votación con fecha 5 de octubre de 2010.

Con fecha 13 de Octubre de 2010, fue aprobado por la Cámara de Diputados el informe de la Comisión, a su vez el día 2 de Noviembre se aprobó

¹¹³ Historia de la Ley Nº 20.500, Biblioteca del Congreso Nacional. Informe de la Comisión Mixta. Pág. 392. esto viene a demostrar como se señaló en los anteriores capítulos que en la formulación de un mecanismo de solución pueden intervenir expertos asesorando a la Comisión en la formulación de nuevas proposiciones.

por unanimidad en el Senado el informe. Es decir en este caso en el Senado no existió un conocimiento particular de la iniciativa, sino que solo general al aprobarse el informe en una sola votación, lo que limita la posibilidad de que el Senado pueda efectuar indicaciones al proyecto. El texto finalmente, previo conocimiento del Tribunal Constitucional, fue promulgado por el Presidente de la República con fecha 4 de febrero de 2011 y publicado con fecha 16 de Febrero del mismo año.

La Comisión en este caso intervino como solución necesaria para continuar una iniciativa que se encontraba rechazada por la Cámara revisora. En otros sistemas que no contemplan la institución de la Comisión Mixta, este proyecto se hubiera entendido rechazado y por tanto su tramitación habría concluido. Consideramos, por tanto, que la Comisión cumplió en este caso una función relevante que permite contar hoy con una ley sobre asociaciones y participación ciudadana, aunque debieron pasar siete años para su aprobación por parte del Congreso Nacional.

3. Comparación: diferencias y elementos comunes.

Los proyectos que se han evidenciado en este capítulo tienen una característica común y evidente, que es su paso por la Comisión Mixta. Sin embargo, manifiestan características particulares y responden a uno de los elementos esenciales de la Comisión Mixta que es la práctica. Es decir, que al no estar regulada completamente, se abre espacio a adoptar nuevas formas de procedimiento para lograr su objetivo, que es el acuerdo.

Se comparara a los proyectos evidenciados desde los siguientes criterios:
i) Tiempo de tramitación; ii) Tipo de comisión y iii) Evolución en su funcionamiento.

3.1. Tiempo de tramitación y duración de la Comisión

Ya se podrá haber visualizado que el tiempo de tramitación en el proyecto de Estatuto Docente fue muy breve, a diferencia de las leyes sobre Rentas Vitalicias y de Participación Ciudadana, que tuvieron una tramitación de diez y siete años respectivamente. En relación a la Comisión Mixta, el proyecto de Estatuto Docente se mantuvo 14 días, la de rentas vitalicias poco más de un mes y la de participación ciudadana más de un año. Esto depende directamente de ciertos factores como la materia que conozca la comisión, cuan grande es la controversia, la urgencia que pueda colocar el ejecutivo a la tramitación o la factibilidad de llegar a acuerdos dentro de ella. Lo normal es que la tramitación en la Comisión Mixta demore cerca de un mes, pero si se trata de la Comisión del Art. 70 de la Constitución, donde como forma de solución se debe armar un nuevo articulado es evidente que la tramitación será más extensa. Creemos al respecto, como ya lo señalamos al tratar la tramitación de la Ley de Participación Ciudadana en la Comisión Mixta, que ésta requiere de una respuesta eficaz y rápida de solución, y aun cuando no sería recomendable limitar el tiempo de tramitación de la Comisión ya que se requiere de un espacio para lograr un acuerdo, no conviene que una etapa extraordinaria se extienda demasiado, ya que afecta el objetivo de su establecimiento.

3.2. Tipo de Comisión.

Ya se ha señalado que la Comisión Mixta puede formarse por el supuesto establecido en el Art. 70 o 71 de la Constitución. El Art. 70 cabe recordar que se produce por el rechazo a la idea de legislar en la Cámara Revisora, mientras que el Art. 71 dice relación con el rechazo de la Cámara de Origen a las modificaciones establecidas en la Cámara Revisora. Los proyectos sobre estatuto docente y rentas vitalicias pasaron por la Comisión Mixta por el supuesto del Art. 71 de la Constitución, mientras que el de participación ciudadana dice relación con el supuesto del Art. 70, ello explica la reformulación del proyecto que debió sufrir el proyecto entre los años 2009 y 2010, inclusive la nueva proposición que realizó el Ejecutivo dentro de la Comisión.

3.3. Evolución en su funcionamiento.

Entre los tres proyectos analizados vemos que hay una evolución en el desarrollo de las Comisiones Mixtas, mientras que en el proyecto de Estatuto Docente las proposiciones fueron profundamente acotadas, en los proyectos posteriores, y ya forjada una doctrina sobre su competencia por el Tribunal Constitucional y la Comisión de Constitución, Legislación y Justicia, las proposiciones son mas amplias y el debate más extenso, lo que permite verificar distintas opciones de solución. El limite más amplio se encuentra constituido principalmente por las ideas matrices y la discusión efectuada en las Cámaras.

Por otro lado, en el proyecto sobre participación ciudadana se observa que interviene un grupo de expertos asesorando en este caso al ejecutivo en la

redacción de la proposición. Esto se ha hecho una práctica en las Comisiones Mixtas, donde se ha invitado en varias de ellas a expertos para que desde su área técnica se proponga una solución a la controversia, lo que no ocurría en las primitivas Comisiones Mixtas.

Hemos evidenciado que las Comisiones Mixtas tienen características relevantes con el objeto de lograr un acuerdo, lo que se manifiesta en los tres proyectos que hemos mostrado en este capítulo. El desarrollo de la Comisión Mixta desde 1990 ha traído nuevas perspectivas sobre su funcionamiento, lo que es sin duda positivo para el desarrollo democrático del Parlamento, que en esta memoria hemos medido desde un concepto de eficiencia.

CAPÍTULO VI.

ACUERDOS EN LA COMISIÓN MIXTA

Y OBSERVACIONES A OTROS TIPOS DE COMISIONES MIXTAS

1. Los acuerdos en la Comisión Mixta como expresión democrática.

La palabra “acuerdo” en la Real Academia Española de la Lengua esta definida como: “Resolución premeditada de una sola persona o de varias, convenio entre dos o más partes, o reflexión o madurez en la determinación de algo”¹¹⁴, estas diferentes acepciones reflejan el elemento común de que se trata de una convergencia de ideas o voluntades sobre un tema común, el cual puede producirse dentro de un grupo. En el Parlamento, como una expresión democrática representativa de intereses, cada uno de los Parlamentarios va a actuar en concordancia con el interés que representa y adoptará una idea de solución a la controversia en ese sentido. El desarrollo de la técnica legislativa parte por aquello, por definir la controversia y saber identificar el problema, que es la necesidad de una legislación que venga a suprimir o modificar el estatus quo, es decir, la ley existente, esto se debe a que la ley, como expresión social, debe adaptarse al cambio que podría tener la sociedad. De esta forma ya planteada una controversia, es decir, la necesidad de una legislación nueva, cada uno de los partícipes deberá defender su perspectiva; proponer por un lado la legislación y esperar que los diferentes sectores políticos del Parlamento consideren como

¹¹⁴ Diccionario de la Real Academia Española de la Lengua. Referencia Web: <http://lema.rae.es/drae/srv/search?id=0RK3EUBCPDXX2XLPnFpJ> (última visita: 11 de Enero de 2014).

acertada la idea propuesta. Por otro lado, aquellos que consideren que el estatus quo debe mantenerse, abogaran con sus argumentos la mantención de la ley discutida. Frente a este escenario que se produce a diario en el Congreso Nacional Chileno, deben adoptarse mecanismos para privilegiar “el acuerdo” entre los partícipes, y entre estos mecanismos, ya como latamente lo hemos identificado se encuentra la Comisión Mixta.

Como bien señala SARTORI: “La democracia es un sistema difícil que tiene que hacerse fácil y ponerse al alcance de todas las inteligencias” y además “someter las múltiples voluntades dispersas a una sola autoridad”¹¹⁵, lo que es mucho más complejo en una democracia de representación y además un órgano colegiado como el Parlamento. Se trata en una hipótesis de Parlamento ideal de llevar los intereses de los ciudadanos al Congreso, pero para expresar esa voluntad y llegar a consensos se requiere de mecanismos que plasmen dicha intención democrática, para ello es importante el diseño legislativo en términos de eficacia como se mostró en el primer capítulo de esta Memoria. El parlamento en sí es una fuente de legitimidad del principio democrático¹¹⁶, esto gracias a su procedimiento de elaboración, ya que “continúa siendo la única norma elaborada por un órgano que expresa la voluntad popular en su conjunto, mediante un procedimiento de carácter participativo que permite a los ciudadanos conocer –

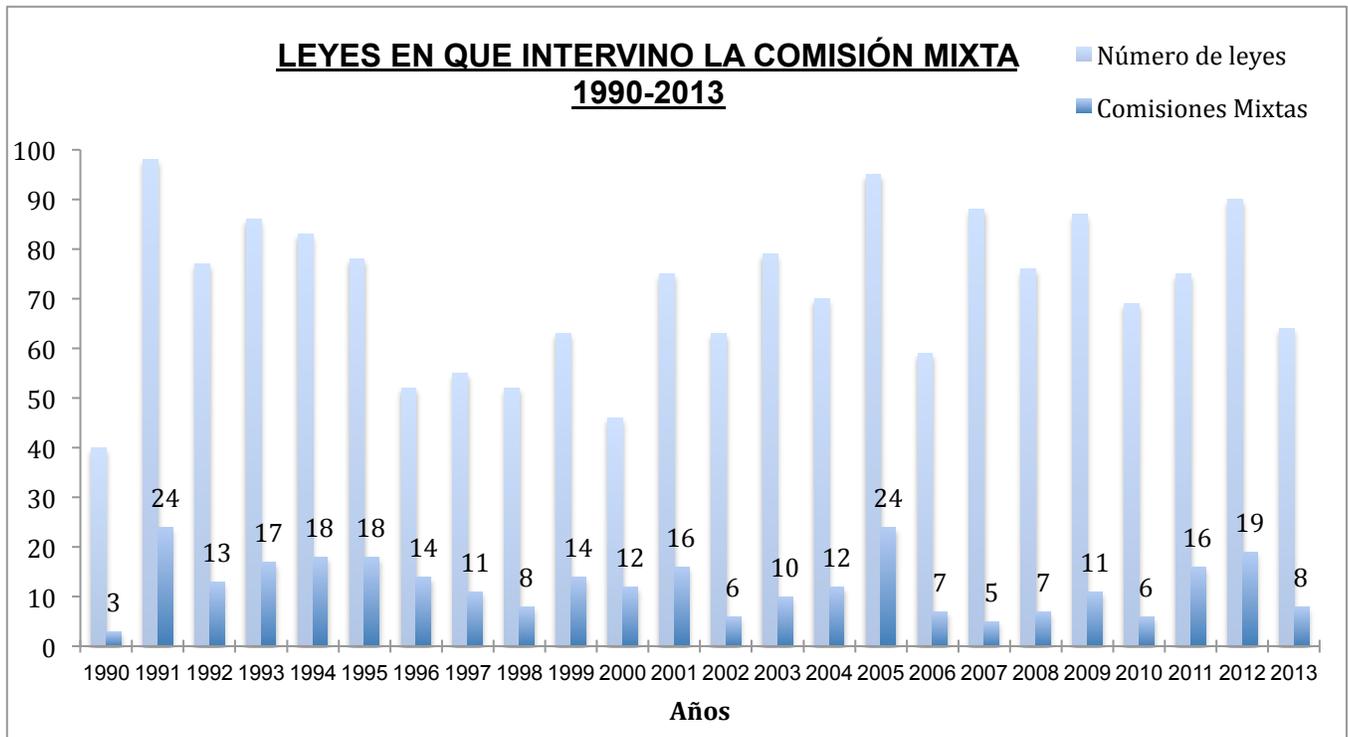
¹¹⁵ SARTORI, Giovanni. Aspectos de la Democracia. Editorial Limusa- Wiley, México. 1ª edición, 1965. Pág. 27-28.

¹¹⁶ Para entender con mayor profundidad el concepto de democracia, que no es parte del tema de estudio de esta Memoria, consúltese SARTORI, Giovanni. ¿Qué es la democracia? Traducción Miguel Ángel González, 1º Edición, Editorial Taurus, 1998. México. Págs. 17- 40.

garantizando la expresión de las minorías- la posición que han adoptados sus representantes”¹¹⁷

La Comisión Mixta hemos demostrado que cumple el objetivo planteado por el ideal democrático, ya que ha permitido destrabar una serie de diferencias legislativas como las expuestas en el capítulo anterior, que sin su intervención habrían devenido en el rechazo de los proyectos de Ley por parte del Congreso Nacional. De acuerdo a un estudio elaborado dentro del desarrollo de esta Memoria, de un total de 1720 leyes aprobadas entre el 30 de Marzo de 1990 al 11 de Diciembre de 2013, es decir, dentro del periodo democrático actual, un total de 299 proyectos pudieron convertirse en leyes debido al trabajo de la Comisión Mixta. Las leyes destrabadas en su tramitación representan un porcentaje ascendiente a 17%. De no existir esta institución que describimos como un modelo de aquellos que privilegian el desarrollo democrático, no se hubiera podido contar con esa legislación que habría quedado atrapada por el desacuerdo legislativo. Hay que señalar que dentro de las leyes que fueron aprobadas por intervención de la Comisión Mixta en los últimos años se encuentran normas relevantes como la Ley sobre cuidado compartido (20.680), Ley sobre participación ciudadana (20.500), Ley que creó el Ministerio del Interior y Seguridad Pública (20.502), Ley que estableció medidas contra la discriminación (20.609), entre otras. El siguiente gráfico permite constatar por año, la cantidad de leyes aprobadas por año y cuantas pasaron por trámite de Comisión Mixta.

¹¹⁷ BIGLINO, P. “Parlamento, principio democrático y justicia constitucional”, en Revista de Derecho, Ciencias Jurídicas y Sociales, Universidad Austral de Chile, Vol. XII, Agosto de 2001, Págs. 180-183.



La Comisión representa una nueva revisión, una nueva etapa dentro del Proceso Legislativo, pero acotada a aquellos elementos respecto de los cuales las Cámaras no pudieron llegar a acuerdo, ya que aprobaron textos diferentes. En dicho momentos debe buscarse un punto de solución, el cual es el objetivo de la constitución de la Comisión. El diseño constitucional debe privilegiar los acuerdos que son parte de la esencia del Parlamento, “pues en él se pueden alcanzar los consensos y acuerdos nacionales entre las distintas fuerzas sociales, logrando de esta forma, una estabilidad social, política y económica en la sociedad que de otro modo no se hubiera alcanzado”¹¹⁸. La Comisión Mixta en este esquema cumple un rol relevante y activo que corresponde valorar, frente a los rediseños

¹¹⁸ OBANDO CAMINO, Iván Mauricio. “El papel de las comisiones mixtas en el procedimiento legislativo”. EN: *Revista de Derecho de la Universidad Católica de Valparaíso* XIV (1991-1992), Valparaíso, Chile. Pág. 343.

constitucionales que se plantean en el último tiempo, ello siempre que se mantenga la idea de Parlamento bicameral, donde la Comisión Mixta adquiere relevancia.

2. La Comisión Mixta y la técnica legislativa.

Hay que añadir, a lo ya señalado, en referencia al aporte democrático, el aspecto de la colaboración que realiza la Comisión Mixta a la técnica legislativa. Dentro de la revisión que se realizó al Proceso Legislativo en el contexto de la Constitución de 1925, se evidenció una profunda crisis que fue compartida por varios autores¹¹⁹. “Desde un punto de vista estrictamente jurídico, sin desconocer en absoluto la importancia que poseen las demás causas, reviste un especial interés y relevancia el análisis de la falta de técnica legislativa, de coherencia, de sistematización, de eficiencia de la nueva legislación, connotaciones que pueden englobarse bajo la denominación genérica de deficiencias de técnica legislativa”¹²⁰. No obstante, cabe destacar que este análisis certero ha sido corregido en parte, desde el periodo democrático, por varias medidas entre las cuales puede contarse la profesionalización de la función de asesoría legislativa¹²¹, la importancia y especialización de las Comisiones Permanentes y la

¹¹⁹ Entre ellos destaca Jorge Tapia Valdés, con su elogiado texto sobre la Técnica Legislativa. Para mayor consulta: TAPIA VALDÉS, Jorge (1961), La técnica legislativa”. Editorial Jurídica de Chile, Santiago. En dicha literatura se ha expresado que se producían escenarios de vacíos en iniciativa legal, conflictos de interés, inflación legislativa y mala redacción de las leyes, entre otras irregularidades.

¹²⁰ NEIRA MOLINA, Pedro. “Algunas observaciones al proceso de creación de normas jurídicas” En: Revista de Ciencias Jurídicas N° 1 (1971). Pág. 160.

¹²¹ La existencia de órganos asesores obedece a la creciente complejidad que han revestido ciertas materias en razón de su especialización, fruto del desarrollo científico – tecnológico, y la

creación de la Biblioteca del Congreso Nacional que ha permitido sistematizar los textos legales identificando lagunas normativas. El progreso en materia de técnica legislativa representa un desafío orgánico y creemos que para ello la Comisión Mixta ha sido un pilar de colaboración. Al entregar una nueva lectura, conforme al mandato constitucional de determinar la forma y modo de solucionar la controversia, se puede de forma eficiente identificar lagunas normativas, corregir antinomias o redacciones poco claras, incluso como ya lo señalamos en capítulos anteriores la Comisión puede entregar una redacción nueva que permita solucionar la controversia. Es decir, se actúa con celeridad pero a la luz de la técnica legislativa y en colaboración de todos los aportes que en la forma de proposiciones puedan entregarse a la elaboración de una solución.

En definitiva como lo señala OBANDO CAMINO, “la adopción de procedimientos idóneos tendientes a superar las diferencias suscitadas entre las Cámaras, a propósito de la aprobación de un proyecto de ley, en aquellos países que han adoptado el bicameralismo, es un tema de importancia para el desarrollo del procedimiento legislativo”.

3. Otras Comisiones Mixtas.

Si bien la Comisión Mixta que ha estudiado esta Memoria se encuentra acotada a los desacuerdos producidos en el marco de los establecido por los

creación de nuevos institutos jurídicos que deberían ser regulados. Se requiere contar con la información y el conocimiento adecuado para realizar una labor eficiente y eficaz. A modo de ejemplo en el Congreso federal de los Estados Unidos, en el cual de inicia la mayor parte de los proyectos de leyes, trabajan más de 35 mil empleados. (ALLESCH PEÑAILILLO, Johann. “Presupuestos para un proceso de modernización del poder legislativo” EN: Revista de Derecho Público, Vol. 65. (año) Página 46).

artículos 70 y 71 de la Constitución Política de la Republica, es necesario detenerse a estudiar otros mecanismo que contempló el Legislador, al elaborar la Ley Orgánica Constitucional del Congreso Nacional¹²², como necesarios para que interviniera una Comisión Mixta de carácter especial, como lo es la Comisión Mixta de Presupuestos y la Comisión Mixta por rechazo de admisibilidad, contemplada en los art. 19 y 15 de la LOC del Congreso Nacional respectivamente. En este acápite realizaremos una descripción resumida del origen de estas instituciones, su funcionamiento actual, su identidad con la Comisión Mixta tradicional y la colaboración al objetivo de hacer más eficiente el Proceso Legislativo.

3.1. Comisión Mixta de Presupuestos.

La Comisión Mixta o especial de presupuesto se encuentra descrita en el Art. 19 de la LOC del Congreso Nacional de la siguiente forma:

“Artículo 19°.- El proyecto de Ley de Presupuestos será informado exclusivamente por una comisión especial, que se integrará con el mismo número de diputados y de senadores que establezcan las normas reglamentarias que acuerden las Cámaras. Formarán parte de ella, en todo caso, los miembros de sus respectivas comisiones de hacienda. La comisión será presidida por el senador que ella elija de entre sus miembros y deberá quedar constituida dentro del mes de septiembre de cada año.

Esta comisión especial fijará en cada oportunidad sus normas de

¹²² En adelante LOC del Congreso Nacional.

procedimiento y formará de su seno las subcomisiones que necesite para el estudio de las diversas partidas del proyecto, sin sujeción en ellas a la paridad de que trata el inciso anterior.

Con todo, una vez concluida la labor que corresponde a la comisión especial constituida conforme a los incisos anteriores, ésta podrá seguir funcionando para el solo efecto de realizar un seguimiento de la ejecución de la Ley de Presupuestos durante el respectivo ejercicio presupuestario, hasta que se constituya la siguiente comisión especial que deba informar un nuevo proyecto de Ley de Presupuestos.

Para los efectos de realizar el seguimiento, la comisión especial podrá solicitar, recibir, sistematizar y examinar la información relativa a la ejecución presupuestaria que sea proporcionada por el Ejecutivo de acuerdo a la ley, poner dicha información a disposición de las Cámaras o proporcionarla a la comisión especial que deba informar el siguiente proyecto de Ley de Presupuestos. Contará para ello con una unidad de asesoría presupuestaria. En caso alguno esta tarea podrá implicar ejercicio de funciones ejecutivas, o afectar las atribuciones propias del Poder Ejecutivo, o realizar actos de fiscalización”.

Como se señala ésta tiene como finalidad realizar una revisión detallada del proyecto, dividiéndose la Comisión en subcomisiones especiales divididas por temáticas, quienes emiten un informe sobre el parecer de la Comisión respecto al Presupuesto presentado anualmente por el ejecutivo. Este informe es llevado a la Cámara de Diputados para que se proceda a votar la ley de Presupuesto, teniendo en cuenta el informe generado, que puede otorgar certeza respecto de la

posición de las bancadas en relación a las partidas contenidas. En relación al número de Parlamentarios que participan de ella, se ha determinado la cantidad en veintiséis, haciendo de esta forma una asimilación del número de Diputados que participan de la Comisión permanente de hacienda de la Cámara. Revisaremos en la próxima sección el desarrollo histórico de esta institución.

3.1.1 Antecedentes¹²³

La Comisión Mixta de presupuesto presenta un desarrollo similar al ya evidenciado en la Comisión Mixta tradicional, es decir, provino de la práctica parlamentaria de mediados del Siglo XIX. En 1841, la Comisión del Senado encargada de examinar la cuenta de inversiones y presupuesto del año 1842, dirigió una nota a la Cámara de Diputados invitándola a que se nombrara una Comisión con el mismo objeto y que conjuntamente allanaran el despacho de los proyectos presupuestarios. Si bien fue rechazada la idea en dicha oportunidad, el año siguiente se logró constituir una Comisión con los integrantes de las Comisiones de hacienda de cada una de las Cámaras. No siendo paritaria (se encontraba constituida por cuatro diputados y tres senadores) y arraigándose en la costumbre, funcionó eficazmente entregando su informe a la Cámara de Diputados por cerca de cuarenta años. El 16 de Septiembre de 1884 se estableció por medio de ley su organización y funcionamiento obligatorio, lo que fue

¹²³ Para esta sección se tuvo a la vista la valiosa información contenida en la Memoria de Tesis para optar al título de abogado, del Sr. Fernando Soffia Contreras. “La Comisión Mixta de Presupuesto” (1974) Escuela de Derecho de la Universidad Católica de Valparaíso. En específico se ha consultado el Capítulo III de la Memoria citada. Ya habíamos señalado, en anteriores capítulos, la colaboración del Sr. Soffia en nuestra investigación, quien actualmente es el abogado Secretario de la Comisión de Salud del Senado.

complementado por la Ley N° 2.672 de fecha 17 de Agosto de 1912, donde se ocupa por primera vez la denominación “Comisión Mixta de Presupuestos”. A partir de 1925 y la nueva Constitución, se van desarrollando una serie de prácticas de procedimiento y tramitación, que complementan la tramitación existente y permiten que funcione bajo ese estatuto por más de cuarenta años. En 1966 y teniendo en cuenta los diferentes criterios tenidos a la vista por los Parlamentarios, se hizo necesario establecer una reglamentación, la cual en un principio se determinó como provisoria para la discusión del presupuesto de 1967, pero que se mantendría hasta el quiebre institucional de 1973. La LOC del Congreso Nacional de 1990, estableció la norma ya citada al comenzar el análisis de esta Comisión especial, disponiendo la obligatoriedad a que sea conocido el proyecto de presupuesto del ejecutivo primitivamente por esta Comisión. Además reconoce la facultad que esta Comisión tuvo históricamente hasta 1973, de revisar el desarrollo presupuestario.

3.1.2. Observaciones.

En la visita al Congreso Nacional que realizamos en el marco de esta investigación, tuvimos la posibilidad de observar una sesión de la Comisión Mixta de Presupuesto del año 2014. En esta sesión celebrada en la Sala del Senado se estaba dando cuenta de los informes de las subcomisiones y revisando las distintas indicaciones propuestas por los Parlamentarios. La mayoría de estas indicaciones tenían un carácter simbólico, y de recomendación al ejecutivo, ya que la Constitución establece que las materias de orden presupuestario son de

iniciativa exclusiva del Presidente de la República y requieren ser a lo menos patrocinadas por este último. Por tanto, pese al interesante debate y comunicación a la Directora de Presupuesto presente en el hemiciclo, dichas indicaciones fueron declaradas inadmisibles por el Presidente de la Comisión el Senador Zaldívar. Revisadas las sesiones de la Comisión en el año 2013, se evidencia que esta se reunió en nueve ocasiones, con los mismos miembros que son nombrados cada cuatro años una vez producido un cambio en las comisiones permanentes. La Comisión se reunió en tres ocasiones antes de la presentación del proyecto de presupuesto, para analizar la cuenta presupuestaria del año anterior que podría devenir en cambios al presupuesto siguiente y para definir el funcionamiento interno de la Comisión.

Como ya habíamos señalado el Presupuesto se revisa en subcomisiones especiales, Las subcomisiones de presupuesto las conforman con senadores y diputados, pero no necesariamente en igual número. Las subcomisiones son las que cada año acuerde la Comisión Mixta; en general, se constituyen según las partidas o por ministerios. A estas asisten los ministros del ramo, sus asesores y otros directores de servicios para explicar los proyectos de su ministerio. Es una buena oportunidad para realizar consultas sobre temas institucionales y programáticos¹²⁴.

Esta Comisión, que hemos evidenciado que posee un interesante desarrollo, tiene una características particulares y diferentes a la Comisión Mixta

¹²⁴ Informe sobre la Ley de Presupuesto. Instituto Libertad y Desarrollo. Referencia Web: <http://www.lyd.com/wp-content/uploads/2011/02/10-preguntas-presupuesto.pdf>. (ultima consulta 18 de Enero de 2014).

tradicional, ya que tiene un carácter permanente, a diferencia de la Comisión Mixta estudiada en esta Memoria, que depende de la eventualidad de que se produzca una diferencia entre los proyectos aprobados por las Cámaras, además el informe no es remitido a las dos Cámaras, sino solo a la Cámara de Diputados para que comience la tramitación del Presupuesto. Por lo ya señalado, ésta Comisión se presenta como eficaz puesto que permite conocer pormenorizadamente el Proyecto y evitar que se produzcan eventuales conflictos con el Ejecutivo, por discrepancias en lo planteado por el Presupuesto. Además este corresponde a un estudio más técnico y permite realizar un seguimiento del cumplimiento presupuestario del Gobierno de turno.

3.2. Comisión Art. 15 Ley Orgánica Constitucional del Congreso.

El actual texto de la Ley Orgánica Constitucional del Congreso señala en su Art. 15 lo siguiente:

“Art. 15. La declaración de inadmisibilidad de un proyecto de ley o de reforma constitucional que vulnere lo dispuesto en el inciso primero del artículo 65 de la Constitución Política o de la solicitud que formule el Presidente de la República de conformidad a lo establecido en su artículo 68, será efectuada por el Presidente de la Cámara de origen. No obstante, la Sala de dicha Cámara podrá reconsiderar esa declaración.

Con todo, si en el segundo trámite constitucional la Sala de la Cámara revisora rechazare la admisibilidad aprobada por la Cámara de origen, se constituirá una comisión mixta, de igual número de diputados y

senadores, la que efectuará una proposición para resolver la dificultad. Si la comisión mixta no alcanzare acuerdo o concluyese que la iniciativa es inadmisibile, ésta será archivada. Si la estimase admisible, propondrá que continúe su tramitación. Esa propuesta de la comisión mixta deberá ser aprobada, tanto en la Cámara de origen como en la revisora, por la mayoría de los miembros presentes en cada una de ellas. Si una de las Cámaras la rechazare, la iniciativa se archivará”.

Como se puede observar la Ley Orgánica plantea otro tipo de Comisión Mixta a las ya vistas anteriormente y que dice relación con la admisibilidad de los proyectos de ley. La admisibilidad busca que el Proyecto se presente cumpliendo los requisitos formales prescritos por la Constitución y las leyes, por ejemplo si un grupo de parlamentarios quiere presentar un proyecto que implique gastos y este no cuenta con el patrocinio del ejecutivo, dicho Proyecto será declarado inadmisibile.

Hay que señalar al respecto que esta norma fue aprobada en el año 2010, dentro de la tramitación de la Ley N° 20.477, que estableció modificaciones a la Ley Orgánica del Congreso, necesaria para adaptarla a la Ley N° 20.050, que reformó la Constitución Política de la Republica. En dicha tramitación, ni la moción propuesta por un grupo de Diputados que dió origen a la tramitación ni los textos aprobados por las Cámaras contenían norma alguna sobre una Comisión Mixta en caso de inadmisibilidat. Sin embargo, fue la propia Comisión Mixta reunida para buscar la forma y modo de solucionar las diferencias entre los proyectos aprobados la que propuso la formulación del artículo citado. Cabe señalar que la

norma no encuentra en la Constitución un respaldo de dicha naturaleza y fue introducida al discutir sobre el análisis de inadmisibilidad que se proponía que realizara la Cámara revisora . En la Historia de la Ley, se señaló: “El Ministro Secretario General de la Presidencia, señor Viera-Gallo, expresó que si bien, en principio, es coherente con el texto constitucional que la declaración de admisibilidad de un proyecto corresponde que la realice la Cámara de origen, existía un problema político que se puede presentar cuando hay mayorías distintas entre las Cámaras. Si una mayoría en la Cámara de origen determina que un proyecto es admisible, la mayoría de la Cámara revisora quedaría inhabilitada para declarar inadmisibile el proyecto aprobado por la primera. La única posibilidad que le quedaría a la mayoría de la Cámara revisora sería acudir al Tribunal Constitucional. Agregó que es más lógico resguardar la soberanía de ambas Cámaras para lo cual es más prudente establecer que la Cámara revisora también tenga la facultad de declarar inadmisibile un proyecto de ley ya aprobado por la Cámara de origen”, en concordancia con lo señalo y precisando la norma se señalo: “El Honorable Senador señor Espina también coincidió con el criterio de la mayoría. Al respecto, puntualizó que no se le podía pedir a una Cámara, que considera que un proyecto es inconstitucional, que tenga que rechazarlo, cuando puede estar de acuerdo con la sustancia de la iniciativa. Hizo presente que es deber de las Cámaras que examinan un proyecto señalar si la iniciativa es concordante con la Constitución Política. Agregó que la opinión pública no entendería que para declarar inadmisibile un proyecto haya que rechazarlo. Añadió que, a su juicio, no hay inconveniente en que en este caso se pueda

constituir una Comisión Mixta para que se supere esta discrepancia. A su juicio, la inadmisibilidad es un tipo de rechazo al proyecto que perfectamente puede dar origen a una Comisión Mixta. En esa instancia, Diputados y Senadores tendrán oportunidad de discutir la constitucionalidad del proyecto”. De esta forma se aprobó el texto introduciendo otra forma de Comisión Mixta al Proceso Legislativo.

Cabe señalar ciertas dudas que nos abordan, primero este tipo de Comisión responde a un desarrollo distinto al ya evidenciado por lo otros tipos de Comisión, ya que no proviene de la práctica, sino de una reglamentación propuesta. Segundo, en los tres años de práctica de la norma se han presentado muy pocos casos en que sea procedente la utilización de la norma, entre ellos cabe señalar la Comisión formada en el marco de la aprobación de la Ley N° 20.689, que reajustaba el ingreso mínimo (boletín 9037-5), esto nos permite evidenciar que no hay un desarrollo claro sobre el desarrollo propio de la Comisión, homologándose su tramitación a la Comisión Mixta tradicional. Tercero, se hace necesario clarificar los límites que tendría la Comisión, ya que supone que el objeto que tendría será la corrección de un proyecto que presenta defectos de constitucionalidad o legalidad, lo que supone elaborar un Proyecto nuevo. En concordancia con ello, luego de proponer la forma de solución hay que dilucidar si debe continuar la tramitación normal o se da por aprobado el informe entendiéndose como aprobada la Ley, lo que implicaría saltar varios trámites como el conocimiento en Comisión en particular y en general en la Cámara revisora, como ocurrió en el Proyecto de Ley enunciado. Esperamos que se analice la constitucionalidad de esta interesante institución por medio de la

Comisión de Constitución, Legislación y Justicia, o por medio del conocimiento del Tribunal Constitucional, que en control preventivo no realizó observaciones a esta Comisión Mixta.

En torno a la eficiencia de esta Comisión Mixta estimamos que de darse el supuesto evidenciado, la Comisión descrita permite evitar el rechazo del Proyecto buscando una alternativa de corrección formal que permita su tramitación. Creemos que si se respetan los trámites Constitucionales, estableciéndose solo como un mecanismo que permita analizar la admisibilidad, es un avance en el mecanismo de tramitación legislativa.

CONCLUSIÓN

El desarrollo democrático y el funcionamiento de la misma a través del Parlamento depende fundamentalmente de las instituciones en las cuales se manifiesta. La Comisión Mixta, una institución que puede parecer solo una pequeña fase dentro del procedimiento de elaboración de ley, hemos evidenciado que tiene profundos elementos de importancia para el funcionamiento del Congreso Chileno, y que está lejos de ser una invención original del Constituyente del 1980, sino que es la recepción de una práctica parlamentaria que nace a mediados del Siglo XIX, asentándose en la búsqueda de mecanismo de acuerdo dentro de un Congreso de carácter bicameral.

Los acuerdos dentro del mecanismo de Comisión Mixta, que tienen su expresión en los informes generados dentro de ésta, recogen en un acta latamente la discusión y el texto propuesto, que una vez aprobado por las respectivas cámaras será remitida para ser sancionado por el Presidente de la República, el cual a través de la presencia de sus Ministros de Estado puede participar activamente en la creación de una propuesta de solución. También destacamos que diversas instituciones de la ciudadanía se han hecho parte de las comisiones, recordando a los parlamentarios participantes o haciendo hincapié en la idea original que motiva el proyecto de ley, lo que colabora con la mantención de la idea matriz recogida en el mensaje o moción.

Esta memoria tiene su centro en la solución al conflicto legislativo producido por la falta de conformidad entre las alternativas de un mismo proyecto

de ley aprobadas por ambas cámaras. Evaluamos detalladamente, a través de criterios de celeridad, calidad legislativa y representatividad, los distintos mecanismos que ofrece nuestro sistema jurídico a lo largo de su historia o que se manifiestan en el derecho comparado. A través de esta comparación pudimos dilucidar que la Comisión Mixta representa un mecanismo eficiente, toda vez que reúne elementos de celeridad por la rapidez y desformalización que presenta en su funcionamiento al determinar la forma de solución; calidad legislativa por una reiterada revisión a la propuesta de solución que analiza la Comisión; y finalmente el elemento de representatividad que manifiesta un texto consensuado entre diferentes actores políticos cuando se contraponen dos textos aprobados. Los parlamentarios que participan de esta institución revisan a través de sus respectivos comités la propuesta presentada y buscan que se represente su interés en la proposición, por ello es poco común que un proyecto respecto del cual se logra acuerdo en la Comisión Mixta, sea posteriormente rechazado por las respectivas salas. De esta forma consideramos que la Comisión Mixta representa un mecanismo positivo para el desarrollo democrático dentro de un sistema bicameral como el chileno, donde no existe primacía de una Cámara sobre otra.

Los proyectos que pasaron por la Comisión Mixta y que hemos analizado en esta Memoria reafirman la necesidad de un mecanismo como el analizado. El porcentaje de leyes que se aprobaron bajo la intervención de la Comisión y que representan un 17% entre los años 1990 a 2013, reiteran la idea planteada. Un mecanismo que ha sido utilizado en más de trescientas ocasiones en 25 años se considera necesario para el proceso legislativo, incluso estratégicamente, ya que

en más de una ocasión se ha planteado entre Parlamentarios rechazar un proyecto para forzar la creación de una Comisión Mixta que lo analice y otorgue una alternativa al proyecto en discusión que sea más favorable a los intereses buscados por los conglomerados políticos.

Cabe destacar la transparencia de los informes de la Comisión, cuyas audiencias técnicamente no son públicas, pero en los cuales se recoge detalladamente cada una de las posiciones reflejadas dentro de ella, incluso las alternativas de proyecto que no logran tener aprobación dentro de la Comisión. Incluso cuando el proyecto sea rechazado por las salas, y por tanto se extinga en su proceso legislativo, de la Comisión pueden salir ideas que pueden ser llevadas a una nueva formulación del proyecto en discusión. Una muestra de esto es la Ley número 20.770, Ley que modifica la Ley de Transito, en lo que se refiere al delito de manejo en estado de ebriedad, causando lesiones graves, gravísimas o con resultado de muerte, también conocida como “Ley Emilia”, la cual en su primera tramitación fue rechazado el informe proveniente de la Comisión Mixta, pero en una nueva formulación se logró establecer un proyecto consensuado de rápida tramitación que tuvo su origen en la Comisión originaria, por ello el aporte de esta institución no sólo se reduce a los proyectos aprobados, sino que tiene relevancia en otros proyectos o aspectos del Procedimiento Legislativo.

En tiempos de evaluación respecto a nuestras instituciones y búsqueda de perfección de las mismas, es imperioso que se mantengan aquellos elementos que han servido eficientemente para el desarrollo de nuestro Congreso Nacional chileno. Teniendo de base el bicameralismo, la Comisión Mixta se presenta como

la mejor alternativo para el conflicto institucional de posiciones frente a un proyecto entre ambas Cámaras. La reunión intercameral de la cual trata la misma ha obtenido profundos acuerdos en diversas materias, cuando no existe una mayoría política clara, lo que se ha repetido constantemente. Cabe destacar al respecto que a pesar de las distintas cámaras que se han formado desde 1990, con distintas mayorías de ambos conglomerados políticos, se ha mantenido constante el número de comisiones formadas en cada año, a lo largo del tiempo.

BIBLIOGRAFÍA

ANDREA SANCHEZ, Francisco José. “Un aspecto Toral del Proceso Legislativo. Los plazos de presentación, de dictámenes, de comisiones legislativas al pleno, en Argentina, Chile y Estados Unidos de América, como marco de referencia para una reforma del tema en México”. EN: *Revista Jurídica. Boletín Mexicano de Derecho Comparado*.

ACTAS OFICIALES DE LA COMISIÓN DE ESTUDIO DE LA NUEVA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LA REPÚBLICA. Comisión Ortúzar. Biblioteca del Congreso Nacional. Tomo X.

ACUÑA RAMOS, Rolando. *La Constitución de 1925 ante la Comisión de Constitución, Legislación y Justicia y Reglamento del Senado*, Editorial Jurídica de Chile. Santiago, 1973.

ALLESCH PEÑAILILLO, Johann. “Presupuestos para un proceso de modernización del poder legislativo” EN: *Revista de Derecho Público*, Vol. 65.

ANINAT, Cristóbal. *Balance de poderes legislativos en Chile, ¿Presidencialismo exagerado o base de un sistema político cooperativo?*. En: *Revista de Ciencia Política*, Universidad de Chile. Volumen 47, 2006.

ANINAT, Cristóbal. *El Proceso Legislativo Chileno. Análisis del Proyecto de Ley de Rentas Vitalicias, 1994- 2004*.

BIGLINO, P. “Parlamento, principio democrático y justicia constitucional”, en Revista de Derecho, Ciencias Jurídicas y Sociales, Universidad Austral de Chile, Vol. XII, 2001.

CÁMARA DE DIPUTADOS DE LA REPUBLICA DE CHILE. Informes de la Comisión de Constitución, Legislación y Justicia, recaídos en consultas formuladas a ella desde el año 1926 hasta el año 1969. Santiago, 1970.

CASOR ALISTE, Kamel. “*La esfera de la función legislativa del Congreso Nacional a la luz de la relación ley- reglamento en la Constitución chilena*”, Revista de Derecho Público N° 65, año 2003.

CORREA SUTIL, Sofía y RUIZ -TAGLE, Pablo. *Ciudadanos en Democracia, fundamentos del sistema político chileno.* Editorial Random House Mondadori S.A. Santiago de Chile. 2010.

GAMBOA MONTEJANO, Claudia y VALDÉS ROBLEDO, Sandra. “*Proceso Legislativo, Estudio de Derecho comparado de diferentes países*”, estudio del Centro de Documentación, información y análisis de la Subdirección de Política Interior del Estado Mexicano”.

GARCÍA HERRERA, Miguel Ángel. “La comisión mixta congreso senado”. EN: Revista de estudios políticos, ISSN 0048-7694, N° 4, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, España, 1978.

GONZALEZ CHÁVEZ, Jorge. “*El sistema Parlamentario en cinco países de Europa. Centro de Documentación, información y análisis de la Subdirección de Política Interior del Estado Mexicano*”. **GUERRA, José Guillermo.** *La Constitución*

de 1925. Imprenta Universitaria, Santiago, 1926. **GUTIÉRREZ MARTÍNEZ, Marcos.** *Anotaciones al reglamento interior de la Cámara de Diputados.* Establecimiento poligráfico Roma. Santiago, 1897.

HEISE GONZALEZ, Julio. *Historia de Chile, El periodo parlamentario 1861- 1925.* Tomo I. Editorial Andrés Bello, Santiago, Chile, 1974.

INSTITUTO LIBERTAD Y DESARROLLO. Informe sobre la Ley de Presupuesto.

LARRAIN ZAÑARTU, Joaquín. *Derecho Parlamentario Chileno.* Imprenta Nacional, Santiago, 1896.

MAGAÑA, Jaime, COAÑA, Luis, DIAZ Alfonso. “Los acuerdos y practicas parlamentarias como instrumento de fortalecimiento del Poder Legislativo”.

NEIRA MOLINA, Pedro. “Algunas observaciones al proceso de creación de normas jurídicas” En: *Revista de Ciencias Jurídicas* N° 1, Santiago, 1961.

OBANDO CAMINO, Iván Mauricio. El papel de las comisiones mixtas en el procedimiento legislativo. EN: *Revista de Derecho de la Universidad Católica de Valparaíso XIV (1991-1992)*, Valparaíso, Chile.

RUIZ – TAGLE GUTIERREZ, Samuel. La función política del senado en el Bicameralismo chileno (1822-2010), Memoria para optar al grado de licenciado en ciencias jurídicas y sociales. Facultad de Derecho, Universidad de Chile. Santiago, 2012.

SARTORI, Giovanni. Aspectos de la Democracia. Editorial Limusa- Wiley, México. 1ª edición, 1965.

SILVA BASCUÑAN, Alejandro. Tratado de Derecho Constitucional, Congreso Nacional (Tomo VII). Santiago, Chile. 2º Edición, 2000.

TAPIA VALDÉS, Jorge, “La técnica legislativa”. Editorial Jurídica de Chile, Santiago, 1961.

TOURAINÉ, Alain. *¿Qué es la democracia?*, Fondo de Cultura Económica, México. 1era edición. 1995.

VALDES VALDES, Ismael. *Prácticas parlamentarias.* Imprenta litográfica y encuadernación Barcelona. Santiago, 1906.

VERGARA BLANCO, Alejandro. “Formación de Ley y técnica legislativa”. En: Revista Chilena de Derecho. Volumen 18, Nº 2. Pontificia Universidad Católica de Chile, Santiago, Chile.

VERDÚ, P. Lucas. *Curso de Derecho político, vol. III,* Tecnos, Madrid, España. 1976.