

## EL CONGRESO NACIONAL Y LA INTERPRETACIÓN CONSTITUCIONAL EN EL PROCESO LEGISLATIVO: CRITERIOS Y MOMENTOS

### *NATIONAL CONGRESS AND ITS CONSTITUTIONAL INTERPRETATION DURING THE LEGISLATIVE PROCESS: CRITERIA AND MOMENTS*

DOMINGO ANDRÉS LOVERA PARMO\*  
CATALINA ANDREA VARGAS MALDONADO\*\*

**RESUMEN:** El Congreso Nacional es una de las cabezas fundamentales del poder legislativo. En ejercicio de sus funciones aplica e interpreta la Constitución. Por razones que se explicarán en este trabajo, ese rol del Congreso Nacional en tanto intérprete de la Constitución aparece tratado por la doctrina solo secundariamente, prestando mucha más atención al rol de los tribunales. Este trabajo quiere comenzar a completar ese vacío. Para ello, ofrece los criterios que deberían guiar la indagación de la labor interpretativa constitucional del Congreso Nacional durante el proceso legislativo, identificando los momentos de ese proceso que satisfacen esos criterios. Ello debiera comenzar a pavimentar el camino para reivindicar la dignidad de la ley en tanto lectura de la Constitución, de cara a la más extensa literatura que se centra en tribunales, sentencias y jurisprudencia.

**Palabras clave:** Congreso Nacional, interpretación constitucional, proceso legislativo.

**ABSTRACT:** The National Congress is one of the fundamental heads of the legislative branch. In the exercise of its functions, it applies and interprets the Constitution. For reasons that will be explained in this paper, its role as interpreter of the Constitution is treated by the doctrine only secondarily as compared to the attention the judicial interpretation receives. This paper aims to start filling this gap. To do so, it offers the criteria that should guide the investigation of the constitutional interpretative work of the National Congress during the legislative process, identifying the moments of that process that meet those criteria. This should begin to pave the way to vindicate the dignity of legislation as a reading of the Constitution, in the face of the more extensive literature that focuses on courts, rulings and case law.

**Keywords:** Congress, constitutional interpretation, legislative procedure.

\* Doctor en Derecho, Universidad de York, Canadá. Profesor Asociado de la Facultad de Derecho, Universidad Diego Portales. Dirección postal: Avenida República 112, Santiago. Correo electrónico: domingo.lovera@udp.cl. Esta investigación se enmarca en el Proyecto FONDECYT de INICIACIÓN N° 11190310, denominado “Los usos de la Constitución en el proceso legislativo chileno”, del que el autor es su investigador responsable. Código Orcid: 0000-0002-3601-096X.

\*\* Magíster en Derecho Público y Litigación Constitucional, Universidad Diego Portales. Profesora ayudante del Departamento de Derecho Constitucional, Facultad de Derecho Universidad Diego Portales y Andrés Bello. Dirección postal: Avenida República 112, Santiago. Correo electrónico: catalina.vargasm@mail.udp.cl. Código Orcid: 0000-0002-2283-7421.

## I. INTRODUCCIÓN

La pandemia producto de la expansión del COVID-19 ha llevado a los estados a adoptar medidas que permitan aplanar la curva. Una de las más recurridas fue la regulación de la movilidad, lo que afectó la posibilidad de muchas familias de acceder a sus fuentes de ingreso. Para hacer frente a ese problema, los estados han buscado formas de aliviar la premura económica. En Chile se propuso (entre otras) autorizar un retiro excepcional por parte de trabajadores y trabajadoras de hasta un 10% de sus fondos ahorrados en el sistema de AFP (el primer retiro). Sus patrocinantes presentaron un proyecto de reforma constitucional, el que fue aprobado por un quórum de 3/5. Una de las razones por las que el Congreso se decantó por ese quórum, fue la de que se trataba de un proyecto que incorporaba un artículo transitorio y no una reforma permanente del artículo 19 N° 18 (que habría requerido un quórum de 2/3)<sup>1</sup>.

El proyecto suscitó un intenso debate sobre su constitucionalidad. De una parte, se sostuvo que con el camino escogido el Congreso realizaba una elusión constitucional. Se señaló que la reforma en verdad importaba una reforma al derecho a la seguridad social del Capítulo III del texto constitucional y demandaba un quórum más elevado, así como un eventual gasto público, lo que transformaba al proyecto en uno cuya iniciativa estaba reservada al Presidente de la República (PDR). Al obrar como lo hacía, el Congreso "defrauda[ba] las formas del Derecho"<sup>2</sup>. De otra, descartando la inconstitucionalidad, se apuntó que la iniciativa exclusiva gobernaba el impulso en materia legislativa, pero no el de reforma constitucional, y que tampoco era correcto sostener "que toda norma constitucional que regula un derecho deba estar incluida en el artículo 19 de la Constitución"<sup>3</sup>. El proyecto fue promulgado como ley<sup>4</sup>.

Con independencia de las posturas que puedan sostenerse respecto de esta discusión –un segundo proyecto muy similar fue declarado inconstitucional por el Tribunal Constitucional (TC)<sup>5</sup>–, el debate permite advertir la existencia de un desacuerdo razonable que es posible porque la Constitución los deja abiertos<sup>6</sup>. Ello se debe a la ambigüedad y vaguedad (buscada<sup>7</sup> o no<sup>8</sup>) de los textos constitucionales, o a su carácter polémico<sup>9</sup>, lo que los hace especialmente necesitados de actualización<sup>10</sup>. Un lugar común: la sola lectura de las normas

<sup>1</sup> Esto es lo que puede apreciarse en el intercambio que tuvo lugar en la Comisión de Constitución, Legislación, Justicia y Reglamento de la Cámara de Diputados los días 6 y 9 de julio de 2020, así como en la misma comisión de la Cámara del Senado el día 21 de julio.

<sup>2</sup> NAVARRO y SOTO (2020).

<sup>3</sup> LETELIER (2020).

<sup>4</sup> LEY N° 21.248, de 2020.

<sup>5</sup> *REQUERIMIENTO DE INCONSTITUCIONALIDAD PRESENTADO POR S.E. EL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA, ROL 9797-20* (2020).

<sup>6</sup> Por supuesto ello no ocurre con todos los artículos de una constitución. DWORKIN (1996) p. 8.

<sup>7</sup> TUSHNET (2014) p. 32-6.

<sup>8</sup> Por todos, GUASTINI (2010) pp. 30-4.

<sup>9</sup> Como ATRIA (2016) pp. 267-92 se ha encargado de argumentar, ambas razones (la elasticidad del lenguaje y el carácter polémico de los conceptos constitucionales) no son equivalentes.

<sup>10</sup> WEBBER (2009) pp. 7-8.

invocadas por cada lado no permitía determinar sin más quién llevaba la razón. Sin embargo, lo que es un lugar menos común es el papel que cabe al Congreso Nacional en tanto intérprete de la Constitución que, como en el proyecto en comento, suele ofrecer la suya.

Nos parece que una de las razones cruciales que explican esta falta de atención respecto al rol que le cabe al Congreso en la lectura constitucional, se debe a la postura, extendida en nuestra doctrina, conforme a la que la Constitución le habla exclusivamente a jueces y juezas. Esto, que revisaremos en la sección siguiente (II), es lo que Post y Siegel han denominado la concepción juricéntrica de las constituciones; una que “imagina al poder judicial como el guardián exclusivo de la constitución”<sup>11</sup>. Mientras el Congreso Nacional (o más propiamente el Poder Legislativo) sería un productor de normas jurídicas, el órgano de control judicial de constitucionalidad sería el encargado de evaluar acaso esa producción respeta los contornos constitucionales. Un acercamiento que impide los matices<sup>12</sup>.

Para remediar esta situación, y comenzar a reivindicar el papel del Congreso Nacional en tanto intérprete de la Constitución, proponemos volver a mirar el proceso legislativo auscultando los espacios de ese proceso que se abren como adecuados para que aquél pueda ofrecer sus lecturas constitucionales. Para ello (III) ofreceremos los criterios que en la discusión constitucional han servido para identificar adecuadamente esos espacios. Como es evidente, no cualquier actividad del Congreso Nacional puede ser tenida como interpretación constitucional. Presentados esos criterios, destinamos la parte final de este trabajo (IV) a visitar el proceso legislativo. Esto es relevante porque si los criterios que exploraremos en III, conforme a los que el Congreso Nacional también lee, aplica e interpreta la Constitución, no encuentran correlato institucional en los contornos del proceso legislativo, entonces el lugar desmejorado que le ha asignado nuestra literatura podría encontrar alguna explicación. Como sostendremos acá, sin embargo, esos momentos sí existen. Por ello la omisión carece de justificación y el papel del Congreso Nacional debe ser relevado. Esta reivindicación, desde luego, no se hace acá para embestir a otras autoridades que también intervienen en la lectura e interpretación de la Constitución. Se hace para efectos de ofrecer un panorama más completo –y que por ello es más rico, al tiempo que más complejo<sup>13</sup>– del derecho constitucional chileno.

## II. LA INVISIBILIDAD DE LA LEGISLACIÓN

Hoy es posible hacer una constatación: la legislatura y su actividad explícita y central, la ley, escasamente figuran a la hora de abordar la interpretación constitucional. Ello puede deberse a muchas razones: a un cierto plan conforme al que, traspasando estas materias a la judicatura, se busca –aunque sea de modo opaco– mostrar la posibilidad de la interpretación neutral de la Constitución<sup>14</sup>. A la falta de comprensión tanto de la idea moderna de

<sup>11</sup> POST y SIEGEL (2003) p. 2.

<sup>12</sup> SILVA (2014) p. 438.

<sup>13</sup> SILVA (2020) p. 22.

<sup>14</sup> BASSA y VIERA (2017) pp. 126-7.

ley como del concepto democrático de Constitución<sup>15</sup>. Al hecho de que la Constitución sea concebida solo como una norma<sup>16</sup>. O incluso a la forma en que el mismo TC concibe su labor, llegando a "creer que él es la constitución"<sup>17</sup>. Acá lo que nos interesa es mostrar algo más modesto, pero relevante: (1) que en la literatura nacional hay un descuido frente al papel del Congreso Nacional en la interpretación constitucional a la que no se le ha "prestado mayor atención"<sup>18</sup>, y que (2) cuando se lo menciona, se lo hace de forma tangencial, lateral, solapada y, en cualquier caso, subyugada al rol de la justicia constitucional<sup>19</sup>.

## 1. EL CONTEXTO NACIONAL

La época del neoconstitucionalismo es una de indignidad para la ley. En ella las constituciones, además de establecer las estructuras del poder, "contienen altos niveles de normas 'materiales' o sustantivas que condicionan la actuación del Estado por medio de la ordenación de ciertos fines y objetivos"<sup>20</sup>. Prácticamente todo conflicto político, moral y legal encuentra respuesta o está fuertemente influenciado por la Constitución<sup>21</sup>. Como estas disposiciones poseen valor normativo directo, ya no es necesario que su aplicación sea mediada por la ley.

No es solo el hecho que la ley sea reubicada en el sistema de fuentes lo que afecta su dignidad, sino que también la escasa apertura a aceptarla como instrumento de desarrollo del plan político y social que ofrece la Constitución. Esto se debe a que el nuevo constitucionalismo concibe a las constituciones como decisiones completas y animadas exclusivamente a limitar el poder<sup>22</sup>. ¿Y la ley? Una decisión interina<sup>23</sup>. Corolario de lo anterior es la inclusión de un arreglo institucional específico al que se encarga la interpretación constitucional: la jurisdicción constitucional<sup>24</sup>. El Estado de mera legalidad muta hacia uno constitucional de Derecho, que reclama para sí ser la encarnación del Estado de Derecho y que mira con cierto desdén a la ley<sup>25</sup>.

Una revisión de la literatura constitucional permite advertir que prácticamente toda la atención está puesta sobre cómo los tribunales interpretan y actualizan los significados constitucionales, "un lugar común" en el país<sup>26</sup>. Poco se dice con respecto a los usos de la Constitución que tienen lugar en otras ramas del Estado, menos en el Congreso Nacional<sup>27</sup>,

<sup>15</sup> ATRIA (2016) p. 318.

<sup>16</sup> SILVA (2020) pp. 15-6.

<sup>17</sup> ATRIA (2011) p. 157.

<sup>18</sup> HENRÍQUEZ (2012) p. 296.

<sup>19</sup> Y esto aun dejando, como este trabajo hará, tal y como está la discusión relativa sobre la posibilidad de interpretación jurídica de la constitución, que ha controvertido tan certeramente ATRIA (2016) pp. 277-84.

<sup>20</sup> CARBONELL (2010) p. 154.

<sup>21</sup> GARDBAUM (2012) pp. 172-4.

<sup>22</sup> WALDRON (2016) 29-34.

<sup>23</sup> HENRÍQUEZ (2012) p. 300.

<sup>24</sup> BAYÓN (2005).

<sup>25</sup> FERRAJOLI (2002) p. 68; FERRAJOLI (2005) p. 13; COMANDUCCI (2002) p. 91; GUASTINI (2016) pp. 136-7; NINO (1992) pp. 1-3.

<sup>26</sup> SILVA (2020) pp. 16.

<sup>27</sup> KATYAL (2001) p. 1335; DEVINS y WHITTINGTON (2005) pp. 1-2.

el que es presentado como puro poder desnudo de hombres y mujeres, pasiones y amenaza para la libertad<sup>28</sup>, cuyos desacuerdos son producto del mero autointerés<sup>29</sup>. Ello contrasta con las versiones más estilizadas de los tribunales que son vistos como el foro de los principios y la razón<sup>30</sup>.

Así, la doctrina nacional ha construido la función legislativa como residual de la jurisdiccional constitucional<sup>31</sup>. En materia de interpretación constitucional esto es aún más evidente, donde las referencias al papel que cabría a la legislación prácticamente no existen. Se ha llegado a tal punto que incluso se ha dicho que la existencia misma del concepto de Constitución depende de la existencia de esta jurisdicción<sup>32</sup>. Nuestro objetivo acá no es desplazar a la jurisdicción del rol que pueda caberle en la lectura constitucional, sino anotar cómo el énfasis en ella nos ha llevado a obviar el papel de la legislatura en la interpretación constitucional.

La regla general en nuestra doctrina es asumir que los usos de la Constitución son un asunto de tribunales, en especial del TC<sup>33</sup>. La actividad legislativa figura solo de modo tangencial, y en cualquier caso para advertir los límites dentro de los que se mueve. Así, se ha dicho que las decisiones del TC son vinculantes para todos los órganos del Estado y sus interpretaciones, auténticas. Por lo mismo no podrían ser “contradicha[s] o modificada[s] por otro órgano”<sup>34</sup>. Como custodio supremo de la Constitución, sus decisiones representan la “entronización de nuevos estándares de interpretación, superando los métodos tradicionales y que eran tributarios de la soberanía de la ley”<sup>35</sup>. El TC tiene “la última palabra en defensa de los derechos fundamentales”<sup>36</sup> en virtud de su “posición máxima”<sup>37</sup>. Y si bien el legislador interviene en la interpretación pública, es la jurisprudencia de los tribunales la que “aclara (...) el verdadero sentido y alcance de un precepto constitucional”<sup>38</sup>.

Quizá la visión más intensa al respecto la ha sostenido el propio TC, cuando ha afirmado que a este le cabe sustituir la voluntad del legislador por la suya propia<sup>39</sup>. Aunque hay voces que matizan esta afirmación<sup>40</sup>, enseguida afirman que sus sentencias son vinculantes para todos los órganos del Estado. ¿También para el legislador? Sí, pues este “debe (...) ajustarse a la interpretación y los criterios por él (TC) manifestados en cuanto guardián supremo de la Constitución”<sup>41</sup>.

<sup>28</sup> WALDRON (1999a) y (1999b); VIERA (2015) pp. 225-6.

<sup>29</sup> GARCÍA y SOTO (2009) pp. 358-60.

<sup>30</sup> DWORKIN (1986a) y DWORKIN (1986b); BARAK (2006).

<sup>31</sup> ATRIA (2016) pp. 159 y ss.

<sup>32</sup> SOTO (2020) p. 147.

<sup>33</sup> GÓMEZ (2005) pp. 652-3; NOGUEIRA (2013) p. 255.

<sup>34</sup> NOGUEIRA (2006) p. 82; también FERNANDOIS (2005).

<sup>35</sup> CEA (2006) p. 165.

<sup>36</sup> FERNÁNDEZ (2001) p. 82.

<sup>37</sup> FERNÁNDEZ (2006) p. 138.

<sup>38</sup> VIVANCO (2001) pp. 407, 415.

<sup>39</sup> La cita en ATRIA (2011) pp. 153-4.

<sup>40</sup> PEÑA (2006) p. 176.

<sup>41</sup> PEÑA (2006) p. 181; en sentido similar, GÓMEZ (2005) pp. 679-80; (2013) p. 255.

### 3. UN RECONOCIMIENTO DÉBIL

La atención que recibe el trabajo legislativo de cara a la Constitución es o bien escasa o supeditada a la jurisdicción constitucional. El profesor Alejandro Silva Bascuñán parece pronunciarse favorablemente, cuando parafraseando el Art. 3 del Código Civil dice que solo toca al legislador interpretar la ley de modo general y obligatorio<sup>42</sup>. Sin embargo, agrega, la Constitución establece “la posibilidad de que la Ley Fundamental sea interpretada por el legislador” en propiedad solo para superar las “emergencias” que pueden surgir ante vacilaciones o desacuerdos que puedan aparecer frente a las lecturas alternativas que puedan arrancar de un mismo precepto constitucional<sup>43</sup>.

El profesor Patricio Zapata, por su parte, también se refiere al legislador y su involucramiento sustantivo con la Constitución. A propósito de la presentación de la teoría de la deferencia razonada, advierte que, si bien el TC podría reclamar “válidamente el título de ‘supremo intérprete’ de la Carta Fundamental”, no es el único órgano que interviene en su interpretación: “el legislador también interpreta la Constitución”<sup>44</sup>. Enseguida, y citando a Silva Bascuñán, agrega las razones que en su concepto deberían llevar al TC a acercarse con mayor deferencia a las decisiones legislativas. En la discusión legislativa, dice, puede existir un trabajo serio y razonado<sup>45</sup>. Con todo, antes que ofrecer una mirada que se construye desde las atribuciones del Congreso, lo hace desde una doctrina que el TC habría elaborado para acercarse al trabajo legislativo. En efecto, como la profesora Peredo ha señalado acertadamente, en nuestra doctrina la deferencia se presenta como “una suerte de cortesía constitucional en manos del Tribunal Constitucional que representa el rol de autocontención” que como “un efecto de la competencia del legislador”<sup>46</sup>.

Cordero, a propósito de su análisis del proceso legislativo, principia afirmando y reconociendo que la ley se encarga de proyectar las normas y previsiones constitucionales, confiriéndole a aquélla un papel que pocos están dispuestos a reconocerle<sup>47</sup>. Algo similar advierte Aldunate, para quien el legislador ocupa un rol fundamental al desplegar “las distintas posibilidades de articulación normativa concernientes al ejercicio de las libertades”<sup>48</sup>. Pero como para Aldunate el carácter vinculante de la Constitución “se concreta en sistema de control de constitucionalidad”<sup>49</sup>, advierte que la labor legislativa solo se reduce a ese despliegue de posibilidades. Cualquier idea relativa a la legislación en tanto modo de concretar

<sup>42</sup> SILVA BASCUÑÁN (2000) p. 17.

<sup>43</sup> SILVA BASCUÑÁN (2000) pp. 39-42.

<sup>44</sup> ZAPATA (2008) pp. 243-4.

<sup>45</sup> ZAPATA (2008) p. 245. Resulta necesario advertir que estas referencias de Zapata a los trabajos del profesor Silva Bascuñán se basan en la edición de 1963, esto es, sobre la Constitución de 1925 que confería un papel crucial para los órganos políticos en su interpretación y defensa y que no contemplaba las leyes interpretativas. COUSO (2011).

<sup>46</sup> PEREDO (2018) pp. 20-1.

<sup>47</sup> CORDERO (2010) p.126.

<sup>48</sup> ALDUNATE (2008) p. 185.

<sup>49</sup> ALDUNATE (2008) p. 183.

o actualizar el contenido de la Constitución “esconde una trampa... [sujetar] el tratamiento dogmático de los derechos constitucionales al ámbito de su desarrollo legislativo”<sup>50</sup>.

Distinta en la doctrina es la postura del profesor Luis Alejandro Silva. A partir de la crítica a la tesis de la supremacía interpretativa del TC, abre espacios al involucramiento interpretativo del Congreso con la Constitución<sup>51</sup>. Abrazando una suerte de departamentalismo, afirma que si se presta atención al cúmulo de autoridades que intervienen en la aplicación e interpretación de la Constitución, esta “no admite una interpretación unívoca en Chile”<sup>52</sup>. Sin embargo, pocas veces menciona al legislador. Debe inferirse. En primer lugar, según Silva la Constitución no puede comprenderse cabalmente prescindiendo de la ley. Así, ha dicho que la ley condiciona la lectura que se haga de la Constitución<sup>53</sup>, por ende reconociendo un papel al legislador<sup>54</sup>. Si bien con posterioridad realiza un reconocimiento explícito de la potestad legislativa para desarrollar el texto constitucional<sup>55</sup>, se trata de un reconocimiento todavía débil porque lo hace al abordar la influencia de la ley en la Constitución a partir del análisis de las sentencias del propio TC y la forma en que ellas recogen la lectura legal de la Constitución<sup>56</sup>.

En segundo lugar, afirma que la fuerza vinculante de las interpretaciones del TC no empece a los demás órganos del Estado. Estos órganos seguirán gozando de una discreción interpretativa, espacio que cabría extender también el caso de la declaración de inconstitucionalidad la que, fuera de derogar el precepto legal declarado inconstitucional, no vincula con su precedente a los demás órganos<sup>57</sup>. En tercer lugar, y conectado a lo anterior, hay cuestiones estructurales –absolutas, dice– que impiden radicar en el TC el monopolio de la interpretación constitucional. Si se anota que la Constitución es parte jurídica parte política, no hay razón alguna para sostener que respecto de esta última parte debamos someternos a los razonamientos de un tribunal<sup>58</sup>. La Constitución es aplicada también por órganos políticos, donde hay que incluir al legislador<sup>59</sup>. Pero es, también, un reconocimiento débil. Primero, por su ser implícito. Pero podría ser todavía más débil si lo que implica es reducir el ámbito de acción legislativa solo a los aspectos de la Constitución respecto de los que no hay duda que son políticos. Esto podría ocurrir por dos vías: ya sea porque así se ha definido por la jurisprudencia, en cuyo caso depende de la disposición de un tribunal<sup>60</sup>, o porque a esas zonas no puede ingresar un tribunal por carecer de una vía procedimentalmente habilitada para hacerlo<sup>61</sup>. No queda otra.

<sup>50</sup> ALDUNATE (2008) p. 186. En contra de esta idea, WEBBER (2009) 126-7.

<sup>51</sup> SILVA (2012a).

<sup>52</sup> SILVA (2012a) pp. 574-5.

<sup>53</sup> SILVA (2012a) pp. 605-7.

<sup>54</sup> SILVA (2012b).

<sup>55</sup> SILVA (2014) pp. 461-2.

<sup>56</sup> SILVA (2014) p. 462.

<sup>57</sup> SILVA (2012c) pp. 369-71.

<sup>58</sup> SILVA (2012a) pp. 608-11.

<sup>59</sup> SILVA (2012a) p. 610.

<sup>60</sup> CORONEL GÓMEZ, SONIA NODRILA CON PRESIDENTA DE LA REPÚBLICA (2017); ULLOA GUZMÁN, JUAN Y OTROS CON HONORABLES DIPUTADOS CLAUDIO ALVARADO Y OTROS (2007).

<sup>61</sup> SILVA (2017).

### III. LOS CRITERIOS

A pesar del poco auspicioso escenario que se dibuja para el Congreso Nacional de cara a la lectura constitucional, la literatura comparada ha comenzado a reivindicar su rol como intérprete constitucional. En esta sección se ofrecen los criterios que guiarán nuestra revisión del proceso legislativo nacional. Para que ambas secciones se comprendan en el contexto del trabajo que acá ofrecemos, es necesario anotar dos presupuestos sobre los que estos criterios se construyen.

#### 1. DOS PRESUPUESTOS

Los presupuestos de este trabajo de revista al proceso legislativo son dos. Primero, que el constitucionalismo adecuadamente comprendido debe abandonar la idea de que su función es únicamente la de servir como límite al poder. Aunque entre nuestra doctrina existe esa tendencia, el énfasis en los límites descuida el hecho que las constituciones estatuyen “órganos que permiten a las personas cooperar y coordinarse en la búsqueda de proyectos que de otro modo no podrían perseguir”<sup>62</sup>, así como procedimientos e instituciones que aseguran la posibilidad que múltiples puntos de vista sean escuchados en la toma de decisiones<sup>63</sup>. Una visión que solo acentúa los límites es normativamente debatible. Con ella se corre el riesgo de que todas las acciones de un Estado, incluso las que van en beneficio de las personas, sean sospechosas de ilegitimidad<sup>64</sup>. El problema es que un Estado que no logra satisfacer el bienestar de sus ciudadanos, a veces porque es impedido de hacerlo desde los órganos de control, es uno que falla<sup>65</sup>. ¿Quién configuraría una forma de constitucionalismo inútil? Por último, la comprensión del constitucionalismo como pura limitación al poder descansa en una premisa falsa: concebir el proyecto constitucional como uno acabado<sup>66</sup>. Pero los principios del constitucionalismo solo están determinados en algunos de sus aspectos<sup>67</sup>.

Segundo, que la aplicación de la Constitución por parte de legislador para crear leyes es en sí una forma de interpretación<sup>68</sup>. Esto es ineludible, primero, por el carácter dinámico del ordenamiento constitucional: “una norma es válida”, y la ley no es la excepción, “en la medida que ha sido creada de la manera determinada por otra norma”<sup>69</sup>. Así como las leyes deben ser interpretadas por la judicatura para obtener la “norma individual (...) la Constitución debe ser interpretada cuando se trata de aplicarla con la finalidad de sancionar leyes ordinarias”<sup>70</sup>. Existe interpretación de la Constitución, entonces, mientras esta sea aplicada

---

<sup>62</sup> WALDRON (2016) p. 34.

<sup>63</sup> WALDRON (2016) p. 36.

<sup>64</sup> WALDRON (2016) p. 31.

<sup>65</sup> BARBER (2018) p. 5.

<sup>66</sup> WEBBER (2009) p. 30.

<sup>67</sup> BARBER (2018) p. 14-5.

<sup>68</sup> Acá no se disputa que la interpretación del Congreso Nacional no pueda ser revisada por otro órgano. GUASTINI (2010) p. 47.

<sup>69</sup> KELSEN (1986) p. 118.

<sup>70</sup> KELSEN (1986) p. 129.

en el proceso legislativo<sup>71</sup>. Y esa interpretación alcanza a las normas tanto sustantivas de la Constitución como a las adjetivas; no es posible la aplicación de las primeras sin las segundas<sup>72</sup>. Como un órgano constituido, el Congreso Nacional actúa de conformidad a la Constitución, pero al hacerlo descansa en algunas de sus secciones (como los procedimientos) para actualizar la comprensión de otras<sup>73</sup>.

Nos movemos ahora a examinar los criterios conforme a los que procederemos a identificar los espacios procedimentales en los que tiene lugar la interpretación constitucional del Congreso Nacional. Si bien la ley en tanto resultado final de la actividad legislativa es en sí misma una interpretación de la Constitución, no todos los actos que tienen lugar en el procedimiento legislativo pueden reclamar estar desempeñando tal función.

## 2. INSTITUCIONES COLECTIVAS Y VENCEDORES

Es común en nuestra práctica política agregar algún apellido a las leyes aprobadas, como el del o la congresal autora de la moción. La práctica ofrece una mala representación del proceso legislativo. Pareciera sugerir que es posible dar cuenta de resultado legislativo apelando a la intención o voluntad de una sola persona, como si lo único que importara fuera qué es lo que esa persona tenía a la vista al momento presentar la moción. Esto es un error que lesiona la integridad del proceso legislativo al no advertir que es uno que no puede reconstruirse adecuadamente prescindiendo del carácter colectivo de la creación legislativa<sup>74</sup>.

Por ello que el criterio llama a examinar las instancias procedimentales del proceso legislativo que den cuenta de un desempeño institucional, antes que opiniones e intervenciones individuales<sup>75</sup>. Al fin de cuentas, el proceso legislativo es uno que tiene éxito y está diseñado para agregar preferencias individuales<sup>76</sup>. El criterio, entonces, apunta a prestar atención a lecturas constitucionales que ya han pasado un cierto umbral de seriedad<sup>77</sup> que los procedimientos permiten identificar<sup>78</sup>.

Una primera consecuencia de este criterio consiste en apuntar que las leyes no son accidentes, son decisiones<sup>79</sup>. Y que esas decisiones se estructuran sobre la base de procedimientos de los que resultan vencedores y perdedores<sup>80</sup>. Aunque las legislaturas son instituciones específicamente diseñadas para favorecer la confrontación de visiones<sup>81</sup>, no da lo mismo quién se impuso. Quien gana no obtiene un premio, sino que “un derecho a que su

<sup>71</sup> Kelsen (1990) p. 127.

<sup>72</sup> Kelsen (2006) p. 129.

<sup>73</sup> Webber (2009) pp. 32; 44-5.

<sup>74</sup> Waldron (2003) p. 387-8. Esta práctica tiene un correlato jurisdiccional que merece el mismo reproche. Nourse (2016); Waldron (2016) pp. 162-3.

<sup>75</sup> Tushnet (2005) p. 270.

<sup>76</sup> Tushnet (2006) p. 369.

<sup>77</sup> Tushnet (2005) p. 270.

<sup>78</sup> Tushnet (2006) p. 370-1.

<sup>79</sup> Atria (2016) p. 169; Nourse (2016) p. 16; Waldron (2016) p. 126.

<sup>80</sup> Nourse (2016) p. 70.

<sup>81</sup> Waldron (2016) p. 159.

propuesta sea tenida como ley de la república"<sup>82</sup>. Pero por ello sería problemático atribuir una interpretación constitucional a, o hurgar la intención legislativa en, las voces de quienes han perdido. Singularizar opiniones individuales al margen del contexto institucional en que tiene lugar sus intervenciones, ofrece una mala representación del trabajo legislativo.

Una segunda consecuencia consiste en advertir que las regulaciones constitucionales de algunas democracias requieren no solo que las decisiones legislativas sean aprobadas por mayorías, sino que por supermayorías (en Estados Unidos para evitar intervenciones filibusteras)<sup>83</sup>. Esto es lo que Nourse denomina la dificultad supermayoritaria, a propósito de la facilidad con que una minoría puede frustrar la aprobación de leyes<sup>84</sup>. Para lo que acá nos interesa, esta dificultad ofrece una variante procedimental que debemos considerar: preferir siempre aquella evidencia que se ha configurado por las mayorías a las que ha concurrido la multiplicidad de sectores políticos<sup>85</sup>. La mejor evidencia, entonces, es aquella que conforme a las reglas del proceso puede imputarse a un grupo vencedor y, dentro de él, aquel que pueda exhibir la mayor concurrencia política<sup>86</sup>.

### 3. ETAPAS Y SECUENCIAS

La voz institucional del Congreso Nacional es una que se construye sobre los cimientos de los procedimientos secuenciales que dan forma al proceso legislativo. Ese procedimiento se erige sobre la base de agregación de preferencias/revisión/agregación de preferencias (votación)<sup>87</sup>. Esto nos permite llamar la atención sobre tres cosas que son relevantes. Primero, que el proceso legislativo es uno que se encuentra estructurado sobre la base de normas constitucionales, legales, internas y prácticas que han desarrollado a lo largo de los años sus propios participantes. Esas prácticas, que desde luego se han ido contorneando sobre la base de las mismas reglas legales vigentes (una cierta interpretación de la Constitución, de hecho), son muy importantes para poder auscultar la voz del Congreso Nacional<sup>88</sup>.

Segundo, del hecho de que el proceso legislativo se estructure sobre la base de secuencias, podemos deducir que la interpretación constitucional del Congreso se va configurando de modo fragmentado. Un proyecto de ley atraviesa una serie de etapas (comisiones, votación en comisiones y salas) que no solo ofrecen margen para que los diferentes intervinientes puedan ajustar sus propias visiones, sino que, justamente por ello, ofrece comprensiones más acabadas a medida que se aproxima el fin de la tramitación.

Por último, el modo secuencial en que se configura la voluntad legislativa nos empuja a afirmar que las lecturas que se ubican en las etapas más tardías del proceso legislativo debieran pesar más al momento de identificar la interpretación constitucional del Congreso

<sup>82</sup> WALDRON (2003) p. 384.

<sup>83</sup> El filibusteo consiste en "comportamiento legislativo (o la amenaza de tal comportamiento) animado a dilatar una decisión colectiva para obtener ventajas estratégicas". KOGER (2010) p. 16.

<sup>84</sup> NOURSE (2016) p. 27-8.

<sup>85</sup> NOURSE (2016) p. 33.

<sup>86</sup> NOURSE (2016) pp. 153-4.

<sup>87</sup> NOURSE (2016) p. 152; WALDRON (2016) pp. 141-2.

<sup>88</sup> Su violación es acusada severamente, TUSHNET (2020) pp. 223-7.

que las que tuvieron lugar al comienzo del proceso legislativo<sup>89</sup>. Por prístina que pueda parecernos una declaración en torno a la constitucionalidad de un proyecto de ley identificada durante el primer trámite legislativo, debemos preguntarnos si esa es una visión que soportó el paso de las diferentes etapas de la formación de la ley.

#### 4. FUERA DE LA AMENAZA JUDICIAL

Tushnet ofrece un tercer criterio: observar el trabajo interpretativo del Congreso Nacional fuera de la amenaza de la revisión judicial<sup>90</sup>. Esto es complejo de lograr en Chile por la baja barrera de activación que la revisión preventiva de constitucionalidad posee en Chile. En cualquier caso, la razón por la que esto debiera evitarse es doble. Primero, para hacer posible la identificación de la lectura constitucional legislativa en serio. Como la literatura se ha encargado de enfatizar, tener al tribunal de revisión a la vuelta de la esquina puede bien funcionar como un incentivo para no preocuparse de la constitucionalidad de un proyecto de ley<sup>91</sup>. Ello lesiona la integridad del proceso legislativo al crear incentivos no tanto para que se adopten decisiones controversiales, sino que, lo que es peor para la rendición de cuentas, la de crearlos para que esas decisiones no sean adoptadas en la rama representativa y sean dejadas a funcionarios “no electos o controlados”<sup>92</sup>.

Segundo, este criterio permite prestar atención a la forma en que el parlamento se relaciona de cara a la Constitución, antes que a la doctrina o una sentencia del tribunal de constitucionalidad<sup>93</sup>. Por supuesto que esto debería empujarnos a examinar si acaso el Congreso Nacional realiza deliberaciones en torno a la forma en que debe aplicar la Constitución cuando no está frente a la amenaza judicial<sup>94</sup>. Lo que es claro es que cuando lo está, la puede considerar. Un ejemplo reciente nos sirve para graficar el punto. Se trata de la discusión relativa al denominado tercer retiro. Frente a la declaración de inconstitucionalidad de un proyecto de reforma constitucional (segundo retiro)<sup>95</sup>, al momento de discutir un tercer retiro se tuvo en cuenta qué debía hacerse para poder evitar una nueva sentencia en contra<sup>96</sup>. Aunque ello podría verse como deseable por quienes abrazan la idea de un TC como intérprete final de la Constitución, también podría generar comportamientos indeseados que oscurecen el trabajo legislativo.

<sup>89</sup> La votación no es lo único que importa, pero tampoco es solo una solución de compromiso para poner fin al debate, WALDRON (1999b) pp. 108-10; ATRIA (2016) pp. 173-4.

<sup>90</sup> TUSHNET (2005) pp. 271-3.

<sup>91</sup> SINCLAIR (2005) p. 293.

<sup>92</sup> ELY (1980) 133-4.

<sup>93</sup> Sobre las relaciones entre el Congreso y la Corte Suprema de los Estados Unidos, PICKERILL (2005) pp. 160-7.

<sup>94</sup> Esta es la pregunta que se hace PICKERILL (2004) p. 19.

<sup>95</sup> *REQUERIMIENTO DE INCONSTITUCIONALIDAD PRESENTADO POR S.E. EL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA, ROL 9797-20* (2020)

<sup>96</sup> En la discusión del denominado tercer retiro (Boletín N° 13.950-07), por ejemplo, en la Comisión de Constitución, Legislación, Justicia y Reglamento se sostuvo expresamente que no se le “tem[ía] al Tribunal Constitucional” o que se conocía “el riesgo del trámite ante el Tribunal Constitucional” y que por lo mismo se debía buscar una fórmula para “sortear dicha etapa de manera inteligente”.

Por supuesto que el hecho que el Congreso trabé diálogo con el órgano jurisdiccional de control de constitucionalidad no es algo que *per se* pueda reprocharse<sup>97</sup>. En efecto, es la construcción en conjunto de comprensiones constitucionales, antes que la de una voz final que determine la adecuada interpretación constitucional, lo que mejor parece describir el modelo chileno. Sin embargo, y como hemos dicho al comienzo, acá nos centraremos en la identificación de los espacios procedimentales aptos para la interpretación constitucional del Congreso, antes que la de evaluar un eventual diálogo interinstitucional.

## 5. LA CONSTITUCIÓN FUERA DE LAS CORTES

Por último, la interpretación constitucional en sede legislativa es diferente, tanto en resultados como en métodos, a la que tienen lugar en sede judicial. El Congreso no es un tribunal ni opera con sus criterios. Las leyes y los razonamientos legislativos, por su parte, tampoco deben evaluarse con los cánones de interpretación que han sido desarrollados por y para los tribunales<sup>98</sup>. No porque sean mejores o peores, sino porque obedecen a lógicas, instituciones e incentivos diferentes<sup>99</sup>. Por ejemplo, mientras un grupo de jueces o juezas requiere en muchas ocasiones solo contar con un voto más para imponer su interpretación (o el voto dirimente de la presidencia en el TC), en el caso de las asambleas legislativas el grado de apoyo en favor de una posición es mucho más difícil de lograr<sup>100</sup>. De otro lado, las legislaturas en tanto órganos de representación le hablan a una serie de audiencias<sup>101</sup>. Todo ello configura un cierto entorno institucional que produce unos ciertos tipos de razonamientos y decisiones que deben evaluarse en el propio mérito de los procedimientos legislativos<sup>102</sup>.

Y sin dejar de ser interpretaciones constitucionales. En efecto, la misma regulación constitucional, así como un cierto desarrollo jurisprudencial, ha definido zonas de la Constitución cuya aplicación está vedada al ingreso de los tribunales<sup>103</sup>. La acusación constitucional es un ejemplo de las primeras, las denominadas cuestiones políticas un ejemplo de las segundas. En ambas materias al no poder ingresar los tribunales no tenemos estándares jurisdiccionales disponibles<sup>104</sup>. Y aun así no dejamos de sostener que ellas importan la aplicación e interpretación de la Constitución<sup>105</sup> o que han dejado de ser asuntos constitucionales<sup>106</sup>. En otras palabras, nadie se animaría a sostener que porque no hay una supervisión judicial o porque no existen criterios jurisprudenciales disponibles esas son decisiones que pueden adoptarse sin ningún límite constitucional<sup>107</sup>.

<sup>97</sup> PICKERILL (2005) pp. 152-3.

<sup>98</sup> NOURSE (2016) p. 66; 85-8; 91-5.

<sup>99</sup> NOURSE (2016) pp. 17-8.

<sup>100</sup> NOURSE (2016) pp. 27-32.

<sup>101</sup> NOURSE (2016) pp. 20-3.

<sup>102</sup> NOURSE (2016) pp. 86-7.

<sup>103</sup> BASSA (2011) p. 221.

<sup>104</sup> TUSHNET (2006) pp. 358-9.

<sup>105</sup> Por amplios que sean los "márgenes de libertad interpretativa". ZÚÑIGA (2011) p. 116; SILVA (2017).

<sup>106</sup> TUSHNET (2006) p. 358.

<sup>107</sup> Tampoco nadie afirma que para el TC la Constitución sería solo una "norma programática" porque no tiene un órgano que la controle desde afuera, ATRIA (2016) p. 259; LOVERA (2018) pp. 195-200.

Por lo señalado antes (II.1 y II.2), sin embargo, este es un criterio que debe enfrentar un entorno hostil. El cambio de paradigma hacia el denominado Estado constitucional de Derecho ha afectado crucialmente el papel del Congreso de cara a la Constitución. Pero ello no siempre fue así. Esto queda en evidencia cuando exploramos el propósito de obras que se acercaron al estudio de la labor legislativa mientras la Constitución era concebida como decisión política y cuya garantía de tutela estaba en la apertura de ella al proceso político<sup>108</sup>. El profesor Jorge Huneeus, por ejemplo, afirmaba que sin descuidar la teoría, el trabajo que entonces presentaba se construía sobre apuntes que “venimos extractando de los *Boletines de Sesiones* de nuestras Cámaras”, nótese, “en todo aquello que se refieren a las discusiones habidas con motivo de la inteligencia y aplicación de los preceptos contenidos en nuestra Ley Fundamental”<sup>109</sup>. Es en el Congreso que el profesor Huneeus buscó las discusiones acaecidas, las opiniones emitidas y, más importante aún, “las soluciones que han prevalecido (...) relativos a la Constitución que nos rige”<sup>110</sup>. No en vano Roldán afirmaría más tarde que “los poderes públicos que representan a la nación para el desempeño de la función lejislativa, se hallan en mejor situación que nadie para espresar la opinión de la misma sobre el alcance de los preceptos fundamentales”<sup>111</sup>.

Quizá una de las pocas excepciones la ofrece el profesor Jaime Bassa, que se refiere explícitamente a los usos legislativos de la Constitución para destacar la labor interpretativa del legislador. Así, ha afirmado que “cada acto normativo que emana de su competencia supone la positivización de una determinada interpretación constitucional”<sup>112</sup>. Si bien advierte que en caso de desacuerdos interpretativos se habilita la intervención del TC, afirma que muchas otras interpretaciones de la Constitución poseen plena validez y no son sometidas a control jurisdiccional<sup>113</sup>. Esto es lo que acontece con “la gran mayoría de las interpretaciones constitucionales que se encuentran presentes en la discusión de los proyectos de ley ... donde no participa un tribunal”<sup>114</sup>. No ofrece, sin embargo, un barrido de los momentos del proceso legislativo que serían propicios para que el Congreso ofrezca su lectura (pero tampoco era su objetivo).

#### IV. LOS MOMENTOS

¿Existen esos momentos?<sup>115</sup> Esta sección revisita el proceso legislativo a efectos de identificar los que nos parecen son esas instancias del proceso de creación de las leyes a través de las que el Congreso Nacional interpreta la Constitución. Lo hacemos a la luz de los criterios recién enunciados y con dos presupuestos. Primero, que la ley misma, el resultado del proceso legislativo, puede muchas veces ser ella misma una interpretación obvia de la

<sup>108</sup> CARRASCO ALBANO (1858) pp. 240-1.

<sup>109</sup> HUNEEUS (1890) pp. 15-6.

<sup>110</sup> HUNEEUS (1890) p. 16.

<sup>111</sup> ROLDÁN (1913) p. 494.

<sup>112</sup> BASSA (2011) p. 221.

<sup>113</sup> BASSA (2011) pp. 222-3.

<sup>114</sup> BASSA (2011) p. 223.

<sup>115</sup> La pregunta no es trivial, GARRETT y VERMEULE (2005) p. 253.

Constitución como hemos venido diciendo antes. No la listamos acá, pero la comprensión constitucional de esa decisión puede iluminarse con las instancias que acá presentamos. Segundo, que seguimos en términos generales el camino que recorren las etapas del proceso legislativo. Aunque las lecturas de la Constitución se van construyendo a retazos, las lecturas posteriores derrotan a las anteriores. Con todo, tener presentes las lecturas anteriores es relevante en la medida que ellas puedan soportar bien el paso del tiempo legislativo<sup>116</sup>.

#### 1. LA ADMISIBILIDAD

En primer lugar, el trámite de admisibilidad, aunque limitado a las decisiones que pasen por la sala; solo allí hay un respaldo colectivo. En efecto, en el trámite de admisibilidad se examina acaso el proyecto cumple con los requisitos técnicos y políticos que se requieren para que pueda ingresar a tramitación. En la práctica, dicha labor se lleva a cabo por los abogados de la secretaría de cada una de las cámaras, que emiten un informe que entrega al presidente del Senado o de la Cámara para que ratifique dicha decisión. Sin perjuicio de lo anterior, el art. 15 inc. 1° LOC del Congreso Nacional (LOCCN) permite a la sala reconsiderar esta decisión a través de una votación de admisibilidad de la iniciativa, en cuyo caso continúa su tramitación<sup>117</sup>. Cuando la discusión sobre la que se traba la admisibilidad de un proyecto de ley es una sobre su constitucionalidad –inadmisibilidad por inconstitucionalidad de fondo<sup>118</sup>– y el asunto se decide en sala, hay allí una lectura e interpretación de la Constitución imputable al Congreso Nacional<sup>119</sup>.

Esto es lo que ocurrió con el primer proyecto de ley presentado para autorizar un retiro excepcional de los fondos de las AFP<sup>120</sup>. El proyecto recibió un informe negativo de la secretaría de la Cámara por versar sobre materias que eran de iniciativa exclusiva del PDR. El informe fue sometido a votación en sala la que respaldó la inadmisibilidad por 52 votos contra 41. En términos similares, la discusión en general de un proyecto de ley también puede abrirse como un espacio propicio para la deliberación constitucional. Por ejemplo, en el proyecto de ley que Fortalece la fiscalización y la persecución de los delitos de robo y hurto de madera en troza (Boletín N° 12.001-25) se trabó una interesante discusión en del Senado en lo relativo a las razones por las que el proyecto se había enviado a la Comisión de Seguridad para su estudio, en vez de a la de Constitución. El Senador Quintana sostuvo durante la discusión en general del proyecto que “no hay condiciones para aprobar esto hoy día, más aún si no trae un informe de la Comisión de Constitución”. El proyecto fue rechazado en general en el Senado.

<sup>116</sup> NOURSE (2016) p. 157.

<sup>117</sup> BRONFMAN y otros (2013) pp. 199-200.

<sup>118</sup> SOTO (2015) pp. 197-8.

<sup>119</sup> Habría que incluir acá, desde luego, la comisión mixta a que da lugar la declaración de inadmisibilidad en la cámara revisora, de conformidad al art. 15 inc. 2° LOCCN. Esto es lo que aconteció en el proyecto de ley sobre el denominado posnatal de emergencia. “Pasa a Comisión Mixta: Senado declaró inadmisibile proyecto de postnatal de emergencia”, [www.cnnchile.cl](http://www.cnnchile.cl) (18.06.2020). Disponible en: [https://www.cnnchile.com/pais/senado-postnatal-emergencia-inadmisibile\\_20200618/](https://www.cnnchile.com/pais/senado-postnatal-emergencia-inadmisibile_20200618/). Fecha de consulta: 12 de abril de 2021.

<sup>120</sup> La información en “Cámara de Diputados declara inadmisibile retiro de fondos de AFP”, [www.diarioconstitucional.cl](http://www.diarioconstitucional.cl) (16/04/2020). Disponible en: <https://www.diarioconstitucional.cl/2020/04/16/camara-de-diputados-declara-inadmisibile-retiro-de-fondos-de-afp/>. Fecha de consulta: 12 de abril de 2021.

## 2. LAS INDICACIONES

De conformidad al art. 69 CPR, “[t]odo proyecto puede ser objeto de adiciones o correcciones en los trámites que corresponda”. Las indicaciones a los proyectos de ley<sup>121</sup> ofrecen un interesante espacio para la interpretación de la Constitución en el proceso legislativo. Por lo pronto, ellas se encuentran disciplinadas por las ideas matrices o fundamentales de los proyectos de ley (art. 69 inc. 1° CPR). Esto es relevante en el contexto de lo que acá comentamos si esas ideas exponen la forma en que el proyecto de ley cuya discusión se inicia se vincula a una cierta inteligencia de la Constitución (aunque ocurre más en los mensajes que las mociones<sup>122</sup>).

Es relevante, además, porque de conformidad al art. 24 inc. 2° LOCCN no se admitirán las indicaciones “contrarias a la Constitución política”. Evidentemente este es un momento en que el Congreso puede trabar una discusión respecto a la constitucionalidad de una indicación<sup>123</sup>. Además, en el inc. 3° del mismo precepto se señala que las indicaciones se encuentran gobernadas por las mismas reglas relativas a la iniciativa legal, de modo que sobre las materias de iniciativa exclusiva del PDR solo este tiene titularidad para presentar las indicaciones. Como sabemos, el alcance de estas materias es también una cuestión de interpretación constitucional. Así lo indica, aunque de modo oblicuo, el profesor Silva Bascuñán, cuando señala que las dudas relativas a la adecuada formulación de las indicaciones “se transforma[n] (...) en una cuestión de constitucionalidad que puede ser presentada al Tribunal de tal jurisdicción”<sup>124</sup>.

Ahora bien, el momento de las indicaciones en el que debemos observar acaso existe una interpretación constitucional del Congreso Nacional no es el relativo a su presentación. Podrían ser (como en el caso del PDR) lecturas individuales. ¿Existe acá algún momento de lectura colectiva? Si bien la facultad de declarar la inadmisibilidad de las indicaciones por infringir la Constitución está puesta en manos del presidente de la sala, la sala o la comisión, en su caso, puede reconsiderar dicha resolución (art. 25 inc. 1° LOCCN)<sup>125</sup>. Un segundo momento lo representa la posibilidad de que una indicación aprobada en la cámara de origen sea luego declarada inadmisibile en la revisora<sup>126</sup>.

## 3. LOS INFORMES DE LAS COMISIONES

Las comisiones de trabajo legislativo participan de lo que se denomina el trabajo interno de cada una de las cámaras y realizan el estudio de proyectos que se encuentran en

<sup>121</sup> SILVA BASCUÑÁN (2000) p. 122.

<sup>122</sup> Desde luego que es la discusión colectiva de las indicaciones a la luz de las ideas matrices y no las ideas matrices mismas la que debiéramos observar en busca de un valor interpretativo. BRONFMAN (1998) pp. 114-5.

<sup>123</sup> *REQUERIMIENTO DEL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA RESPECTO DE LA INCONSTITUCIONALIDAD DE “LA ACTUACIÓN DEL SENADO”*, ROL N° 2025-11 (2011), cons. 61.

<sup>124</sup> SILVA BASCUÑÁN (2000) p. 128.

<sup>125</sup> No es el objeto de este trabajo evaluar acaso esas interpretaciones son adecuadas o no, sino si acaso existe ese espacio procedimental para que el Congreso pueda embarcarse en una interpretación de la Constitución. Por vía indirecta, criticando que esta era la regla bajo la Constitución de 1925 hasta la introducción del TC, FERMANDOIS y GARCÍA (2009) p. 289.

<sup>126</sup> SOTO (2015) pp. 199-200..

primer o segundo trámite constitucional<sup>127</sup>. Allí tiene lugar el estudio más detallado de las propuestas legislativas<sup>128</sup>. Parecen ser un espacio particularmente ideal para buscar en ellas un momento procedimental de lectura constitucional: son órganos colegiados<sup>129</sup>, deliberan con cuidado, están conformadas observando criterios de pluralismo partidista, puede reunir todos los antecedentes necesarios para el acertado estudio de un proyecto, incluyendo la citación a expertos (art. 223 inc. 1º del reglamento de la Cámara de Diputados y Diputadas) y en la experiencia comparada se las ha visto como instancias que ofrecen especialización y continuidad en su composición<sup>130</sup>.

Su labor concreta consiste en elaborar un “informe que ilustra y propone el texto definitivo de proyecto de ley a la Sala”<sup>131</sup>. El contenido de esos informes ofrece un material que parece ir satisfaciendo varios de los estándares antes enunciados, particularmente cuando en ellos se disponen los acuerdos de la comisión, las opiniones de mayoría y minoría configuradas en la instancia y decisiones que sin duda obedecen a una lectura e interpretación constitucional (como la determinación del quórum con que deben votarse ciertas disposiciones)<sup>132</sup>. Dentro de las comisiones legislativas, todavía, hay una respecto de lo que no hay que hacer demasiadas conjeturas respecto a su relevancia en la lectura e interpretación constitucional: la Comisión de Constitución, Legislación Justicia y Reglamento (en cada cámara). Una de las pocas referencias en la literatura se encuentra en Bronfman y otros, donde señalan que esta comisión “informa acerca de las dudas de constitucionalidad”<sup>133</sup> de un proyecto. La otra mención la ofrece el profesor Soto, quien la ubica, detrás de la de hacienda, en un lugar de relevancia del proceso legislativo: la comisión que ofrece “la opinión jurídica más autorizada en ambas cámaras”<sup>134</sup>.

Pese al prestigio de los informes, sin embargo, debe ponerse una nota de cautela frente a esencialismos: se trata de lecturas (sus informes) que pueden ser derrotadas más adelante. Pero son un muy buen primer indicio en la medida que la disciplina legislativa en general permite la comunión entre las voces representadas en la comisión respectiva y la votación en sala<sup>135</sup>. Aunque esto es algo que descansa más en prácticas que reglas, lo relevante es acaso los compromisos que se han alcanzado en las comisiones luego se mantienen<sup>136</sup>.

#### 4. LOS INFORMES DE LAS COMISIONES MIXTAS

Las comisiones mixtas tienen una función diferente a las anteriormente vistas: resolver los desacuerdos entre las dos cámaras, sea que este se produzca con respecto a la totalidad (art. 70 CPR) o algunas de las secciones (art. 71 CPR) del proyecto. Si tomamos

<sup>127</sup> BRONFMAN y otros (2013) p. 206.

<sup>128</sup> SOTO (2015) p. 53.

<sup>129</sup> BRONFMAN y otros (1993) p. 444.

<sup>130</sup> NOLTE (2003) p. 59.

<sup>131</sup> BRONFMAN y otros (2013) p. 210.

<sup>132</sup> BRONFMAN y otros (2013) pp. 211-7.

<sup>133</sup> BRONFMAN y otros (2013) p. 85.

<sup>134</sup> SOTO (2015) pp. 63-4.

<sup>135</sup> SOTO (2015) p. 53.

<sup>136</sup> NOURSE (2016) p. 79.

en cuenta quiénes intervienen, su operación y el momento en que lo hacen, ofrecen un relevante momento de interpretación constitucional. Primero, su composición es bicameral: 5 representantes del senado y 5 de la cámara. Y de cada cámara concurren quienes participaron de la comisión que informó el proyecto, cuidando incluso la representación de las posturas mayoritarias y minoritarias en la misma<sup>137</sup>.

En cuanto a su función, consiste en ofrecer bases que permitan superar el desacuerdo entre las cámaras. El momento para la lectura constitucional es propicio no solo desde el punto de vista procedimental, sino por el ánimo no conflictivo que imperaría en ellas<sup>138</sup>. Además, conviene advertir la forma particular en que procede la tramitación legislativa de los informes de las comisiones mixtas: se votan en conjunto.

Por último, lo que es especialmente relevante en el recorrido del proceso legislativo, la comisión mixta aparece ya bastante avanzado el mismo: al finalizar el tercer trámite. Cuando el desacuerdo que dio lugar a la formación de la comisión mixta es uno en torno a la eventual disparidad de criterios respecto a la constitucionalidad de un proyecto de ley, o cuando no lo hace, pero necesariamente involucra un ejercicio de interpretación de las mismas atribuciones de la comisión<sup>139</sup>, entonces el resultado del trabajo de la comisión mixta posee un importante *pedigree* de interpretación constitucional. Quizá uno de los más intensos, de hecho, en la medida que es allí el momento en que surgen formulaciones legislativas que, animadas a resolver el conflicto, deben concitar el mayor apoyo transversal. La evidencia de acuerdos multipartidistas –posible por la estructura misma de la comisión– ofrece “la mejor evidencia de calidad”<sup>140</sup>.

## 5. LAS VOTACIONES

Tanto las votaciones en general como las en particular ofrecen otra instancia de lectura e interpretación constitucional. Por supuesto que no solo el acto mismo de votación, sino las deliberaciones allí sostenidas y, dentro de ellas, las que han apoyado el proyecto de ley. Lo que en esta instancia se busca son “decisiones y votaciones, no historias”<sup>141</sup>. Las deliberaciones que se impusieron ofrecen una cierta lectura de la Constitución. Por ello las votaciones son relevantes. Permiten un primer criterio formal conforme al que podemos listar ganadores/perdedores del trámite legislativo. Esto es importante porque sería una reconstrucción antojada de la interpretación constitucional del Congreso el arrancar de un retazo del texto para tratar de hacerlo calzar con la lectura individual de un parlamentario, una parlamentaria, o en cualquier caso de un grupo cuya posición fue derrotada en el debate legislativo<sup>142</sup>.

<sup>137</sup> SOTO (2015) p. 158.

<sup>138</sup> SOTO (2015) p. 160.

<sup>139</sup> La sección completa de SOTO (2015) sobre comisiones mixtas es un muy buen ejemplo de esto.

<sup>140</sup> NOURSE (2016) p. 155. Con todo, no debemos pasar por alto su configuración y las reglas de votación en las mismas (con voto personal, no en representación de las mayorías de las cámaras). Se podrían alterar las representaciones. DE LA FUENTE y LÜBBERT (2018) pp. 24-5, 29-30.

<sup>141</sup> NOURSE (2016) p. 156.

<sup>142</sup> NOURSE (2016) pp. 70-9.

En segundo lugar, y acá se vuelven relevante otra vez las regulaciones del proceso, ese momento de votación debe observarse a la luz de las discusiones sustantivas que se han tenido antes, de modo que los informes de comisiones, en alguna medida, pero en especial el de las comisiones mixtas, se vuelven especialmente relevantes. Esto permite modular la relevancia que se le confiere a las opiniones en sala. Por ejemplo, las lecturas de quienes busquen alterar los acuerdos alcanzados en la comisión mixta debieran ser desechadas si tanto quienes las formulan, como la sala en general, termina votando a favor el informe de aquélla. No es la votación en sala que sigue a la votación de un informe de comisión mixta una instancia para “cambiar la decisión del grupo”<sup>143</sup>.

## 6. LAS CUESTIONES DE CONSTITUCIONALIDAD

Las cuestiones de constitucionalidad son por definición actos colectivos y versan de manera explícita respecto de la lectura e interpretación de la Constitución. El solo hecho de que exista la posibilidad de requerir al TC y que arranque de un conflicto<sup>144</sup>, permite inferir que en las cámaras se interpreta la Constitución. Solo que existe un desacuerdo político respecto de su lectura. Por ello los requerimientos de constitucionalidad preventivos parecen encuadrarse en los criterios identificados arriba. Sin embargo, debemos anotar algunas precisiones que disminuyen su relevancia sustantiva, descartando, para empezar, la hipótesis conforme a la que quien recurre es el PDR. Quedan disponibles dos alternativas de las que regula el art. 93 N° 3 en relación con el 93 inc. 4° CPR. En ambas interviene una colectividad de integrantes del Congreso Nacional que reclama la eventual inconstitucionalidad: una cuarta parte de sus miembros en ejercicio o por cualquiera de las cámaras.

Acá sostenemos que desde luego la segunda de las alternativas permite identificar al Congreso Nacional como un intérprete de la Constitución, en la medida que es una de las cámaras la que emite su reclamo. Sin embargo, habría que revisar la composición con que se ha construido el reclamo de la cámara para determinar si en ella han tomado parte las diferentes representaciones políticas. Esto podría ocurrir tratándose de desacuerdos entre el Congreso y la presidencia. Otro tanto ocurre con la primera de las hipótesis. Si como suele ocurrir –en parte por la baja barrera para gatillar el control– el reclamo acuña solo la opinión de una minoría política que está en desacuerdo con la legislación bajo discusión, que además pertenece a un mismo conglomerado, entonces carece de ese perfil multipartidista que un proceso acabado, una comisión mixta o una votación en sala, por ejemplo, sí exhiben.

En cualquier caso, ambas alternativas presentan un problema (fatal, podría decirse) adicional de cara a los criterios: en ambos casos, aunque se trata de una lectura que arranca del Congreso, se termina llevando la definición del debate al TC. Parafraseando a Tushnet, se trata de una renuncia a la decisión constitucional en que se termina llevando la Constitución fuera del Congreso<sup>145</sup>.

<sup>143</sup> NOURSE (2016) p. 156.

<sup>144</sup> LÜBBERT (2010) pp. 29-30.

<sup>145</sup> TUSHNET (1999).

## 7. LA RESERVA DE CONSTITUCIONALIDAD

Por estar estrechamente vinculadas al requerimiento podríamos agregar las reservas de constitucionalidad. El art. 63 inc. 2º LOCTC dispone que al requerimiento de constitucionalidad deben acompañarse “copias íntegras de las actas de sesiones de sala o comisión en las que se hubiere tratado el problema”. Las reservas podrían considerarse también como una forma de interpretación constitucional imputable al Congreso<sup>146</sup>, pero solo bajo condiciones demasiado exigentes que son difíciles de advertir en la práctica y de encuadrar dentro de la lógica misma del proceso legislativo.

¿Cuáles serían esas condiciones? Debería tratarse de una reserva que cuente con un respaldo colectivo que se haya configurado con voces provenientes de las diferentes bancadas. Además, para que esa lectura (preventiva, en todo caso) pueda atribuirse al Congreso Nacional, debería provenir de una mayoría (eventual vencedora) y no, en cambio, solo de una minoría<sup>147</sup>. Menos cuando el grupo que realiza la reserva pertenece al mismo sector político, pues en ese caso se trata de intervenciones que no han sido deliberadas con otras posiciones<sup>148</sup> o que, habiéndolo sido, no han logrado alcanzar un umbral mínimo de seriedad<sup>149</sup>.

Acá conviene mencionar el segundo punto, ¿es posible esto en la lógica del proceso legislativo? Difícil, pues la mayoría terminaría incluyendo su lectura constitucional en la decisión legislativa, quizá salvo en un caso: que se trate de una reserva que el Congreso Nacional formula frente a un Mensaje presidencial. Es decir, tratándose de una disputa entre las dos cabezas colegisladoras (sin dejar de considerar las demás herramientas institucionales animadas a destrabar ese desacuerdo). Por supuesto que desde el punto de vista de las regulaciones del proceso es difícil concebir un caso tal —uno en que el Mensaje presidencial avance a pesar de la oposición del Congreso Nacional—, mientras que desde el punto de vista político uno esperaría que la coalición de gobierno cuidara las espaldas de la presidencia. Con todo, se trata de una herramienta que sigue alojando la decisión final en otro órgano: el TC.

## 8. VETO E INSISTENCIA

De acuerdo con el art. 73 inc. 1º CPR, el PDR puede manifestar su desaprobación al proyecto de ley aprobado por ambas cámaras. Esa desaprobación, que puede versar sobre múltiples asuntos (como por apartarse de la política pública que se empuja desde la presidencia)<sup>150</sup>, puede hacerlo sobre la constitucionalidad del proyecto aprobado. Así, el

<sup>146</sup> PEÑA (2013) p. 37.

<sup>147</sup> Esto no quiere decir que esa lectura minoritaria no pueda luego imponerse en otro lugar, como en el mismo TC, sino solo que esa lectura no puede atribuirse al Congreso Nacional. Sobre la lógica detrás de las legitimaciones activas, CONTRERAS y LOVERA (2020) pp. 224-5.

<sup>148</sup> Por ejemplo, en el caso del proyecto de ley que Establece en favor del Estado una compensación, denominada royalty minero, por la explotación de la minería del cobre y del litio (Boletín N° 12.093-08), un grupo de parlamentarios exclusivamente de Chile Vamos presentó una reserva de constitucionalidad.

<sup>149</sup> ¿Qué relevancia habría que dispensarle a una lectura de la Constitución que siquiera ha concitado el respaldo de una cuarta parte de los y las integrantes del Congreso Nacional? Por eso no compartimos la posición de PEÑA (2013) p. 37, que atribuye a las reservas el operar como una herramienta que las minorías que no han logrado ese quórum puedan defenderse —lo que es decidir, pues podría haber dicho defender la Constitución—.

<sup>150</sup> En el origen del uso del veto en Estados Unidos, se disputó que este fuera utilizado para asuntos de política ordinaria para ser reservado solo para casos extremos, FISHER (2014) pp. 130-35.

veto presidencial puede ser la vía a través de la que el PDR presenta su lectura e interpretación de la Constitución<sup>151</sup> que él o ella también debe observar y cuidar.

Lo que nos interesa acá es la lectura e interpretación constitucional del Congreso Nacional. Y la presentación del veto permite observar dos instancias en que ello ocurre. Una menos obvia y una más obvia. La menos obvia tiene lugar al momento en que debe revisarse la admisibilidad de las observaciones presidenciales (parecido a lo que acontece con las indicaciones en IV.2). De acuerdo con el art. 32 LOCCN, las observaciones del PDR deberán ser declaradas admisibles por el presidente de la Cámara de origen, pues solo se admitirán aquellas que “tengan relación directa con las ideas matrices o fundamentales del mismo”. Valga lo dicho más arriba respecto a cómo esas ideas se vinculan a una cierta lectura de la Constitución. Ahora bien, el inc. 3° del mismo precepto señala que la sala podrá “reconsiderar la declaración de inadmisibilidad efectuada por su presidente”. Se abre allí un espacio de decisión colectiva para que ello ocurra.

En 2014 un grupo de parlamentarios presentó una cuestión de constitucionalidad en el TC. Reclamaban que al haber la sala ratificado la inadmisibilidad de un puñado de observaciones presidenciales, se lesionaban las atribuciones presidenciales y se burlaban los quórum constitucionales. En efecto, sostuvieron, si la sala quería perseverar en su proyecto debería hacerlo por dos tercios de sus miembros presentes, quórum más exigente que la mayoría simple que se requería para ratificar la inadmisibilidad de las observaciones<sup>152</sup>. Más allá del resultado de esa gestión –buscamos lecturas independientes del Congreso, no sujetas a otros cánones como los judiciales–, resulta de interés anotar la defensa que el presidente de la corporación hizo ante el TC frente a ese requerimiento: “la distinción que hacen los requirientes entre el ‘acuerdo político’, por una parte, y las ‘razones jurídico-constitucionales’, por la otra, es una distinción artificial, pues todas las decisiones que adopta la Cámara de Diputados son de carácter político, de modo que lo jurídico y lo político se complementan y no se contradicen, ya que la decisión política se adopta en conformidad a la Constitución, la Ley y el Reglamento”<sup>153</sup>.

Nos resta mirar la oportunidad más obvia. Esta tiene lugar cuando el Congreso Nacional rechaza el veto del PDR que contenía su doctrina constitucional e insiste con la suya propia. En otras palabras, a través del veto puede trabarse una verdadera cuestión abstracta de constitucionalidad, solo que se resuelve –al menos hasta acá– en el Congreso mismo<sup>154</sup>. Esto fue lo que ocurrió en el proyecto de ley aprobado también en el contexto de la pandemia producto del COVID-19 y que suspendía el corte de servicios básicos por no pago (Boletín N° 13.315-08). Allí el PDR fue explícito en el reproche de constitucionalidad que le formulaba al proyecto aprobado en ambas cámaras. Así, se lee en el Oficio por el que hacía presente el veto que, “durante la tramitación del proyecto de ley se realizaron diversas reservas de constitucionalidad, toda vez que las mociones, durante su tramitación, incorporaron

<sup>151</sup> FISHER (2011) pp. 53-5.

<sup>152</sup> El comentario crítico de esta sentencia se encuentra en GARCÍA (2014).

<sup>153</sup> La cita está tomada de *REQUERIMIENTO DE INCONSTITUCIONALIDAD PRESENTADO POR UN GRUPO DE SENADORES, ROL N° 2646-14* (2014).

<sup>154</sup> LOVERA y VALDÉS (2020) p. 45.

normas que afectan, principalmente, al derecho a la igual repartición de las cargas públicas y al derecho de propiedad. Lo anterior, debido a que se impone por ley una carga pública a prestadores de servicios públicos sin compensación, en términos tales que afectan nuestra Carta Fundamental<sup>155</sup>. El veto fue rechazado en ambas cámaras durante una sesión en que se abordó explícitamente la cuestión relativa al reproche de constitucionalidad<sup>156</sup>. El Congreso Nacional no alcanzó el quórum necesario para insistir (lo hizo la Cámara, no el Senado).

Esto permite advertir dos cosas. Primero, que la lectura constitucional del Congreso de todas formas se impuso, pero que por una cuestión de regulación constitucional del proceso legislativo no pudo transformarse en ley de la república (al menos en los aspectos respecto de los que se trabó el impasse constitucional, art. 36 inc. 1° LOCCN). Acá hay una de esas manifestaciones en la que la balanza se inclina en favor del PDR en el trámite legislativo, aunque no se imponga en los hechos. Segundo, que por eso conviene distinguir la ley como producto final del trabajo legislativo de las demás instancias en que el Congreso Nacional va construyendo sus lecturas e interpretaciones de la Constitución. Como la experiencia de un primer proyecto de retiro de fondos de las AFP rechazado enseña, nunca se sabe cuándo esa interpretación va a ser necesaria nuevamente.

#### IV. CONCLUSIONES

Este trabajo ha comenzado haciendo una evaluación de algunas de las razones que explican el rol devaluado que la legislación y el Congreso Nacional tienen en lo que respecta a la lectura e interpretación constitucional. En términos generales, ello se debe a una cierta concepción de la Constitución, como norma jurídica, y al arreglo institucional que acompaña a esa cierta concepción, un tribunal que reclama –y al que alguna parte importante de la doctrina le reconoce– el rol de intérprete final e inapelable de aquélla. En este trabajo, aunque estamos lejos de ser los primeros, reclamamos que dicho enfoque es solo parcial y que desconoce el rol relevante que le cabe al Congreso Nacional en la lectura e interpretación constitucional y que tiene lugar en el proceso legislativo.

Desde luego que para que ese reclamo tenga sentido, debe haber un correlato institucional que lo haga posible<sup>157</sup>. Por ello, identificamos los criterios que en el derecho comparado se han sugerido para poder concebir al legislador en tanto intérprete de la Constitución. Estos criterios son relevantes en la medida que permiten depurar las actuaciones que son susceptibles de ser imputadas al Congreso Nacional a partir de sus propios procedimientos, reglas y cánones. Enseguida revistamos el proceso legislativo para identificar acaso nuestro proceso legislativo ofrece esos espacios –es decir, instancias del proceso que dialoguen con los criterios identificados–. Hemos mostrado que sí.

<sup>155</sup> Oficio de S.E. el Presidente de la República (N°110-368), por el cual formula observaciones al proyecto, 9 de julio de 2020, pp. 9-10.

<sup>156</sup> El diputado Boris Barrera, por ejemplo, sostuvo en la sesión del día 13 de julio que “si el Gobierno pensaba en problemas de constitucionalidad habría recurrido al Tribunal Constitucional y no lo hizo porque estima que no tienen argumento para ello, puesto que el derecho a la propiedad no está sobre el derecho a la salud y a la vida...”.

<sup>157</sup> Esto está lejos de ser algo que debe tenerse por supuesto. GARRETT y VERMEULE (2005).

Por supuesto que un escrutinio del Congreso Nacional en tanto lector e intérprete de la Constitución no puede quedarse alojado únicamente en los contornos procedimentales que, como hemos dicho, se ofrecen como idóneos para que esa lectura e interpretación ocurran. Primero, es posible que esos procedimientos pudieran mejorarse si lo que nos interesa es que la deliberación en torno a los asuntos constitucionales en el proceso legislativo fuera más consciente. Segundo, es necesario, además –la agenda de investigación futura que este trabajo ofrece–, avanzar en la exploración cualitativa de la forma precisa en que la experiencia del trabajo legislativo encara esa tarea.

### BIBLIOGRAFÍA CITADA

- ATRIA, Fernando (2011): “Jurisprudencia constitucional”, en MARSHALL, Pablo (coord.), *Jurisprudencia Constitucional Destacada. Análisis crítico* (Santiago, AbeledoPerrot/LegalPublishing).
- ATRIA, Fernando (2016): *La forma del derecho* (Madrid, Marcial Pons).
- BASSA, Jaime (2011): “De las competencias para la interpretación de los derechos fundamentales”, en FERRADA, Juan Carlos (coord.), *Estudios de Derecho Público. El principio de separación de poderes. Actas de las XL Jornadas de Derecho Público* (Santiago, Abeledo Perrot/Thomson Reuters) pp. 211-234.
- BASSA, Jaime y VIERA, Christian (2017): *Elementos de teoría e interpretación constitucional para el proceso constituyente* (Santiago, Thomson Reuters).
- BARBER, Nicholas W. (2018): *The Principles of Constitutionalism* (Oxford, Oxford University Press).
- BAYÓN, Juan Carlos (2005): “Derechos, democracia y Constitución”, en CARBONELL, Miguel (edit.), *Neoconstitucionalismo(s)* (Madrid, Editorial Trotta, segunda edición) pp. 211-238.
- GARNER, Bryan A. (edit.) (1999): *Black’s Law Dictionary* (St. Paul, West Group, séptima edición).
- BRONFMAN, Alan (1998): “El mensaje y el fundamento de la moción”, en OELCKERS, Osvaldo y otros (edits.), *La Técnica Legislativa ante la Elaboración de la Ley* (Valparaíso, Centro de Estudios y Asistencia Legislativa UCV) pp. 105-142.
- BRONFMAN, Alan; DE LA FUENTE, Felipe y PARADA, Fernando (1993): *El Congreso Nacional. Estudio constitucional legal y reglamentario* (Valparaíso, CEAL).
- BRONFMAN, Alan; CORDERO, Eduardo y ALDUNATE, Eduardo (2013): *Derecho Parlamentario Chileno. Funciones y atribuciones del Congreso Nacional* (Santiago, LegalPublishing).
- CARBONELL, Miguel (2010): “El neoconstitucionalismo: significado y niveles de análisis”, en CARBONELL, Miguel y GARCÍA, Leonardo (edits.), *El canon neoconstitucional* (Madrid, Editorial Trotta – UNAM) pp. 153-164.
- CEA, José Luis (2006): *Escritos de Justicia Constitucional* (Santiago, Tribunal Constitucional de Chile).
- COMANDUCCI, Paolo (2002): “Formas de (neo)constitucionalismo: un análisis metateórico”, *Isonomía*, N° 16: pp. 89-112.

- CONTRERAS, Pablo y LOVERA, Domingo (2020): *La Constitución de Chile* (Valencia, Tirant lo Blanch).
- CORDERO, Eduardo (2010): “La potestad legislativa, los tipos de ley y sus relaciones internas en el derecho nacional”, *Revista de Derecho*, vol. 23, N° 1: pp. 125-153.
- COUSO, Javier (2011): “Models of Democracy and Models of Constitutionalism: The Case of Chile’s Constitutional Court, 1970–2010”, *Texas Law Review*, vol. 89, N° 7: pp. 1517-1536.
- DE LA FUENTE, Gabriel y LÜBBERT, Valeria (2018): “Comisiones mixtas en el proceso legislativo chileno”, *Revista Hemiciclo*, Año 9, N° 18: pp. 15-34.
- DEVINS, Neal y WHITTINGTON, Keith E. (2005) “Introduction”, en DEVINS, Neal y WHITTINGTON, Keith E. (edits.), *Congress and the Constitution* (Durham y Londres, Duke University Press) pp. 1-17.
- DWORKIN, Ronald (1986a): *A Matter of Principle* (Cambridge, Harvard University Press).
- DWORKIN, Ronald (1986b): *Law’s Empire* (Cambridge, Harvard University Press).
- DWORKIN, Ronald (1996): *Freedom’s Law. The moral reading of the American Constitution* (Oxford y Nueva York, Oxford University Press).
- FERMANDOIS, Arturo (2005): “Efecto vinculante de las sentencias del Tribunal Constitucional: ¿mito o realidad?”, en ZÚÑIGA, Francisco (edit.), *Reforma Constitucional* (Santiago, LexisNexis).
- FERMANDOIS, Arturo y GARCÍA, José Francisco (2009): “Origen del presidencialismo chileno: reforma constitucional de 1970, ideas matrices e iniciativa legislativa exclusiva”, *Revista Chilena de Derecho*, vol. 36, N° 2: pp. 281-311.
- FERNÁNDEZ, Miguel Ángel (2001): “La Fuerza Normativa de la Constitución”, *Revista de Derecho Público*, N° 63: pp. 77-102.
- FERNÁNDEZ, Miguel Ángel (2006): “La sentencia del Tribunal Constitucional, su eventual carácter vinculante y la inserción en las fuentes del derecho”, *Estudios Constitucionales*, vol. 4, N° 1: pp. 125-149.
- FERRAJOLI, Luigi (2001): “Derechos fundamentales”, en FERRAJOLI, Luigi (ed.), *Los fundamentos de los derechos fundamentales* (Madrid, Editorial Trotta) pp. 19-39.
- FERRAJOLI, Luigi (2005): “Pasado y futuro del Estado de derecho”, en CARBONELL, Miguel (edit.), *Neoconstitucionalismo(s)* (Madrid, Editorial Trotta, segunda edición) pp. 13-30.
- FISHER, Louis (2011): *Defending Congress and the Constitution* (Kansas, The University Press of Kansas).
- FISHER, Louis (2014): *Constitutional Conflicts between Congress and the President* (Kansas, The University Press of Kansas, sexta edición).
- GARCÍA, José Francisco (2014): “Veto presidencial erosionado”, *El Mercurio Legal* (22.05.2014). Disponible en: <https://www.elmercurio.com/Legal/Noticias/Analisis-Juridico/2014/05/22/Veto-presidencial-erosionado.aspx>. Fecha de consulta: 18 de noviembre de 2020.
- GARCÍA, José Francisco y SOTO, Sebastián (2009): “Una mirada económica al diseño constitucional chileno: impacto sobre el proceso legislativo y la acción de los grupos de interés”, *Ius et Praxis*, vol. 15, N° 1: pp. 353-372.

- GARDBAUM, Stephen (2012): “The Place of Constitutional Law in the Legal System”, en ROSENFELD, Michel y SAJÓ, Andrés (eds.), *The Oxford Handbook of Comparative Constitutional Law* (Oxford, Oxford University Press) pp. 169-185.
- GARRETT, Elizabeth y VERMEULE, Adrian (2005): “Institutional Design of a Thayerian Congress”, en DEVINS, Neil y WHITTINGTON, Keith E. (eds.), *Congress and the Constitution* (Durham y Londres, Duke University Press), pp. 242-268.
- GÓMEZ, Gastón (2005): “La reforma constitucional a la jurisdicción constitucional. El nuevo Tribunal Constitucional chileno”, en ZUÑIGA, Francisco (edit.), *Reforma Constitucional* (Santiago, LexisNexis).
- GUASTINI, Riccardo (2010): *Teoría e ideología de la interpretación constitucional* (trads. Miguel Carbonell y Pedro Salazar, Madrid, UNAM - Editorial Trotta, segunda edición).
- GUASTINI, Ricardo (2016): *La sintaxis del Derecho* (Madrid, Marcial Pons).
- HENRÍQUEZ, Miriam (2012): “El concepto de ley en el actual sistema de Fuentes del Derecho chileno”, en TÓRTORA, Hugo (coord.), *Las Fuentes Formales del Derecho Público* (Santiago, Editorial Metropolitana) pp. 291-304.
- HUNNEUS, Jorge (1890): *La Constitución ante el Congreso*, Segunda parte (Santiago, Imprenta Cervantes, segunda edición).
- KATYAL, Neal (2000): “Impeachment as congressional constitutional interpretation”, *Law & Contemporary Problems*, vol. 63, N° 1-2: pp. 169-191.
- KELSEN, Hans (1986): *Teoría Pura del Derecho* (Buenos Aires, EUDEBA, vigesimotercera edición).
- KELSEN, Hans (1990): “On the theory of interpretation”, *Legal Studies*, Vol. 10, N° 2: pp. 127-135.
- KELSEN, Hans (2006): *General Theory of Law & State* (New Brunswick y Londres, Transaction Publishers).
- KOGER, Gregory (2010): *Filibustering: A political history of obstruction in the House and Senate* (Chicago y Londres, The University of Chicago Press).
- LETELIER, Raúl (2020): “¿Elusión constitucional?”, *El Mercurio* (14/07/2020) p. A2.
- LOVERA, Domingo (2018): “Destinatarios de los derechos fundamentales”, en CONTRERAS, Pablo y SALGADO, Constanza (Edits.), *Manual sobre los derechos fundamentales. Teoría general* (Santiago, LOM) pp. 16-209.
- LOVERA, Domingo y VALDÉS, Constanza (2020): “Emergencia y proceso legislativo: ‘con un poco de ayuda de mis amigas’”, CONTRERAS, Pablo (edit.), *La Ley de la Emergencia. Ensayos sobre el derecho, la excepción y la pandemia* (Santiago, DER Ediciones) pp. 39-51.
- LÜBBERT, Valeria (2018): “Control constitucional provocado del procedimiento legislativo”, *Revista Hemiciclo*, Año 1, N° 2: pp. 23-43.
- NAVARRO, Enrique y SOTO, Sebastián (2020): “Elusión constitucional”, *El Mercurio* (13/07/2020) p. A2.
- NINO, Carlos Santiago (1992): *Fundamentos de derecho constitucional: Análisis filosófico, jurídico y politológico de la práctica constitucional* (Buenos Aires, Editorial Astrea).
- NOGUEIRA, Humberto (2006): *Lineamientos de interpretación constitucional y del bloque constitucional de derechos* (Santiago, Librotecnia).

- NOGUEIRA, Humberto (2013): *Derechos fundamentales y garantías constitucionales* (Santiago, Librotecnia – CECOCH, cuarta edición).
- NOLTE, Detlef (2003): “El Congreso chileno y su aporte a la consolidación democrática en perspectiva comparada”, *Revista de Ciencia Política*, vol. 23, N° 2: pp. 43-67.
- NOURSE, Victoria (2016): *Misreading Law, Misreading Democracy* (Cambridge y Londres, Harvard University Press).
- PEÑA, Marisol (2006): “El precedente constitucional emanado del Tribunal Constitucional y su impacto en la función legislativa”, *Estudios Constitucionales*, vol. 4, N° 1: pp. 173-184.
- PEÑA, Marisol (2013): “Alcances sobre las reservas de constitucionalidad”, en HENRÍQUEZ, Miriam y SILVA, María Pía (Coords.), *Relaciones del Tribunal Constitucional con los demás órganos del Estado* (Santiago, Thomson Reuters) pp. 23-42.
- PEREDO, Marcela (2018): *El margen de apreciación del legislador y el test de margen proporcionado. Ley versus Tribunal Constitucional* (Santiago, Thomson Reuters).
- PICKERILL, Mitchell (2004): *Constitutional Deliberation in Congress* (Durham y Londres, Duke University Press).
- PICKERILL, Mitchell (2005): “Congressional Responses to Judicial Review”, en DEVINS, Neil y WHITTINGTON, Keith E. (edits.), *Congress and the Constitution* (Durham y Londres, Duke University Press), pp. 151-172.
- POST, Robert y Siegel, Reva (2003): “Protecting the Constitution from the People: Juricentric Restrictions on Section Five Power”, *Indiana Law Journal*, vol. 78, N° 1: pp. 1-45.
- ROLDÁN, Alcibiades (1913): *Elementos de Derecho Constitucional de Chile* (Santiago, Imprenta y Litografía Barcelona).
- SILVA BASCUÑÁN, Alejandro (2000): *Tratado de Derecho Constitucional: Congreso Nacional. La función legislativa*, Tomo VII (Santiago, Jurídica de Chile).
- SILVA, Alejandro (2012a): “¿Es el Tribunal Constitucional el supremo intérprete de la Constitución?”, *Revista de Derecho de la Pontificia Universidad Católica de Valparaíso*, vol. 38, N° 1: pp. 573-616.
- SILVA, Alejandro (2012b): “La supremacía constitucional: fundamento y límite de su garantía por el Tribunal Constitucional”, *Anuario de Derecho Público*, 2012: pp. 615-629.
- SILVA, Alejandro (2012c): “Sobre los efectos de las sentencias de inaplicabilidad e inconstitucionalidad y algunas inconsistencias”, en TÓRTORA, Hugo (coord.), *Las Fuentes Formales del Derecho Público* (Santiago, Editorial Metropolitana) pp. 363-378.
- SILVA, Alejandro (2014): “La Dimensión Legal de la Interpretación Constitucional”, *Revista Chilena de Derecho*, vol. 41, N° 2: pp. 437-471.
- SILVA, Alejandro (2017): “Acusación constitucional y garantía política de la supremacía constitucional”, *Revista Ius et Praxis*, vol. 23, N° 2: pp. 213.
- SILVA, Alejandro (2020): *La garantía política de la Constitución* (Valencia, Tirant lo Blanch).
- SINCLAIR, Barbara (2005): “Can Congress be Trusted? The effects of incentives and procedures”, en DEVINS, Neil y WHITTINGTON, Keith E. (edits.), *Congress and the Constitution* (Durham y Londres, Duke University Press), pp. 293-311.
- SOTO, Sebastián (2015): *Congreso Nacional y Proceso Legislativo. Teoría y práctica* (Santiago, Legal Publishing).
- SOTO, Sebastián (2020): *La hora de la re-constitución* (Santiago, Ediciones UC).

- TUSHNET, Mark (1999): *Taking the Constitution Away from Courts* (Nueva Jersey, Princeton University Press).
- TUSHNET, Mark (2005): “Evaluating Congressional Constitutional Interpretation. Some Criteria and Two Informal Case Studies”, en DEVINS, Neil y WHITTINGTON, Keith E. (edits.), *Congress and the Constitution* (Durham y Londres, Duke University Press), pp. 269-292.
- TUSHNET, Mark (2006): “Interpretation in Legislatures and Courts: Incentives and Institutional Design”, en BAUMAN, Richard y KAHANA, Tsvi (edits.), *The Least Examined Branch. The Role of Legislatures in the Constitutional State* (Cambridge y Nueva York, Cambridge University Press) pp. 355-377.
- TUSHNET, Mark (2014): *Advanced Introduction to Comparative Constitutional Law* (Cheltenham y Northampton, Edward Elgar).
- TUSHNET, Mark (2020): *Taking back the Constitution. Activist judges and the next age of American law* (New Haven y Londres, Yale University Press).
- VIERA, Christian (2015): “El proceso legislativo en el Congreso Nacional”, en FERRADA, Juan Carlos, BASSA, Jaime y VIERA, Christian (edits.), *La Constitución Chilena. Una revisión crítica a su práctica política* (Santiago, LOM) pp. 213-231.
- VIVANCO, Ángela (2001): *Curso de Derecho Constitucional. Bases conceptuales y doctrinarias del Derecho Constitucional*, Tomo I (Santiago, Ediciones UC).
- WALDRON, Jeremy (1999a): *The Dignity of Legislation* (Cambridge, Cambridge University Press).
- WALDRON, Jeremy (1999b): *Law and Disagreement* (Oxford, Oxford University Press).
- WALDRON, Jeremy (2003): “Legislating with integrity”, *Fordham Law Review*, vol 79, N° 2: pp. 373-394.
- WALDRON, Jeremy (2016): *Political political theory. Essays on institutions* (Cambridge y Londres, Harvard University Press).
- WEBBER, Grégoire (2009): *The Negotiable Constitution. On the Limitations of Rights* (Cambridge, Cambridge University Press).
- ZÚÑIGA, Francisco (2011): “Acusación constitucional: la ‘cuestión previa’ como control político de constitucionalidad”, *Revista de Derecho Público*, vol. 75: pp. 113-128.

## NORMAS CITADAS

- CHILE, Ley N° 21.248 (30/7/2020), Reforma Constitucional que Permite el Retiro Excepcional de los Fondos Acumulados de Capitalización Individual en las Condiciones que Indica.

## JURISPRUDENCIA CITADA

- ULLOA GUZMÁN, JUAN Y OTROS CON HONORABLES DIPUTADOS CLAUDIO ALVARADO Y OTROS (2007): Corte Suprema, Rol N° 3975, 18 de octubre de 2007.
- LEY N° 17.997, ORGÁNICA CONSTITUCIONAL DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL (2009): Tribunal Constitucional chileno, Rol N° 1288-2008, 25 de agosto de 2009.

*REQUERIMIENTO DEL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA RESPECTO DE LA INCONSTITUCIONALIDAD DE “LA ACTUACIÓN DEL SENADO Y LA CONSECUENTE MODIFICACIÓN INTRODUCIDA POR ESTE AL ARTÍCULO 197 BIS DEL CÓDIGO DEL TRABAJO” CONTENIDO EN EL PROYECTO DE LEY QUE CREA EL PERMISO POSTNATAL PARENTAL Y MODIFICA EL CÓDIGO DEL TRABAJO (BOLETÍN N° 7526-13) (2011):* Tribunal Constitucional chileno, Rol N° 2025-11, 20 de julio de 2011.

*REQUERIMIENTO DE INCONSTITUCIONALIDAD PRESENTADO POR UN GRUPO DE SENADORES QUE REPRESENTAN MÁS DE LA CUARTA PARTE DE LOS MIEMBROS EN EJERCICIO RESPECTO DE LA ACTUACIÓN DE LA H. CÁMARA DE DIPUTADOS QUE DECLARÓ LA INADMISIBILIDAD DE LAS OBSERVACIONES DEL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA SOBRE EL PROYECTO DE LEY QUE PERMITE LA INTRODUCCIÓN DE LA TELEVISIÓN DIGITAL TERRESTRE, CONTENIDO EN EL BOLETÍN N° 6190-19 (2014):* Tribunal Constitucional chileno, Rol N° 2646-14, 22 de abril de 2014.

*CORONEL GÓMEZ, SONIA NODRILA CON PRESIDENTA DE LA REPÚBLICA (2017):* Corte de Apelaciones de Santiago, 24 de mayo de 2017, Rol N° 20197.

*REQUERIMIENTO DE INCONSTITUCIONALIDAD PRESENTADO POR S.E. EL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA, RESPECTO DEL PROYECTO QUE MODIFICA LA CARTA FUNDAMENTAL, PARA ESTABLECER Y REGULAR UN MECANISMO EXCEPCIONAL DE RETIRO DE FONDOS PREVISIONALES, EN LAS CONDICIONES QUE INDICA (BOLETINES N° 13.736-07, 13.749-07 Y 13.800-07 REFUNDIDOS) (2020):* Tribunal Constitucional chileno, Rol N° 9797-20, 22 de noviembre de 2011.

## PUBLICACIONES PERIODÍSTICAS

“Cámara de Diputados declara inadmisibles retiro de fondos de AFP”, [www.diarioconstitucional.cl](http://www.diarioconstitucional.cl) (16/04/2020). Disponible en: <https://www.diarioconstitucional.cl/2020/04/16/camara-de-diputados-declara-inadmisibles-retiro-de-fondos-de-afp/>. Fecha de consulta: 12 de abril de 2021.

“Pasa a Comisión Mixta: Senado declaró inadmisibles proyectos de postnatal de emergencia”, [cnnchile.cl](http://cnnchile.cl) (18.06.2020). Disponible en: [https://www.cnnchile.com/pais/senado-postnatal-emergencia-inadmisibles\\_20200618/](https://www.cnnchile.com/pais/senado-postnatal-emergencia-inadmisibles_20200618/). Fecha de consulta: 12 de abril de 2021.

