

LAS INDICACIONES LEGISLATIVAS
EN EL PROCESO DE FORMACIÓN DE LA LEY:
CONFLICTO DE CONSTITUCIONALIDAD
DE LAS ENMIENDAS QUE REEMPLAZAN
ÍNTegramENTE UNA INICIATIVA LEGAL

LEGISLATIVE INDICATIONS
IN THE PROCESS OF FORMING THE LAW:
CONFLICT OF CONSTITUTIONALITY
OF THE AMENDMENTS THAT ENTIRELY
REPLACE A LEGAL INITIATIVE

*Felipe Hermosilla Torres**
*Alberto Jara Ahumada***

RESUMEN: El texto examina la constitucionalidad de las indicaciones que reemplazan íntegramente el texto de un proyecto de ley que se encuentra en segundo trámite constitucional. La indefinición del legislador sobre esta materia suele producir incerteza jurídica respecto de su admisibilidad en el Congreso Nacional, por lo que determinar la naturaleza y alcances de este tipo de indicaciones contribuirá a garantizar una tramitación ordenada sobre la base de reglas claras y con pleno respeto al debido proceso aplicable a la formación de la ley.

* Máster en Derecho Regulatorio, Pontificia Universidad Católica de Chile. Licenciado en Derecho, Universidad Adolfo Ibáñez. Director del Diplomado en Derecho de la Construcción, Pontificia Universidad Católica de Chile. Profesor de Contratación Pública, LLM UC. Abogado asociado senior, Dentons Larraín Rencoret. Excoordinador legislativo, Ministerio de Obras Públicas. Exjefe de gabinete, Subsecretaría de Economía y Empresas de Menor Tamaño. Correo electrónico: ahermosilla@uc.cl

** Máster © en Economía, Universitat de Barcelona. Licenciado en Derecho, Pontificia Universidad Católica de Chile. Abogado de la División Jurídica, Subsecretaría de Telecomunicaciones. Excoordinador legislativo, Ministerio de Defensa Nacional. Exasesor legislativo, Senado de la República. Correo electrónico: lbjara@uc.cl

PALABRAS CLAVES: Función legislativa, formación de la ley, indicaciones globales sustitutivas, derecho parlamentario, derecho político.

ABSTRACT: This work examines the constitutionality of the indications that entirely replace the text of a bill that is in the second constitutional process. The indefiniteness of the legislator on this matter usually produces legal uncertainty regarding its admissibility in the National Congress, so determining the nature and scope of this type of indications will help to guarantee orderly processing on the basis of clear rules and with full respect for due process applicable to the formation of the law.

Keywords: Legislative function, formation of the law, global substitutes indications, parliamentary law, political law.

I. INTRODUCCIÓN

1. *La problemática asociada a las indicaciones globales sustitutivas*

Las indicaciones legislativas son el instrumento mediante el cual los diputados, los senadores y el Presidente de la República, como actores colegisladores, materializan de manera formal sus planteamientos en el debate de una iniciativa de ley. La doctrina nacional las define como:

“Las adiciones o correcciones que constan por escrito y que contienen una propuesta de modificación específica a un proyecto de ley en tramitación”¹

y que, en términos generales, deben ajustarse a las ideas matrices o fundamentales del mensaje o moción.

En este contexto, se ha cuestionado la legitimidad constitucional de las indicaciones que sustituyen íntegramente un proyecto de ley cuando son formuladas durante el segundo trámite constitucional, pese a que son una práctica relativamente habitual en la actividad parlamentaria. El conflicto jurídico durante el segundo trámite constitucional radica en que las indicaciones sustitutivas globales modifican íntegramente la propuesta primitiva remitida por la Cámara de origen, lo cual podría ser entendido como una

¹ Soto (2015), p. 110.

extralimitación de las atribuciones que tiene la cámara revisora al momento de reexaminar una iniciativa legal en trámite.

Las indicaciones sustitutivas integrales han protagonizado interesantes debates en el último tiempo, como ha ocurrido con aquellas enmiendas globales recaídas en el proyecto de ley que modifica el sistema privado de salud para incorporar un plan garantizado (*Boletín* n.º 8105-11) y en el proyecto de ley que reforma el *Código de Aguas* (*Boletín* n.º 7543-12). En ambos casos el Poder Ejecutivo ingresó indicaciones sustitutivas de carácter global sobre las respectivas iniciativas legales, durante el segundo trámite constitucional, originándose un debate acerca de la constitucionalidad de esa técnica legislativa que, incluso, suspendió por un tiempo su estudio y derivó en un debate de varias sesiones. En el caso del proyecto de ley sobre el *Código de Aguas*, la indicación sustitutiva fue aceptada por la comisión en un formato de indicación parcial, es decir, se consideraron solo las indicaciones que modificaban el texto en discusión, sin entender que suprimía todos los artículos del proyecto que no eran objeto de modificación.

En el último tiempo se ha observado una tendencia por parte del Congreso Nacional a resistir este tipo de indicaciones legislativas o, en su defecto, admitirlas a discusión como simples proposiciones parciales y específicas al proyecto de ley.

2. *El tratamiento histórico de las indicaciones legislativas*

En el ámbito de textos constitucionales, el tratamiento de las indicaciones legislativas como parte del proceso de formación de la ley es abordado recién en la Constitución Política de 1833. El código político inmediatamente precedente –la Constitución de 1828– solo alude al “proyecto de ley adicionado o corregido” (art. 52), sin especificar que este hubiera o no recibido en su tramitación “adiciones o correcciones” u otra terminología semejante.

En cambio, la Constitución Política de 1833 precisa en su art. 51:

“El proyecto de ley que fuere adicionado o corregido por la Cámara revisora, volverá a la de su origen: y 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, y 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”.

Posteriormente, la Constitución Política de 1925 y el primitivo texto constitucional de 1980 continúan el trazado iniciado por la Carta Fundamental de 1833 en orden a considerar las indicaciones legislativas bajo fórmulas verbales homólogas. La primera las considera como “adiciones o correcciones” (art. 50), mientras que la segunda utiliza indistintamente las expresiones “indicación o corrección” (art. 66, inc. segundo), “adiciones o correcciones” (art. 66, inc. primero), “adiciones y enmiendas” (art. 68, inc. primero) y “adiciones o modificaciones” (art. 68, inc. segundo). Por último, el texto de la Constitución Política hoy vigente denomina a las indicaciones indistintamente como “adiciones o correcciones” (art. 69, inc. primero), “adiciones o enmiendas” (art. 71, incisos primero y segundo) y “adiciones o modificaciones” (art. 71, inc. segundo).

Las indicaciones legislativas han sido históricamente protagonistas de un doble debate constitucional. Por un lado, la conformidad que estas indicaciones deben guardar con las ideas matrices o fundamentales del proyecto de ley y, por el otro, el límite material que deben respetar las indicaciones de iniciativa parlamentaria en orden a no invadir el pliego de materias que son de resorte legislativo exclusivo del Presidente de la República. Sin embargo, creemos que frente a estas dos problemáticas se erige una tercera, relacionada, esta vez, con las indicaciones legislativas que buscan sustituir íntegramente el texto de un proyecto de ley por otro totalmente nuevo. A primera vista resulta un tema de escasa importancia, pero lo cierto es que ellas pueden dar origen a una interesante querrela de competencias.

II. RÉGIMEN JURÍDICO DE LAS INDICACIONES LEGISLATIVAS

1. El concepto nuclear

En nuestra opinión, la indicación legislativa es aquella proposición que, suscrita por el órgano competente, tiene como finalidad adicionar, modificar o suprimir parte del texto de un proyecto de ley que se encuentra en tramitación en alguna de las ramas del Congreso Nacional.

Las indicaciones legislativas buscan materializar los diferentes puntos de vista que sobre una iniciativa de ley pueden adoptar los colegisladores, permitiendo una deliberación conjunta acerca de las adiciones, cambios o supresiones propuestos a la moción o mensaje. La presentación de indicaciones cobra vital importancia durante la discusión particular, puesto que ellas fijan el “rayado de cancha” o términos del debate. Las adiciones o modificaciones se examinarán al revisar cada artículo en detalle, votando cada una de las indicaciones para definir el texto definitivo que informará la comisión respectiva.

Asimismo, las indicaciones legislativas permiten ordenar y conducir el debate durante las sesiones de comisión y de sala, facilitando la adopción de acuerdos de manera eficiente, efectiva y transparente. Cada uno de los parlamentarios y el Poder Ejecutivo pueden presentar las enmiendas que consideren idóneas y oportunas para generar una mejor propuesta de ley.

2. *La regulación positiva*

Las indicaciones legislativas, en el ámbito constitucional, se encuentran enunciadas en los arts. 69 y 71 de la Carta fundamental. El inciso primero del art. 69 preceptúa:

“Todo proyecto puede ser objeto de adiciones o correcciones en los trámites que corresponda, tanto en la Cámara de Diputados como en el Senado; pero en ningún caso se admitirán las que no tengan relación directa con las ideas matrices o fundamentales del proyecto”.

Por su parte, el art. 71 de la Constitución Política dispone que el proyecto que fuere adicionado o enmendado por la cámara revisora tendrá que volver a la cámara de origen, instancia en la que:

“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”.

La Ley n.º 18918, Orgánica Constitucional del Congreso Nacional, trata de las indicaciones legislativas en los arts. 25 y 26 a propósito de la conformidad que deben guardar con las ideas matrices o fundamentales del proyecto de ley, así como la prohibición de presentar adiciones o enmiendas que sean de iniciativa exclusiva del Presidente de la República, entre otras materias. Asimismo, la Ley n.º 18918 se encarga de fijar en el art. 25 un procedimiento reglado para atender justamente a la controversia de admisibilidad sobre una determinada indicación. Conforme a ello, si bien el presidente de la instancia (comisión o sala) donde se discuta la indicación se encuentra facultado para declarar admisible o inadmisibles una adición o enmienda, cualquier parlamentario puede solicitar una reconsideración de la calificación efectuada. Pero cuando es la sala quien soberanamente se pronuncia sobre el carácter admisible o inadmisibles de una indicación legislativa, se produce una prohibición legal para las comisiones de revisar luego esa calificación.

En el ámbito reglamentario, por su parte, la tramitación de esta figura procesal del derecho parlamentario se aborda en los reglamentos de ambas

cámaras. Así, el reglamento de la Cámara de Diputadas y Diputados dispone que las indicaciones deben decir:

“Relación con las ideas matrices o fundamentales del proyecto, y deberán presentarse por escrito, debidamente redactadas y firmadas, especificando el lugar que corresponde al artículo o inciso nuevo que se propone agregar, o indicando la modificación o modificaciones que se pretende introducir” (art. 129, inc. final).

Por su parte, el reglamento del Senado también sujeta expresamente su admisibilidad a la conformidad que exhiban con las ideas matrices o fundamentales del mensaje o moción que haya iniciado el proyecto de ley (art. 118), entre otros aspectos.

Cabe tan solo mencionar que las indicaciones legislativas guardan cierto parecido con otros tres institutos procesales del ciclo formativo de la ley, pero que difieren en su naturaleza, finalidad y regulación positiva: las observaciones o vetos que el Presidente de la República formula a un proyecto de ley o de reforma constitucional (art. 73 de la CPR); las reservas o declaraciones interpretativas que se pueden realizar a un tratado internacional (art. 54 n.º 1 de la CPR) y las proposiciones que los diputados y senadores efectúan en el marco de una comisión mixta (arts. 70 y 71 de la CPR).

3. *Algunos alcances de la doctrina*

La conceptualización de las indicaciones legislativas es un esfuerzo que ha hecho parte de la dogmática nacional con el fin de delimitar los contornos y precisar los alcances de este instituto procesal parlamentario. Así, Alejandro Silva Bascuñán sostiene:

“El uso de la palabra [indicación] da a entender que se refiere al texto en el cual se formaliza cualquier tipo de proposición que parte del supuesto de un documento anterior, mediante la cual se insta por una adición, supresión, modificación o corrección de cualquiera naturaleza”².

Por su parte, Gonzalo García Pino, Pablo Contreras Vásquez y Victoria Martínez Placencia sostienen que la indicación es el:

“Acto jurídico legislativo en virtud del cual el Presidente de la República, diputados o senadores efectúan ‘adiciones o correcciones’ y, en general, modificaciones a un proyecto de ley durante su tramitación ante el Congreso Nacional, siempre y cuando tengan una relación directa con las

² SILVA (2000), p. 122.

ideas matrices o fundamentales del proyecto en cuestión. La indicación se formaliza por medio de un documento presentado ante el secretario de la Corporación respectiva”³.

Asimismo, Alan Bronffman ha señalado que la indicación es la:

“Proposición escrita formulada por el Presidente de la República o por uno o más parlamentarios con el objeto de agregar, modificar o suprimir, total o parcialmente, el contenido de un proyecto de ley en tramitación en el Congreso Nacional”⁴.

De igual modo, Pablo Urquizar Muñoz y Cristóbal Aguilera Medina definen las indicaciones como aquellos: “

Actos mediante los cuales el Presidente de la República o los parlamentarios buscan crear, modificar o suprimir una expresión, inciso o artículo en un proyecto de ley que se encuentra en tramitación ya sea en la Cámara de Diputados o en el Senado”⁵.

En un sentido similar, Arturo Fermandois Vöhringer y José Francisco García han comprendido las indicaciones como “propuestas de cambios que se presentan durante la tramitación de los proyectos para modificarlos”⁶. Por último, Sebastián Soto Velasco señala que las indicaciones son aquellas “adiciones o correcciones que constan por escrito y que contienen una propuesta de modificación específica de un proyecto de ley en tramitación”⁷.

En síntesis, el conjunto de todas estas definiciones del campo de la doctrina nacional muestran tres elementos comunes o notas distintivas que caracterizan a las indicaciones legislativas: son actos o propuestas emanados de un órgano competente; tienen como finalidad modificar los términos de un proyecto de ley y el texto a modificar debe encontrarse en fase de tramitación en el Congreso Nacional.

4. La jurisprudencia del Tribunal Constitucional

El Tribunal Constitucional de Chile, la mayoría de las veces cimentando el camino de la doctrina, ha contribuido con diversas sentencias a precisar el significado, naturaleza y fines de las indicaciones legislativas. En efecto, ha dicho en lo medular:

³ GARCÍA (2016), pp. 571-572.

⁴ BRONFFMAN (2013), pp. 225-226.

⁵ URQUIZAR y AGUILERA (2019), p. 68.

⁶ FERMANDOIS y GARCÍA (2009), p. 284.

⁷ SOTO (2015), p. 110.

“La voz indicación referida a un proyecto de ley, comprende para la técnica legislativa, toda proposición tendiente a corregir o adicionar un proyecto durante la etapa de su discusión y aprobación”⁸.

Asimismo, en una aproximación más descriptiva del fenómeno, esa corte constitucional ha planteado que una indicación:

“Es una propuesta de cambio a la normativa contenida en un proyecto de ley con objeto de perfeccionarla, motivo por el que, necesariamente, ha de tener una vinculación próxima con la materia específica del proyecto, lo que la Constitución llama sus ideas matrices o fundamentales. De ahí que las indicaciones del todo ajenas al proyecto o cuya vinculación con el mismo sea remota, lejana, no resultan constitucionalmente admisibles”⁹.

Ahora bien, la voz ‘indicación’ puede emplearse en algunos casos en un sentido amplio del término, esto es, un uso genérico y no circunscrito al ámbito legislativo y, en otros, en un sentido restrictivo. En efecto, el Tribunal Constitucional se lamenta que el *Diccionario de la lengua española* no contemple ninguna acepción técnicamente adecuada para el uso legislativo, por lo que:

“Puede decirse que la expresión ‘indicación’ se utiliza en ciertos casos con un significado restrictivo, referido únicamente a la proposición escrita que se formula por el Presidente de la República o por parlamentarios para introducir determinada ‘adición o corrección’ al texto de un actual proyecto de ley en actual tramitación, y en otros en un sentido amplio, como sinónimo de ‘proposición’, ‘ponencia’ o ‘sugerencia’, y tal vez se entronizó su uso por haberse reservado el término más apropiado de ‘moción’ para la iniciativa de nuevos proyectos de ley (la expresión ‘moción’ en su cuarta acepción [de la RAE] es ‘proposición que se hace o sugiere en una junta que delibera’)”¹⁰.

Por consiguiente, el presente trabajo analiza justamente las indicaciones legislativas en su sentido restringido, como lo ha concebido el Tribunal Constitucional y ciertamente la legislación positiva, para descender metodológicamente a continuación hacia una modalidad o especie de estas enmiendas: las indicaciones sustitutivas integrales.

No obstante, el panorama se complejiza cuando se advierte que no solo existen las acepciones amplias y restringidas del vocablo ‘indicación’,

⁸ TRIBUNAL CONSTITUCIONAL (2011), considerando 58. También véase la sentencia n.º 259, c. 16 y la sentencia n.º 719, c. 21, ambas del mismo origen.

⁹ TRIBUNAL CONSTITUCIONAL (2007b), considerando 10.

¹⁰ TRIBUNAL CONSTITUCIONAL (2011), considerando 57.

sino que, también, una acepción especialísima y de escasa ocurrencia, pero no menos importante. Se trata de la indicación entendida como solicitud de división de una determinada votación en la sesión de sala o de comisión. En efecto, puede también recibir la denominación de ‘indicación’ aquella solicitud de votación separada que puede realizar un parlamentario durante la discusión y votación de un artículo, inciso o, incluso, una indicación en sentido restringido. El Tribunal Constitucional ha planteado a este respecto:

“La expresión ‘indicación’ es utilizada indistintamente con el sentido restringido o el sentido amplio que se han referido, por lo cual podría, sin mayor dificultad, atribuirse el carácter de ‘indicación’ a la petición de dividir una proposición antes de empezar su votación, establecida en el artículo 164 del Reglamento del Senado”¹¹.

Esto configuraría un tercer sentido de la palabra, minoritario y poco frecuente, pero que conviene tener presente en las distinciones metodológicas.

Debido a estas complejidades semánticas, Alejandro Silva Bascuñán fue consciente de la diversidad de acepciones que admiten las voces ‘indicación’, ‘adición’, ‘corrección’, ‘enmienda’ o ‘modificación’. Por ello, en un esfuerzo simplificador planteó que tales expresiones pueden aludir a cualquier cambio que experimente el texto legislativo en discusión, con independencia si la palabra se predica del mensaje, la moción, un guarismo, un término o, incluso, de alguna indicación. En efecto, tratando de la fórmula “adiciones o correcciones” utilizada por el constituyente para designar las indicaciones en el art. 69 de la Carta Fundamental, Alejandro Silva manifiesta:

“Pudieron llamarse posiblemente, de modo más comprensivo, adecuado y con alcance genérico ‘enmiendas’ o ‘modificaciones’, vocablos también muy exactos que se usan luego, respectivamente, en los incisos 1º y 2º del artículo 68 [actual 71], para significar la amplia voluntad del constituyente de permitir todo cambio que persiga alterar el texto de la iniciativa, que agregue o suprima un elemento, sustituya o varíe en cualquier forma el que figura en el mensaje, moción o texto en curso de aprobación”¹².

A esta altura del análisis, cualquiera podría creer que la distinción excesivamente minuciosa de la palabra ‘indicación’ obedece a una disputa escolástica o bizantina. Sin embargo, ella tiene la mayor actualidad y ha sido materia de pronunciamiento por parte de la judicatura constitucional, por ejemplo, en el año 2011, a propósito del proyecto de ley que incorporaba al *Código del*

¹¹ TRIBUNAL CONSTITUCIONAL (2011), considerando 59.

¹² SILVA (2000), p. 120.

Trabajo un art. 197 bis, nuevo. Este proyecto de ley creó el permiso posnatal parental con un tope de subsidio de 30 UF, cuyo financiamiento corre con cargo al Fondo Único de Prestaciones Familiares. Una vez que el Congreso Nacional hubo despachado el proyecto de ley, el Poder Ejecutivo presentó un requerimiento de inconstitucionalidad del mensaje aprobado, toda vez que al haber dividido el Senado la votación del art. 197 bis, nuevo, a solicitud del ex-senador Fulvio Rossi, esa Cámara había vulnerado por medio de esa actuación el ámbito de materias reservado a la iniciativa exclusiva del Presidente de la República¹³. En efecto, al aprobarse la parte del artículo referente a la creación del permiso posnatal parental, pero rechazando el tope de 30 UF, se aumentó en la práctica el monto del subsidio. Este cambio hacía incrementar el gasto fiscal en treinta y cinco millones de dólares por año, comprometiendo las reglas de administración financiera y presupuestaria del Estado cuya definición compete en exclusiva al Jefe de Estado¹⁴. Como se ve, en este caso la petición de votación separada también cabe dentro del concepto de indicación, por lo que no queda eximida de dar cumplimiento, entre otras reglas constitucionales, a la iniciativa legislativa exclusiva del Presidente de la República.

5. *Los diferentes tipos de indicaciones legislativas*

Las indicaciones legislativas pueden clasificarse desde diferentes puntos de vista: por el objeto, la iniciativa, la extensión, el tipo de norma sobre la cual recaen y por los efectos. Sin duda la categorización más conocida tiene relación con su objeto, según el cual pueden dividirse en indicaciones aditivas, sustitutivas y supresivas.

Las adiciones o enmiendas de carácter aditivo son aquellas que tienen por finalidad incorporar al proyecto de ley uno o más elementos adicionales, tales como: palabras, números, frases, párrafos, incisos o artículos. A su vez, las indicaciones sustitutivas tienen por finalidad reemplazar, corregir o enmendar algún aspecto determinado de la iniciativa legal, como: palabras, números, frases, párrafos, incisos o artículos. A este respecto, un autor ha definido las indicaciones sustitutivas como:

“Aquellas que reemplazan íntegramente un proyecto de ley, sea éste mensaje o moción. Son utilizadas comúnmente cuando una determinada iniciativa es objeto de numerosas propuestas alternativas que, para efectos de facilitar el debate, exigen reemplazar completamente el proyecto de ley”¹⁵.

¹³ TRIBUNAL CONSTITUCIONAL (2011), considerandos 65 y 66.

¹⁴ Véase SOTO (2008), p. 228.

¹⁵ SOTO (2015), p. 111.

Esto nos resulta impreciso toda vez que una indicación sustitutiva puede tener perfectamente un alcance o extensión parcial respecto del proyecto de ley, no una pretensión necesariamente global o integral, como se verá luego en la tercera clasificación de las adiciones o enmiendas. Por último, las adiciones o enmiendas supresivas tienen por finalidad eliminar o suprimir del proyecto legislativo elementos tales como: palabras, números, frases, párrafos, incisos o artículos.

Desde el punto de vista de su iniciativa, las indicaciones pueden ser parlamentarias o presidenciales. Las adiciones o enmiendas parlamentarias son aquellas que presentan los diputados y senadores en ejercicio de su función legisladora. En cambio, las indicaciones presidenciales son aquellas que formula el Presidente de la República en su papel de colegislador. La regla general es que las adiciones o enmiendas pueden presentarse tanto por los parlamentarios como por el Poder Ejecutivo, pues ambos concurren por mandato constitucional a la formación de las leyes. Sin embargo, existe un conjunto de materias que el art. 65 de la Constitución Política reserva a la iniciativa legislativa exclusiva del Presidente de la República, por lo que existe una prohibición para que los diputados y senadores adicionen, modifiquen o supriman elementos de un proyecto de ley en tales asuntos.

Desde el punto de vista de su extensión, las indicaciones legislativas pueden ser parciales o, bien, globales o integrales. Las adiciones o enmiendas parciales persiguen adicionar, modificar o suprimir la iniciativa legal en un determinado elemento o aspecto específico y concreto, sin comprometer la globalidad del proyecto. En cambio, las indicaciones globales o integrales buscan modificar el proyecto de ley en su totalidad, siendo esa enmienda una propuesta de reemplazo absoluto de la iniciativa legal en discusión. Como puede advertirse, las indicaciones globales tienen naturaleza eminentemente sustitutiva (reemplazan el texto legislativo completo), aunque también podrían ser supresiva si la indicación propone la eliminación íntegra del texto. Por último, la indicación global no podría ser nunca aditiva, puesto que una adición a un proyecto de ley, solo puede ser parcial al agregar nuevo articulado sobre un texto existente.

Desde el punto de vista del tipo de norma sobre el cual recaen, las adiciones o enmiendas pueden ser indicaciones legislativas propiamente tales o indicaciones constitucionales. Las primeras son aquellas que recaen en un proyecto de ley en tramitación, pudiendo dicha propuesta de ley tener una naturaleza de interpretativa constitucional, orgánica constitucional, de quórum calificado o de ley simple, conforme a la distinción establecida en el art. 66 de la Carta fundamental. En cambio, las indicaciones constitucionales son aquellas que recaen sobre un proyecto de reforma constitucional, cuya tramitación se rige por los arts. 127 a 129 de la Constitución Política,

así como subsidiariamente por las demás normas previstas para la formación de la ley.

Desde el punto de vista de sus efectos, las indicaciones legislativas pueden ser enmiendas puras y simples o, bien, enmiendas *ad referendum*. Las indicaciones puras y simples son aquellas que, cumpliendo con las formalidades legales y reglamentarias, tienen como efecto inmediato en el proyecto de ley generar una adición, sustitución o supresión de un aspecto suyo desde el instante en que son aprobadas. En cambio, las indicaciones *ad referendum* son aquellas.

“Modificaciones específicas a un proyecto de ley, pero que no presentan las características formales de una indicación, sea porque no están firmadas o porque están contenidas en verdaderas minutas que son objeto de diversas modificaciones en el debate de la comisión”¹⁶,

de manera que su aprobación no tiene efecto alguno sobre la iniciativa legal en tramitación mientras no se dé cumplimiento posterior a una determinada solemnidad. Estas indicaciones carecen de una consagración legal o reglamentaria, pero como han nacido de la costumbre parlamentaria gozan de una aplicación excepcional. Ellas son normalmente presentadas por los diputados y senadores respecto de temas en los que no tienen iniciativa legislativa, por lo que se aprueban *sub conditione*, esto es, bajo la condición de que el Presidente de la República decida otorgarles su “patrocinio”. Este patrocinio significa, en la práctica, que el Poder Ejecutivo asume el compromiso político de recoger ese planteamiento normativo previamente acordado en una indicación de su autoría para someterlo válidamente a votación durante el proceso formativo de la ley.

6. Los efectos de las indicaciones

Las indicaciones legislativas presentadas válidamente tienen como principal efecto impedir el cierre del debate durante la discusión parlamentaria y con ello evitan la clausura del trámite constitucional. De este modo, las adiciones o enmiendas deberán ser consideradas por la comisión y por la sala, en su caso, procediendo a la aprobación, rechazo o declaración de inadmisibilidad. Cabe señalar que la costumbre parlamentaria acepta la figura del retiro de una indicación válidamente presentada, siempre que lo haga su propio autor y no se haya verificado una votación sobre la misma.

Por el contrario, el proyecto de ley que no hubiere recibido indicaciones se entenderá aprobado y seguirá su curso regular de tramitación. Pero

¹⁶ Soro (2015), p. 113.

si las indicaciones válidamente presentadas han recaído sobre un aspecto parcial del proyecto:

“Los preceptos respecto de los cuales ellas no se hubieren formulado se entenderán aprobados, y el resto debe ser considerado nuevamente por la Comisión”¹⁷.

7. Los requisitos de las indicaciones

La regulación constitucional y legal vigente establece un conjunto de requisitos que deben cumplir las indicaciones legislativas, los cuales refieren a aspectos tanto de fondo como de forma. Asimismo, el Tribunal Constitucional ha precisado los alcances de tales exigencias con ocasión de los requerimientos de inconstitucionalidad que, respecto de ciertos proyectos de ley, han planteado parlamentarios o el Poder Ejecutivo. A partir de estas consideraciones, se puede afirmar que las indicaciones legislativas deben cumplir una serie de requisitos, la mayoría de ellos copulativos entre sí:

- a) Las indicaciones deben ajustarse al marco axiológico y también formal que ha fijado la *Constitución Política de la República*. La Ley n.º 18918 establece: “no podrán admitirse indicaciones contrarias a la Constitución Política” (art. 24, inc. segundo), lo cual busca preservar la jerarquía y consistencia normativa interna del ordenamiento jurídico.

Ahora bien, en la práctica parlamentaria el análisis de admisibilidad de las indicaciones busca en los hechos ponderar su correspondencia meramente formal con las normas de iniciativa exclusiva del Presidente de la República. La adecuación sustantiva a las ideas matrices o fundamentales del proyecto de ley, así como su ajuste a la preceptiva dogmática o axiológica que se contiene en las bases de la institucionalidad y en el catálogo de garantías fundamentales, queda usualmente entregado a la labor de las comisiones técnicas.

En ese contexto, una interpretación adecuada implica que en materias regidas por el derecho público solo procede una interpretación restrictiva y ajustada a sus propios términos¹⁸, que respete la supremacía constitucional¹⁹ y el principio de legalidad que constituye un límite al poder público al servicio de la libertad

¹⁷ GARCÍA (2016), p. 572.

¹⁸ CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA (1986).

¹⁹ CELIS (2019), p. 42.

del ciudadano²⁰. En definitiva, los parlamentarios no se encuentran eximidos de “someter su acción a la Constitución y a las normas dictadas conforme a ella, y garantizar el orden institucional de la República” (art. 6, inc. primero de la CPR), ni tampoco se encuentran exentos de “actuar dentro de su competencia y en la forma que prescribe la ley” (art. 7, inc. primero de la CPR).

Por otro lado, cabe destacar que la ausencia de contradictoriedad que deben tener las indicaciones respecto de la Constitución Política no tiene aplicación en aquellas indicaciones que se formulan a un proyecto de reforma constitucional. Como este persigue, ciertamente, modificar la Carta fundamental, se deben aplicar a tales indicaciones las normas del proceso de formación de la ley tan solo en lo que resulte aplicable, sujetándose en lo demás a las disposiciones de los arts. 127 a 129 de la Carta fundamental.

- b) Las indicaciones legislativas deben tener relación directa con las ideas matrices o fundamentales del proyecto de ley. La Constitución Política es categórica en señalar:

“en ningún caso se admitirán las [adiciones o correcciones] que no tengan relación directa con las ideas matrices o fundamentales del proyecto” (art. 69, inc. primero).

Por su parte, la Ley n.º 18918 reitera el mismo postulado cuando dispone:

“sólo serán admitidas las indicaciones que digan relación directa con las ideas matrices o fundamentales del proyecto” (art. 24, inc. primero).

La conformidad de una enmienda con las ideas matrices de la iniciativa legal en trámite es generalmente una cuestión de interpretación jurídica compleja de solucionar, pues requiere de un trabajo hermenéutico acerca de cuáles han sido las motivaciones del autor del mensaje o moción para abrir una discusión legislativa en ese ámbito, lo que no siempre es declarado de manera expresa.

El problema de fondo que el régimen de las ideas matrices busca resolver, según Arturo Fermandois y José Francisco García, es poner fin a las llamadas “leyes misceláneas”, es decir, leyes que contienen regulaciones sobre los más variados campos sin que exista una relación, ni aún lejana entre ellas²¹. Un caso paradigmático de una

²⁰ VALDIVIA (2018), p. 153.

²¹ FERMANDOIS y GARCÍA (2009), p. 285.

ley miscelánea, comentado por Sebastián Soto, fue aquel proyecto de ley que, con anterioridad a la reforma constitucional de 1970, buscaba establecer determinados delitos contra la salud, pero cuyo trámite legislativo fue aprovechado por los parlamentarios para aumentar la cuantía de los delitos en general y aumentar las multas, así como también para conceder la excarcelación bajo fianza a los reos que estaban presos más de seis meses²².

- c) Las indicaciones legislativas deben ser presentadas por quienes se encuentran procesalmente legitimados para ello. Esta atribución en nuestro esquema constitucional radica en forma exclusiva en el Presidente de la República y en el Congreso Nacional, a quienes la Carta fundamental confiere la calidad de legitimados activos para concurrir a la formación de las leyes, conforme disponen respectivamente el art. 32 n.º 1 y el art. 46 de la Constitución Política. En el ordenamiento jurídico nacional no existe la iniciativa ciudadana para proponer un proyecto ley, lo cual, si bien es una característica del tipo eminentemente representativo de nuestro sistema democrático, previene Alejandro Silva Bascuñán:

“no es excusa para la ausencia de vías jurídicas que contemplen no sólo la facultad de los particulares de hacerse escuchar [...], sino, a un mismo tiempo, la obligación de estos de tomar en cuenta y aquilatar las representaciones se les haya formulado”²³.

Ahora bien, la exclusividad de la función legisladora no quiere decir que existan otros actores públicos que intervienen circunstancialmente en el proceso de formación de las leyes. Emilio Pfeffer Urquiaga²⁴ ilustra a este respecto que la Contraloría General de la República debe tomar razón de los decretos con fuerza de ley o, bien, representarlos cuando excedan la ley delegatoria o sean contrarios a la Constitución (art. 99, inc. segundo de la CPR). Por su parte, el Tribunal Constitucional tiene que pronunciarse sobre las leyes interpretativas de la Carta fundamental, las leyes orgánicas constitucionales y las normas de un tratado internacional que recaen sobre este último tipo de leyes, así como resolver el requerimiento de inconstitucionalidad de un proyecto de ley que haya planteado el Poder Ejecutivo o un número determinado de parlamentarios (art. 93 de la CPR). A su vez, la Corte Suprema debe ser oída

²² SOTO (2009), p. 55.

²³ SILVA (1997), pp. 317-318.

²⁴ PFEFFER (2013), pp. 294-295.

acerca de las materias relativas a la organización y atribuciones de los tribunales de justicia (art. 77 de la CPR). De este modo, la Contraloría General de la República, el Tribunal Constitucional y la Corte Suprema intervienen en el proceso formativo de la ley en los casos expresamente determinados por el constituyente, pero en ningún caso cumplen un papel colegislador.

Cabe mencionar que hasta el año 1973 era costumbre que los ministros de Estado podían suscribir las indicaciones²⁵. Sobre esta materia, el Tribunal Constitucional se pronunció en el año 1991 y declaró inconstitucional el proyecto de ley que modificaba la Ley n.º 18918 para permitir la suscripción de indicaciones por los ministros de Estado (*Boletín* n.º 89-07), sosteniendo que, de conformidad con el art. 37 de la Carta fundamental,

“cuando el constituyente ha querido que los Ministros de Estado intervengan en la función legislativa en representación del Presidente de la República lo ha señalado expresamente”²⁶.

Por otro lado, un exministro de Estado, José Maza Fernández, sugirió sin éxito en 1925 dotar de iniciativa legislativa a la Corte Suprema en materias referidas a su organización y remuneraciones, legitimando consecuentemente su accionar para presentar indicaciones en tales asuntos. Luego, el proyecto de reforma constitucional de 1964 patrocinado por el expresidente Jorge Alessandri contempló la misma idea. Más tarde, durante las sesiones de la Comisión de Estudios de la Nueva Constitución (CENC), el comisionado Juan de Dios Carmona planteó incorporar a la nueva Carta fundamental la idea del proyecto de reforma de Jorge Alessandri, pero fue desestimada por la argumentación de sus pares Sergio Díez y Raúl Bertelsen²⁷.

- d) Las indicaciones legislativas de iniciativa parlamentaria deben respetar las materias de ley reservadas a la iniciativa exclusiva del Presidente de la República. Si bien esta prohibición de invadir el ámbito reservado al Poder Ejecutivo por medio de adiciones o enmiendas no se encuentra establecido expresamente en la Constitución Política, ello se desprende inequívocamente de esta cuando el art. 65, inciso cuarto, previene:

²⁵ SOTO (2015), p. 111.

²⁶ TRIBUNAL CONSTITUCIONAL (1991), fs. 13 vta. y 14.

²⁷ PFEFFER (2013), pp. 294-295.

“corresponderá, asimismo, al Presidente de la República la iniciativa exclusiva para: 1°.- Imponer, suprimir, reducir o condonar tributos [...]; 2°.- Crear nuevos servicios públicos o empleos rentados [...]; 3°.- Contratar empréstitos o celebrar cualquiera otra clase de operaciones [...]”.

Como se aprecia, la iniciativa legislativa de exclusivo resorte presidencial no se reduce solamente a proyectos de ley, sino que se extiende a todo aquello que tenga por finalidad imponer tributos, crear servicios públicos, contratar empréstitos o afectar cualquier asunto enunciado en el inciso cuarto del art. 65 de la Carta fundamental, dentro cuya potestad excluyente se entiende incorporado lo relativo a indicaciones legislativas.

Con todo, conviene tener claro que las materias de iniciativa legislativa presidencial carecen de un carácter absoluto, pues se aceptan como admisibles y válidas las indicaciones parlamentarias que busquen disminuir o rechazar una proposición normativa iniciada por el Poder Ejecutivo. Efectivamente, el art. 24, inciso tercero, de la Ley n.º 18918 precisa:

“en la tramitación de proyectos de ley los miembros del Congreso Nacional no podrán formular indicación que afecte en ninguna forma materias cuya iniciativa legal 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”.

- e) Las indicaciones legislativas que irroguen gasto fiscal deben señalar las fuentes para su financiamiento. A este respecto el art. 24, inciso segundo, de la Ley n.º 18918 establece:

“no podrán admitirse indicaciones [...] 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”.

Como puede apreciarse, indudablemente esta disposición legal se aplica solamente al Poder Ejecutivo, a quien compete, según el art. 65 de la Constitución Política, la administración financiera y presupuestaria del fisco, quedando prohibido a los parlamentarios invadir estos asuntos por medio de una indicación. En consecuencia, las indicaciones presidenciales que demanden nuevos gastos deberán

ser rechazadas *in limine* por el Congreso Nacional, en sede de admisibilidad, si es que no son acompañadas de un informe financiero. Sobre la base de esta exigencia se encuentra la responsabilidad fiscal que debe asumir el Presidente de la República, al abrir una discusión sobre una materia reservada a su competencia, en orden a ilustrar a diputados y senadores sobre cuáles serán las fuentes de financiamiento con que va a subvenir la implementación de una determinada política pública. De acuerdo con esto, el informe financiero que se exige al Poder Ejecutivo no solo se hace respecto de un proyecto de ley, sino que, también, de una indicación de su autoría.

- f) Las indicaciones legislativas de iniciativa parlamentaria deben cumplir con el número máximo de patrocinantes fijado en la Carta fundamental para el origen de las leyes. En el caso de un proyecto de ley presentado en la Cámara de Diputados, el art. 65 de la Constitución Política establece que debe estar suscrito por no más de diez diputados, mientras que si ese proyecto es presentado en el Senado, pueden firmarlo hasta un máximo de cinco senadores. Sin embargo, ni la Carta fundamental ni la Ley n.º 18918 se pronuncian sobre el número de patrocinantes que debe suscribir una adición o enmienda.

Esta regla parlamentaria se encuentra solamente en el reglamento del Senado, cuyo art. 118, inciso segundo, prescribe:

“las indicaciones podrán ser presentadas por el Presidente de la República o por un máximo de cinco Senadores y sólo serán admitidas cuando digan relación directa con las ideas matrices o fundamentales contenidas en el mensaje o moción con que se haya iniciado el proyecto”.

En cambio, el reglamento de la Cámara de Diputados no fija un umbral de patrocinantes para las indicaciones, por lo que una determinada adición o enmienda podría ser suscrita por los 155 miembros que conforman esa corporación.

- g) Las indicaciones legislativas deben ser presentadas por escrito –y por medio de un oficio, en el caso del Presidente de la República, señala Alan Bronfman²⁸–, sin perjuicio que esta materia no ha recibido un tratamiento uniforme en las dos ramas del Congreso Nacional. El reglamento del Senado exige la escrituración de las adiciones o enmiendas cuando señala que uno de los objetivos de la discusión general es:

²⁸ BRONFMAN (2013), p. 226.

“Recibir las indicaciones que por escrito se formulen a su respecto durante la discusión o dentro del plazo que la Sala acuerde. Bastará que un Comité solicite plazo para formular indicaciones, para que proceda dicho acuerdo, no pudiendo la Sala fijar un plazo inferior a un día” (art. 118, literal b).

En cambio, el reglamento de la Cámara de Diputados no exige expresamente que las indicaciones sean presentadas por escrito, por lo que razonablemente y en forma válida un diputado podría formular una adición o enmienda de forma verbal, incluso pudiendo presentarla en un archivo de audio o video.

- h) Las indicaciones legislativas que se presentan en el segundo trámite constitucional deben ser formuladas como proposiciones parciales y específicas respecto del proyecto de ley en discusión. Excepcionalmente se han admitido las indicaciones formuladas como una proposición global o integral, situación no exenta de controversia jurídica, recibiendo en estos casos el nombre de indicación sustitutiva de carácter global o integral.

La exigencia de las indicaciones legislativas referida a su presentación, como proposiciones parciales y específicas, no tiene sustento expreso en el ordenamiento positivo chileno. Más bien, este requisito ha sido extraído a partir de una interpretación de la normativa constitucional acerca de la formación de las leyes, pero que no es del todo pacífico entre los operadores del derecho parlamentario. Por ello, precisamente en las páginas siguientes nos abocaremos a analizar este tipo especial de indicaciones legislativas y si pueden considerarse o no un requisito de las adiciones o enmiendas.

No obstante, resulta oportuno destacar el caso del ordenamiento parlamentario español donde se admiten ambos tipos de indicaciones: enmiendas a la totalidad o al articulado. Respecto de las enmiendas a la totalidad, el Reglamento del Congreso de los Diputados señala en su art. 110.3:

“Serán enmiendas a la totalidad las que versen sobre la oportunidad, los principios o el espíritu del proyecto de ley y postulen la devolución de aquél al Gobierno o las que propongan un texto completo alternativo al del proyecto”. En cambio, las enmiendas al articulado “podrán ser de supresión, modificación o adición. En los dos últimos supuestos, la enmienda deberá contener el texto concreto que se proponga” (art. 110.4 del citado Reglamento).

En el régimen hispano se establece claramente la oportunidad para presentar las enmiendas y se fija una importante restricción para aquellas que se formulan a la totalidad del proyecto:

“Publicado un proyecto de ley o después de la toma en consideración de las proposiciones de ley, se abre un plazo de quince días para que diputados y Grupos parlamentarios puedan presentar enmiendas (art. 110.1 RC) que pueden ser de totalidad o al articulado (art. 110.2 RC), siendo las primeras únicamente presentadas por los Grupos parlamentarios (110.3 RC)”²⁹.

Con todo, Fernando Santaolalla reconoce la complejidad que generan estas enmiendas totales, por estimarlas un instrumento de obstrucción que emplean las bancadas parlamentarias de composición minoritaria. En efecto, afirma Fernando Santaolalla:

“Obsérvese la complicación que supone este sistema. Una proposición de ley puede sufrir dos lecturas seguidas en sesión plenaria: una primera, para la toma en consideración, y otra segunda, para el debate y votación de una eventual enmienda a la totalidad con texto alternativo. Por su parte, un proyecto del Gobierno puede someterse a este primer debate, con la consiguiente demora, por el simple hecho de presentarse cualquier enmienda a la totalidad, que normalmente procederá de alguna minoría en la oposición, y que, por tanto, estará condenada al rechazo. En este caso, tras el Pleno deberá intervenir la Comisión dictaminadora y, una vez finalizado el trabajo de ésta, de nuevo el Pleno, a menos que resulte de aplicación la tramitación especial de competencia legislativa plena. En un procedimiento legislativo tan expedito como el que ha establecido el nuevo R.C. [Reglamento del Congreso], a veces con momentos de excesivo rigor, contrasta esta vía con del artículo 112, favorecedora de movimientos obstruccionistas”³⁰.

Por último, tan solo mencionar que no es un requisito de las indicaciones legislativas la necesidad de expresar las razones o fundamentos que tuvo su autor para promoverla en el marco del debate parlamentario. La motivación, exigible en una gran cantidad de actos administrativos y jurisdiccionales, no es un requisito que exijan la Constitución, la ley, los reglamentos de ambas Cámaras ni la praxis habitual del Congreso Nacional. Sí es frecuente que los proyectos de ley sean precedidos de una exposición de motivos, pero no las adiciones o enmiendas legislativas. Sobre esto último, una

²⁹ ALONSO DE ANTONIO y ALONSO DE ANTONIO (2000), p. 179.

³⁰ SANTAOLALLA (1990), p. 272.

modificación a la institucionalidad procesal podría considerar conveniente exigir su motivación, es decir, el requisito formal de “exteriorizar las razones”³¹ que se tuvo en cuenta para la adopción de una decisión, como ocurre con los actos administrativos en los que su motivación permite conocer su justificación (motivo) y facilitar su control de legalidad³².

III. ALGUNOS ASPECTOS PROBLEMÁTICOS

DE LAS INDICACIONES SUSTITUTIVAS DE CARÁCTER INTEGRAL PRESENTADAS EN SEGUNDO TRÁMITE CONSTITUCIONAL

Las indicaciones sustitutivas de carácter global o integral, como se ha dicho, son aquellas que tienen por finalidad reemplazar íntegramente un proyecto de ley en discusión por un texto completamente nuevo. Este tipo de indicaciones ha sido objeto de una serie de críticas de fondo y de forma, las que ponen en evidencia algunos aspectos problemáticos que ellas ofrecen de cara a su conformidad con la preceptiva constitucional y frente a la legitimidad del proceso deliberativo.

Los detractores de las indicaciones sustitutivas integrales argumentan que ellas contravienen la Carta Fundamental, entorpecen la progresividad del debate parlamentario y debilitan las potestades del Congreso Nacional. En apoyo de esta posición se encuentra un informe de la Comisión de Constitución, Legislación, Justicia y Reglamento del Senado, de 17 de diciembre de 1991, recaído en:

“La consulta de la Sala acerca de los aspectos relativos a la normativa constitucional aplicable a la tramitación de las leyes a que hace referencia la Cámara de Diputados al solicitar que se especifiquen las modificaciones introducidas por el Senado, en segundo trámite constitucional, al proyecto que modifica la ley N° 18.838, sobre Consejo Nacional de Televisión (*Boletín* n.° S 68-10)” (en adelante el Informe de la Comisión).

Este fue votado unánimemente por los senadores miembros: Hernán Vodanovic, Sergio Diez, Sergio Fernández, Ricardo Hormazábal y Carlos Letelier.

Por el contrario, quienes defienden las indicaciones sustitutivas integrales fundamentan su posición en la ausencia de una norma constitucional o legal expresa que las prohíba, así como en la legitimación de hecho que

³¹ BERMÚDEZ (2011), p. 120.

³² VALDIVIA (2018), p. 222.

ellas han ganado en la costumbre parlamentaria, entre otras consideraciones. A continuación, se recogen los argumentos centrales que permiten trabar la *litis* sobre esta materia.

1. Necesidad de una formulación parcial y específica

Un primer argumento manifiesta que las indicaciones sustitutivas integrales serían inconstitucionales porque los términos en que las adiciones o correcciones se encuentran redactadas en el art. 71 de la Carta Fundamental dan a entender que se trata de proposiciones parciales y específicas introducidas al texto legal. El informe de la Comisión hace presente que:

“Las expresiones ‘adiciones’, ‘correcciones’ o ‘enmiendas’ que emplea la Ley Fundamental tienen en común la particularidad de expresar claramente la idea de efectuar modificaciones parciales y específicas a algo ya hecho –el proyecto de la Cámara de origen– y no parecen admitir, en una correcta inteligencia, el procedimiento de reemplazarlo en forma global”.

Sin embargo, este alegato es desestimado por sus contradictores en atención a que no existe hoy alguna disposición constitucional que prohíba la presentación de una indicación sustitutiva integral. La escasa regulación que la Carta Fundamental entrega a este respecto no alcanza a considerar tales pormenores. Por ende, el Presidente de la República, los diputados y los senadores pueden conducirse como mejor les parezca dentro de la amplia atribución legislativa que les ha conferido la Constitución en los arts. 32 n.º 1 y 46, respectivamente, sobre todo cuando la presentación de una indicación sustitutiva integral puede destrabar un proyecto de ley que adolece de severos defectos de diseño y redacción. La experiencia demuestra que la indicación sustitutiva integral permite simplificar y ordenar un mensaje o moción que ha sido objeto tanto de sucesivos como de variados cambios.

2. Interrupción de la progresividad del debate

Un segundo argumento señala que las indicaciones sustitutivas globales o integrales podrían interrumpir la progresividad del debate sobre un determinado proyecto de ley cuando se presentan en el marco del segundo trámite constitucional. Las leyes pueden tener origen en la Cámara de Diputadas y Diputados o en el Senado, indistintamente –salvo las excepciones que enumera el inciso segundo del art. 65 de la Constitución–, por lo que la cámara revisora se extralimita en su función de tal si es que aprueba una indicación que reemplaza completamente el texto despachado por la cámara de origen.

El informe de la Comisión sostiene sobre el particular:

“la Constitución Política en parte alguna faculta a la cámara revisora para sustituir íntegramente el proyecto aprobado por la cámara de origen y tampoco para prescindir de él, como en la práctica lo ha hecho, sin emitir un pronunciamiento sobre el mismo, en orden a aprobarlo, desecharlo o hacerlo objeto de adiciones o correcciones”.

En el mismo sentido asevera el informe:

“Para el adecuado funcionamiento del sistema bicameral es indispensable que cada Cámara, en cada una de las etapas del proceso legislativo, se pronuncie sobre los acuerdos adoptados por la otra en el trámite anterior, única forma de determinar de manera clara y precisa los puntos en que ha habido acuerdo, aquéllos en que ha habido discrepancias y, en este último caso, en qué consisten éstas”.

La idea aparece reforzada en el Informe de la Comisión cuando se consideran las facultades que corresponden al Senado o a la Cámara de Diputadas y Diputados, en el segundo trámite constitucional de un proyecto, toda vez que:

“En el propio concepto de Cámara revisora está implícita la idea de que su función primordial es revisar lo hecho por la de origen, esto es analizar cada una de las disposiciones aprobadas en el primer trámite constitucional, con el objeto de pronunciarse sobre ellas”.

En otras palabras, la indicación sustitutiva integral durante el segundo trámite constitucional produce como efecto directo, siempre que así lo acuerden los parlamentarios de la comisión, que la cámara revisora iniciará la discusión sobre un nuevo texto legal, interrumpiendo la progresividad del debate previsto a desarrollarse en dos instancias. Como resultado de esta interrupción, el proyecto de ley deberá pasar a un tercer trámite constitucional para que la cámara de origen se pronuncie sobre las adiciones o enmiendas introducidas en el segundo trámite. El problema es que no existirán las adiciones o enmiendas al proyecto de ley que conoció la cámara de origen, sino que será un proyecto totalmente nuevo. Por lo tanto, como durante el tercer trámite constitucional no está permitido introducir adiciones o enmiendas a la iniciativa legal, necesariamente se forzará una comisión mixta en caso que la cámara de origen decida rechazar tal enmienda integral.

Frente a este problema, se puede argumentar que la aprobación en segundo trámite de un conjunto de indicaciones sustitutivas, de carácter parcial y específico, pueden cambiar a tal punto la fisonomía de un determinado proyecto de ley que resulte uno completamente distinto al que despachó la cámara de origen. La cámara de origen, entonces, estaría en el mismo

problema: el texto que vuelve a su revisión en tercer trámite es un texto que verá por primera vez. Entonces, dicen los partidarios de las indicaciones sustitutivas integrales, el argumento de la interrupción de la progresividad del debate es sumamente relativo. En otras palabras, los parlamentarios pueden presentar indicaciones sustitutivas globales sin dejar de lado necesariamente el texto original, ya que puede utilizar esa enmienda global para tener un baremo de comparación en la redacción final a que se aspira. El único escenario en que el proyecto primitivo quedaría de lado es en el evento que exista acuerdo de los parlamentarios por discutir únicamente la indicación sustitutiva integral, desechando el primero. En definitiva, si bien la presentación de indicaciones sustitutivas integrales reviste cierta complejidad en facilitar la generación de proyectos paralelos, ello enriquece la discusión en pos de la confección de un mejor producto legislativo. Como se señaló, el mismo resultado del reemplazo integral de un proyecto de ley aprobado en primer trámite podría lograrse por medio de múltiples indicaciones parciales, por lo que carecería de sentido prohibir por razones formales la presentación de un proyecto nuevo –bajo el formato de indicación sustitutiva integral–, que puede ofrecer una mejor solución legislativa que su predecesor. La confección de un nuevo proyecto de ley puede nacer del propio análisis de la iniciativa primitiva, exigiendo su modificación global.

3. Ruptura de la deferencia parlamentaria

Un tercer argumento sostiene que la interposición de una indicación sustitutiva integral podría generar problemas de forma durante la tramitación que afecten gravemente las potestades del órgano colegislador institucionalmente menos reforzado. Lo habitual es que el Poder Ejecutivo haga uso de la herramienta de la indicación sustitutiva global recaída en un determinado proyecto de ley. Ocurre que las demás indicaciones de iniciativa parlamentaria perderán su pertinencia, ya que la comisión se abocará al estudio y eventual aprobación de la enmienda global, respecto de la cual aquellas no tendrán precisión técnica. Esto debilitaría las potestades de los parlamentarios frente al Ejecutivo y rompería el principio de deferencia por parte del Presidente de la República hacia las prerrogativas de los diputados y senadores.

Frente a esta objeción, se ha planteado que pese a estas innegables dificultades formales, igualmente los parlamentarios pueden considerar todas las indicaciones, tanto parciales como globales, hasta llegar a la convicción del mejor texto posible para continuar el trámite de formación de la ley, dando por aprobadas con modificaciones todas ellas. En definitiva, parecería, entonces, que lo fundamental no es determinar si existe o no una modificación integral de un proyecto aprobado durante el primer trámite constitucional,

sino la adecuada consideración, estudio y debate del proyecto primitivo durante el segundo trámite, cuya revisión podrá dar lugar o no a una iniciativa completamente diferente si así se acuerda en la deliberación parlamentaria.

4. Precedente legislativo desfavorable hacia las indicaciones sustitutivas globales

Un cuarto argumento manifiesta que las indicaciones sustitutivas integrales habrían sido miradas con desconfianza en la praxis parlamentaria, prueba de lo cual es que justamente el Congreso Nacional ha sido vacilante en aceptarlas a tramitación. En algunos casos este tipo de indicaciones han sido admitidas, pero en muchos otros han sido rechazadas por las corporaciones, exigiendo que la indicación sustitutiva integral se desagregue para efectos de su presentación válida en tantas indicaciones parciales como sea necesario.

En contra de esta argumentación, se ha planteado que praxis parlamentaria ha demostrado que muchas veces una indicación sustitutiva integral ha sido la manera de destrabar un proyecto de ley sobre variados puntos en que ha sido imposible conseguir un acuerdo. Por ello, una indicación de tales características, cuando recoge el parecer de los miembros de la comisión, es bien recibida para los efectos de dar celeridad y eficiencia a la discusión legislativa. Sobre este punto cabe manifestar que, si bien el precedente legislativo no constituye una fuente de derecho positivo en nuestro sistema jurídico, ha sido un criterio importante en sede parlamentaria a la hora de efectuar la interpretación de sus normas.

5. Apreciación final sobre el debate

En un intento por superar ambas posiciones, tanto a favor como en contra de las indicaciones sustitutivas integrales, sostenemos que la tramitación legislativa podría ser más sencilla si todas las formulaciones de indicaciones son parciales, aun cuando se tenga claro que la presentación de una indicación sustitutiva no obliga a su aceptación, pero sí posibilita ampliar las perspectivas del debate con diversas posiciones. El papel de revisor que debe tener la Cámara que actúa en el segundo trámite constitucional se ve satisfecho por consideraciones de fondo, es decir, por la apreciación y estudio riguroso de la iniciativa planteada por la cámara de origen y no por el hecho formal de que el texto primitivo haya sido modificado íntegramente, ya sea por una o múltiples indicaciones de parlamentarios o del Poder Ejecutivo.

En este contexto, una propuesta o indicación sustitutiva integral siempre podrá realizarse o presentarse como correcciones parciales y específicas, de manera que la forma de una indicación no pueda llevar aparejada su even-

tual declaración de inconstitucionalidad. En definitiva, es el adecuado ejercicio de la función legislativa y el papel revisor lo que permite determinar la constitucionalidad y legalidad del proceso de formación de la ley en esta materia específica.

IV. CONCLUSIONES

Las indicaciones legislativas que componen el proceso formativo de la ley carecen de una regulación sistemática y suficiente en nuestro ordenamiento jurídico. El estatuto normativo de esta figura procesal parlamentaria se encuentra disperso en la Constitución Política, en la Ley n.º 18918, Orgánica Constitucional del Congreso Nacional, y en los reglamentos de la Cámara de Diputadas y Diputados y del Senado, así como también en la jurisprudencia del Tribunal Constitucional y en los aportes desarrollados por la doctrina nacional.

Enseguida, la presentación de indicaciones sustitutivas integrales, cuya finalidad es reemplazar completamente el contenido de un proyecto de ley en discusión, no se encuentra expresamente prohibida en el ordenamiento jurídico vigente. Sin embargo, hay voces que reclaman su inconstitucionalidad fundamentalmente cuando este tipo de indicaciones se presentan ante la cámara revisora. Sin embargo, lo cierto es que la constitucionalidad de una indicación no está determinada por la cantidad de modificaciones que realiza, más aún cuando dichos cambios solo constituyen características accesorias, puesto que un proyecto en segundo trámite puede cambiar sustancialmente y ser coincidente en suficientes aspectos de fondo como para ser aprobado en el tercer trámite constitucional por parte de la cámara de origen.

De igual modo, el efecto de sustituir íntegramente un proyecto de ley durante el segundo trámite constitucional puede lograrse a través de diversas formas, donde una alternativa directa consiste en la presentación de una indicación sustitutiva integral. El mismo efecto puede lograrse por medio de múltiples indicaciones parciales realizadas por diversos parlamentarios. Esta hipótesis no reviste una crítica de constitucionalidad en la praxis parlamentaria. Por el contrario, una limitación de las modificaciones que puede hacer un diputado o senador por medio de indicaciones sí podría atentar contra la función legislativa y las potestades de rango constitucional que se han otorgado a nuestros parlamentarios.

Por último, y descartando que existan limitaciones expresas en el ordenamiento jurídico positivo que prohíben las indicaciones sustitutivas integrales, es posible destacar que ellas en la costumbre parlamentaria han permitido facilitar la deliberación ciudadana representada en el Congreso Nacional, aunque por cuestiones de forma, en ocasiones pudiesen afectar la

tramitación de los proyectos. Esto último, es debido a que la presentación de indicaciones sustitutivas integrales no es compatible formalmente con las indicaciones parciales sobre el proyecto primitivo, lo que exige el estudio de las diversas propuestas presentadas durante el debate legislativo para conciliar la tramitación del proyecto de ley con las distintas propuestas de los parlamentarios.

BIBLIOGRAFÍA

- ALONSO DE ANTONIO, José Antonio y Ángel Luis ALONSO DE ANTONIO (2000). *Derecho parlamentario*. Barcelona: José María Bosch Editor.
- BERMÚDEZ, Jorge (2011). *Derecho administrativo general*. 2ª ed. Santiago: Legal Publishing.
- BRONFMAN, Alan *et al.* (2013). *Derecho parlamentario chileno. Funciones y atribuciones del Congreso Nacional*. Santiago: Editorial Thomson Reuters.
- CELIS DANZINGER, Gabriel (2019). “La interpretación jurídica en el derecho administrativo contemporáneo”. *Revista Universidad Viña del Mar (UVM)*, n.º 3.
- FERMANDOIS, Arturo y José Francisco GARCÍA (2009). “Origen del presidencialismo chileno: reforma constitucional de 1970, ideas matrices e iniciativa legislativa exclusiva”. *Revista Chilena de Derecho*, vol. 36 n.º 2. Santiago.
- GARCÍA PINO, Gonzalo *et al.* (2016). *Diccionario constitucional chileno*. Santiago: Editorial Hueders.
- PFEFFER URQUIAGA, Emilio (2013). “Iniciativa legislativa de la Corte Suprema en materias que digan relación directa con la organización y atribuciones de los tribunales”, en Emilio PFEFFER URQUIAGA (ed.). *Libro homenaje al profesor Alejandro Silva Bascuñán*. Santiago: Editorial Jurídica de Chile.
- SANTAOLALLA, Fernando (1990). *Derecho parlamentario español*. Madrid: Editorial Espasa-Calpe S.A.
- SILVA BASCUÑÁN, Alejandro (1997). “La elaboración de la ley.” *Revista Chilena de Derecho*, vol. 24 n.º 2.
- SILVA BASCUÑÁN, Alejandro (2000). *Tratado de derecho constitucional*. 2ª ed. Santiago: Editorial Jurídica de Chile, tomo VII.
- SOTO VELASCO, Sebastián (2008). “Iniciativa exclusiva del Presidente de la República: un aporte del TC para su interpretación”, en *Sentencias destacadas. Una mirada desde las políticas públicas*. Santiago: Ediciones Libertad y Desarrollo.
- SOTO VELASCO, Sebastián (2009). “Iniciativa exclusiva e ideas matrices: los aportes del Tribunal Constitucional”. *Revista de Estudios Parlamentarios HEMICICLO*, año 1 n.º 1.

SOTO VELASCO, Sebastián (2015). *Congreso Nacional y proceso legislativo. Teoría y práctica*. Santiago: Editorial Thomson Reuters.

URQUIZAR, Pablo y Cristóbal AGUILERA (2019). *La formación de la ley*. Santiago: Editorial Metropolitana.

VALDIVIA, José Miguel (2018). *Manual de derecho administrativo*. Santiago: Editorial Tirant lo Blanch.

Jurisprudencia

CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA (1986). Dictamen n.º 440, 8 de enero.

SENADO DE LA REPÚBLICA. Informe de la Comisión de Constitución, Legislación, Justicia y Reglamento del Senado, de 17 de diciembre de 1991, recaído en la consulta de la Sala acerca de los aspectos relativos a la normativa constitucional aplicable a la tramitación de las leyes a que hace referencia la Cámara de Diputados al solicitar que se especifiquen las modificaciones introducidas por el Senado, en segundo trámite constitucional, al proyecto que modifica la ley N° 18.838, sobre Consejo Nacional de Televisión. BOLETÍN n.ºs 68-10. TRIBUNAL CONSTITUCIONAL (1991). Rol n.º 122, 16 de abril.

TRIBUNAL CONSTITUCIONAL (1997). Rol n.º 259, 5 de septiembre.

TRIBUNAL CONSTITUCIONAL (2007a). Rol n.º 719, 25 de enero.

TRIBUNAL CONSTITUCIONAL (2007b). Rol n.º 1005, 17 de noviembre.

TRIBUNAL CONSTITUCIONAL (2011). Rol n.º 2025, 20 de julio.