

# UN CONGRESO BICAMERAL: RAZONES PARA MANTENER DOS CÁMARAS

## A BICAMERAL CONGRESS: REASONS FOR MAINTAINING TWO CHAMBERS

*José Riquelme González\**

RESUMEN: En el presente trabajo defiendo la composición de un Congreso con dos cámaras, remitiéndome en forma exclusiva a la dimensión legislativa de este poder del Estado, por cuanto es en este aspecto donde ha radicado el argumento que han planteado quienes abogan por un Congreso unicameral. Tal argumento critica una demora injustificada de parte del Poder Legislativo en la elaboración de políticas públicas oportunas, generando tal demora, una opinión pública adversa a la labor parlamentaria. En este artículo planteo que la velocidad para tramitar proyectos de ley, no depende del diseño del bicameral ni del proceso de formación de la ley, porque cuando la necesidad y su urgencia son inequívocas, es posible aprobar leyes en forma rápida y oportuna. Para llegar a tal conclusión, muestro los datos de la aprobación de diferentes iniciativas tramitadas desde octubre de 2019 a la fecha en el Congreso. Una de éstas, ni siquiera contó con el apoyo del gobierno en nuestro conocido sistema de presidencialismo reforzado.

---

\* Profesor de las facultades de Derecho y de Gobierno de la Universidad del Desarrollo. Magíster en Derecho LLM, con mención en Derecho Regulatorio, Pontificia Universidad Católica de Chile. Licenciado en Ciencias Jurídicas, Universidad del Desarrollo. Coordinador legislativo del Ministerio de Hacienda. Correo electrónico: jriquemeg@udd.cl

A pesar de que sé, son los libros los que se dedican y no un simple ensayo de modestas pretensiones, quiero ofrecer unas pocas líneas para expresar mi más profundo respeto y gratitud a todos los funcionarios del Congreso Nacional, que permitieron el funcionamiento del Poder Legislativo en una situación grave para todos, llevando a cabo tareas silenciosas y, sin embargo, tan necesarias. A las comisiones de Hacienda de ambas cámaras (incluyendo por cierto a sus secretarías), por su arduo trabajo durante el último año, en especial, la Comisión de Hacienda del Senado, que fue parte imprescindible del Acuerdo del 14 de junio pasado, entre distintas fuerzas políticas, tanto de oposición como oficialistas y, por cierto, el gobierno. Y por supuesto, al maravilloso equipo del Ministerio de Hacienda con quienes pasamos días y noches de incertidumbre y trabajo incansable, intentando hacer cuanto nos fue posible para ayudar a nuestro país.

**PALABRAS CLAVE:** Congreso, derecho parlamentario, bicameralismo, proceso constituyente.

**ABSTRACT:** In this paper, I defend the composition of a Congress with two chambers, referring exclusively to the legislative dimension of this power of the State, since it is in this aspect where the argument that those who advocate a unicameral Congress have made has been based. This argument criticizes the delay of the Legislative Power in the elaboration of opportune public policies, generating such delay, a public opinion adverse to the parliamentary work. In this article I propose that the speed to process bills does not depend on the design of the bicameral or the law formation process. To reach such a conclusion, I show the data of the approval of different initiatives processed since October 2019. One of these did not even have the support of the government in our well-known system of reinforced presidentialism..

**KEYWORDS:** Congress, Parliamentary Law, bicameralism, Chilean constituent debate.

## I. INTRODUCCIÓN

El debate constituyente que se desarrolla en Chile, en particular luego del “Acuerdo Por la Paz Social y la Nueva Constitución”<sup>1</sup> es una oportunidad en la cual se revisará nuestra institucionalidad de nuestro país. La manera en que se estructure el Poder Legislativo estará, en mi opinión, por primera vez más cuestionada de lo que ha sido nuestra tradicional historia constitucional, por cuanto la idea que en 1971 propusiera el entonces presidente Salvador Allende, en cuanto a tener un Congreso unicameral, ha vuelto al debate impulsada en los años 2008, 2013, 2014 y 2019.

La justificación a esta idea, a pesar de las décadas que median entre la propuesta del expresidente Salvador Allende y la moción de 2008 (y así en adelante), ha sido la misma: la lentitud en el actuar del Congreso, ha significado una lenta elaboración de políticas públicas que puedan ayudar a la ciudadanía, generando así una opinión adversa a la labor de los congresistas<sup>2</sup>.

---

<sup>1</sup> Declaración suscrita por fuerzas políticas en forma transversal, respecto a la necesidad de revisar la institucionalidad vigente, suscrito el 15 de noviembre de 2019, luego de una crisis social y de violencia que se sufrió en diferentes partes del país desde el 18 de octubre de tal año. La declaración está disponible en [www.bcn.cl/obtienearchivo?id=documentos/10221.1/76280/1/Acuerdo\\_por\\_la\\_Paz.pdf](http://www.bcn.cl/obtienearchivo?id=documentos/10221.1/76280/1/Acuerdo_por_la_Paz.pdf) [fecha de consulta: 1 de septiembre de 2020].

<sup>2</sup> Si bien la ciencia política distingue entre parlamentarios y congresistas, sobre la base de la existencia de un sistema de gobierno parlamentarista o un sistema presidencialista, en este trabajo me referiré a unos y otros por igual.

Dicho de otra forma: el diseño bicameral conlleva a una falta de eficiencia del Congreso en la creación de leyes para la solución de problemas, lo que trasunta en una mala imagen de este ante la ciudadanía.

Por otra parte, nuestra historia constitucional, ya desde 1822, ha sido uniforme en estructurar al Congreso en dos cámaras o ramas<sup>3</sup>, por las razones que expondré en las próximas páginas.

En mi opinión, los datos que desarrollo en este trabajo logran desafiar la idea matriz de esta crítica constante al punto de dejarla lo suficientemente cuestionada, como para no atenderla y, así, mantener un congreso bicameral.

## II. LA LABOR LEGISLATIVA DEL CONGRESO NACIONAL

Se espera en forma natural que sea el Congreso el encargado de hacer leyes. Son los parlamentos o los congresos las instituciones que las personas identificamos creadoras de normas, regulaciones o leyes. Como señala Jeremy Waldron en su trabajo “Representative lawmaking”, es aquí donde le decimos a la ciudadanía

“Aquí es donde se hacen y cambian las leyes. Si tiene una propuesta de elaboración de leyes o si desea ver cómo se realiza la elaboración de leyes, aquí es donde debe ir”<sup>4</sup>.

Con todo, es cierto que el Congreso Nacional hace mucho más que aprobar leyes. Su organización y atribuciones están reguladas principalmente en dos cuerpos normativos: la Constitución Política de la República (CPR) de 1980 y la Ley n.º 18918<sup>5</sup>, Orgánica Constitucional del Congreso Nacional (LOC CN). Además, cada cámara tiene su propio reglamento que regula el funcionamiento interno de cada corporación.

Tal y como señala el art. 46 de la CPR, ambas ramas concurren a la formación de las leyes en conformidad a la Constitución. Luego, esta norma dispone que, además, tendrán las cámaras aquellas atribuciones que la misma CPR establece. Así, entonces, un rasgo común, una atribución comparti-

---

<sup>3</sup> El art 46 de la Constitución Política de la República señala: “El Congreso Nacional se compone de dos ramas: la Cámara de Diputados y el Senado”. Dispone, también, que ambas concurren a la formación de las leyes en conformidad a la Constitución y tienen las demás atribuciones que ella establece.

<sup>4</sup> WALDRON (2008), p. 336. Traducción es propia.

<sup>5</sup> Disponible en: <http://bcn.cl/2fkep> [fecha de consulta: 1 de septiembre de 2020].

da entre la Cámara de Diputados<sup>6</sup> y el Senado, es que ambas participan en igualdad de atribuciones y competencias, a la formación de las leyes. Como señala el destacado jurista José Luis Cea Egaña respecto de la función colegisladora

“la realizan por igual ambas ramas del Congreso. Consiguientemente, la Cámara de Diputados y el Senado concurren a la formación de la ley en igualdad de condiciones”<sup>7</sup>.

Sin embargo, tienen otras atribuciones, de carácter exclusivas, que, por consiguiente, son diferentes. Mientras la Cámara es una rama principalmente política, el Senado cumple un papel institucional en la conformación del poder.

Es por esta función esencialmente política, que solo la Cámara puede fiscalizar los actos del gobierno y declarar si han o no lugar las acusaciones constitucionales que puedan promover respecto de ciertas autoridades, tanto del Poder Ejecutivo como del Poder Judicial. Así también, solo en la Cámara de Diputados pueden existir comisiones especiales investigadoras, con el objetivo de reunir informaciones relativas a determinados actos del gobierno.

En cambio, el Senado, en su rol institucional, será quien conocerá y resolverá, como jurado, las acusaciones constitucionales que la Cámara de Diputados entable; conocerá de las contiendas de competencia que se susciten entre las autoridades políticas o administrativas y los tribunales superiores de justicia; participará en los nombramientos de ministros del Tribunal Constitucional, en la designación de los ministros y fiscales judiciales de la Corte Suprema y del Fiscal Nacional, de los consejeros del Banco Central, la Comisión para el Mercado Financiero y el Consejo Fiscal Autónomo<sup>8</sup>.

Habiendo, por una parte, señalado aquella función común entre ambas ramas del Congreso y, por la otra, nombrando las atribuciones exclusivas de acuerdo al papel diferente entre la Cámara y el Senado, considero necesario abordar, someramente, qué es el proceso de formación de la ley, con sus diferentes etapas, pues es en la dimensión legislativa, este rasgo común entre ambas ramas, que reside el argumento que se ha esgrimido para alterar la composición que el Congreso Nacional ha tenido en la historia de la república.

<sup>6</sup> En adelante y en forma indistinta, me referiré a esta simplemente como “la Cámara”.

<sup>7</sup> CEA (2013), tomo III, capítulo IX, sección primera, n.º 232.

<sup>8</sup> Para ver todos los nombramientos de los que participan el Senado, véase el siguiente vínculo [www.senado.cl/nombramientos-en-que-interviene-el-senado/senado/2012-01-17/182456.html](http://www.senado.cl/nombramientos-en-que-interviene-el-senado/senado/2012-01-17/182456.html) [fecha de consulta: 3 de septiembre de 2020].

## 1. El proceso de formación de la ley

El profesor Sebastián Soto define el proceso de formación de la ley como

“la unión de un conjunto de etapas y actos formales que permiten el estudio, debate, votación y aprobación de un proyecto de ley y en el que toman parte diversas autoridades, funcionarios y demás interesados, a fin de influir en el contenido y tramitación de la ley que, si es del caso, será finalmente publicada”<sup>9</sup>.

El proceso de formación (o simplemente “el proceso”), tiene algunas disposiciones de carácter procesal, contenidas en la CPR, tales como:

- a) La cantidad máxima de firmantes en una moción;
- b) Normas de ingreso reservado: El ingreso perentorio por la Cámara de Diputados en iniciativas sobre tributos, sobre los presupuestos de la Administración Pública y sobre reclutamiento; y por el Senado, aquellos proyectos sobre amnistías e indultos<sup>10</sup>;
- c) Los plazos de tramitación de la Ley de Presupuestos;
- d) Los efectos del rechazo de la idea de legislar, tanto en el primer trámite constitucional, como en el segundo.

En el capítulo v de la Constitución, sobre el Congreso Nacional, en particular desde el art. 65 al 75, están contenidas las normas sobre el proceso de formación de la ley.

*Grosso modo*, las explico a continuación: ingresado un proyecto de ley por alguna de las dos cámaras, corresponde que, en esta, que se denominará cámara de origen, se vote la idea de legislar. Esta votación es lo que la LOC CN, en su art. 23, aborda como discusión general, entendiendo por esta, aquella que diga “relación sólo con las ideas matrices o fundamentales del proyecto y tenga por objeto admitirlo o desecharlo en su totalidad”<sup>11</sup>. A su vez, el concepto de ideas matrices es desarrollado por esta misma norma, en su inciso final, que señala: “se considerarán como ideas matrices o fundamentales de un proyecto aquéllas contenidas en el mensaje o moción, según corresponda”<sup>12</sup>.

---

<sup>9</sup> SOTO (2015).

<sup>10</sup> Art. 65, inciso segundo de la CPR.

<sup>11</sup> Art. 23, de la LOC CN.

<sup>12</sup> La discusión sobre las ideas matrices es, en mi opinión, muy interesante y de buen desarrollo en la doctrina chilena. Han escrito sobre esto destacados juristas como Alejandro SILVA BASCUÑÁN, *Tratado de derecho constitucional*, 2ª ed., Santiago, Editorial Jurídica de Chile, 2000, tomo VII, p. 123; Axel BUCHHEISTER ROSAS y Sebastián SOTO VELASCO, “Ideas matrices en los proyectos de ley: inconsistencias del Tribunal Constitucional”, en *Sentencias destacadas*, Santiago, Ediciones Libertad y Desarrollo 2004; Arturo FERMANDOIS y José Francisco GARCÍA,

Quiero hacer una breve precisión: se llama mensaje el proyecto de ley que presente el Presidente de la República, mientras que, aquella iniciativa presentada por uno o más parlamentarios, sin importar si son diputados o senadores, recibe el nombre de moción<sup>13</sup>.

Ahora bien, en los siguientes párrafos intentaré explicar cómo funciona el proceso de formación de la ley, desde una mirada general que tiene relación con las normas constitucionales respectivas; y desde un análisis en particular de las reglas que cada Cámara tiene a propósito del proceso legislativo.

#### a) Mirada general del proceso de formación de la ley

Aprobada la idea de legislar, se avanza hacia la discusión en particular, donde “se procederá a examinar el proyecto en sus detalles”<sup>14</sup>. Terminada la votación en particular, será la Sala de Sesiones (ya sea de la Cámara de Diputados o del Senado), la que se pronuncie respecto del texto sometido a votación. Si la sala de la cámara de origen aprueba la iniciativa, esta avanzará a su segundo trámite constitucional. En cambio, si la cámara de origen rechaza la idea de legislar, cabe aplicar el art. 68 de la CPR, que señala: “El proyecto que fuere desechado en general en la Cámara de su origen no podrá renovarse sino después de un año”. Esa es la regla general. La excepción existe si el proyecto fue presentado por el Presidente de la República (PDR), en cuyo caso, el Ejecutivo puede recurrir al mecanismo de la insistencia, solicitando que el mensaje pase a la otra Cámara.

Pero me mantengo en la regla general para efectos de explicar los rasgos generales del proceso de formación de la ley.

Recibido en la Cámara revisora el proyecto ya aprobado por la de origen, caben las siguientes alternativas:

1. Se aprueba el proyecto sin modificaciones;
2. Se aprueba el proyecto, esta vez, con modificaciones;
3. Se rechaza la idea de legislar el proyecto.

En el mismo orden recién expuesto, (1) si se aprueba el proyecto sin modificaciones, se despachará al Ejecutivo para que el PDR, si también lo

---

“Origen del presidencialismo chileno: Reforma constitucional de 1970, ideas matrices e iniciativa legislativa exclusiva”, en *Revista Chilena de Derecho*, vol. 36, n.º 2, 2009); y nuevamente José Francisco GARCÍA, junto a Sergio VERDUGO, “Importancia del respeto a las ideas matrices de un proyecto de ley. Jurisprudencia del TC”, Congreso Nacional, 2013, Santiago, Editorial Jurídica de Chile. Sin embargo, no desarrollaré mayores comentarios sobre la materia porque no se encuadra dentro del objetivo de este trabajo.

<sup>13</sup> Art. 65, de la CPR.

<sup>14</sup> Art. 23, inciso segundo de la LOC CN.

aprueba, disponga su promulgación como ley<sup>15</sup>. Sin embargo, lo que suele ocurrir, es que la Cámara revisora incorpore modificaciones al proyecto discutido. En tal caso, (2) dichas modificaciones deben ser conocidas por la Cámara de origen, para respetar la igualdad de competencias legislativas entre las cámaras, para que esta se pronuncie a favor o en contra de los cambios efectuados en el segundo trámite constitucional. Si aprueba las modificaciones, el proyecto se despacha al Ejecutivo; si las rechaza, corresponde que el proyecto sea visto por una comisión mixta. Una situación similar ocurre, cuando se rechaza la idea de legislar el proyecto, en la Cámara revisora. También en este caso se constituye una comisión mixta<sup>16</sup>.

Terminada la discusión y votación de un proyecto en cualquiera de las comisiones mixtas, la secretaría elabora un informe, el que debe ser votado por ambas cámaras. Primero, por aquella por donde ingresó el proyecto y luego, por aquella que actuó en calidad de revisora.

En términos generales, intentaré graficar el proceso recién descrito en los siguientes cuadros. El primero, contempla el primer y segundo trámite; el segundo, los hitos posibles cuando un proyecto llega al tercer trámite constitucional:

Cuadro 1

Cámara de Origen	Aprueba idea de legislar	Discusión en particular	Se despacha a la Cámara revisora
	Rechaza idea de legislar (art. 68 de la CPR)	Dos posibilidades: 1) Esperar un año para volver a discutir sobre la materia; 2) Hacer uso de la insistencia (sólo en caso de mensajes)	
Cámara Revisora	Aprueba idea de legislar	Sin modificaciones (art. 72)	Se despacha al PDR
	Rechaza idea de legislar (art. 70 de la CPR)	Con modificaciones (art. 71)	Vuelve a la Cámara de Origen (Tercer trámite)
		Comisión mixta (Segundo trámite)	

<sup>15</sup> Art. 72 de la CPR.

<sup>16</sup> Si bien estas comisiones mixtas tienen la misma composición, funciones y atribuciones, dado que ambas buscan resolver las controversias que se generan entre las cámaras, las diferencias entre éstas dicen relación (i) con el objeto de la controversia y (ii) con la oportunidad en que ocurren durante el proceso de formación de la ley.

Cuadro 2

Vuelve a la Cámara de Origen (Tercer trámite)	Aprueba las modificaciones (art. 72)	Se despacha al PDR			
	Rechaza las modificaciones (art. 71 inc. 2)	Comisión Mixta	Votación informe Comisión Mixta Cámara de origen	Votación informe Comisión Mixta Cámara revisora	Se despacha al PDR

b) Análisis en particular de las reglas que cada Cámara tiene a propósito del proceso legislativo

Respecto a la tramitación interna en cada Cámara, la forma en que se tramitan los proyectos es diferente. En la Cámara de Diputados la discusión en general y en particular se desarrolla en la comisión técnica, es decir, aquella a la cual la Mesa de la corporación respectiva remitió el proyecto en forma inicial para su estudio, discusión y votación. El proyecto a continuación, si corresponde de acuerdo con las materias que abarca, pasará por otras comisiones. Ahora bien, si la iniciativa tiene incidencia en materia presupuestaria y financiera del Estado, de sus organismos o empresas, el proyecto debe ser conocido y votado por la respectiva Comisión de Hacienda, en conformidad con el art. 17 de la LOC CN. Este paso por la Comisión de Hacienda es insalvable, es decir, nunca puede ser obviado.

Habiendo sido despachado el proyecto por la o las comisiones respectivas, es informado y discutido en la Sala de Sesiones de la Cámara. En esta instancia, si no hay indicaciones presentadas y urgencias presentadas, la iniciativa, de ser aprobada, pasa al Senado. Así, entonces, podemos observar que la discusión del proyecto se concentra, tanto en general como en particular en un solo estadio; se agotan las discusiones antes de que la iniciativa llegue a la Sala de Sesiones.

En cambio, en el Senado, la tramitación es diferente. Tal y como señala Sebastián Soto

“a diferencia de la Cámara de Diputados, se distinguen claramente dos momentos en el iter legislativo. El primero es la discusión de las ideas matrices del proyecto en que, por lo mismo, no es admisible modificar el articulado del proyecto, pues solo se debate si legislar o no sobre una determinada materia y no la forma específica de hacerlo. En la segunda etapa –una vez aprobado por la sala el primer informe de la comisión que contenía el debate en torno a la idea de legislar– se analiza en deta-



lle cada uno de los artículos, pudiendo, en esta oportunidad, introducir modificaciones por la vía de indicaciones”<sup>17</sup>.

Así, la tramitación es en un primer momento, por regla general, en la comisión técnica que conoce de la iniciativa y luego, una vez votada la idea de legislar, aprobada o rechazada, pasa a la Sala de Sesiones para que sea esta la que se pronuncie sobre el proyecto y, en caso de aprobarse, se determine un plazo para presentar indicaciones y así continuar hacia la discusión en particular. La manera en que el Reglamento del Senado (RS) fija ciertas reglas para la votación en sala de los proyectos ya despachados por las comisiones, permite observar que existe una “preponderancia a los acuerdos al interior de las comisiones”<sup>18</sup>.

He intentado explicar el proceso de formación de la ley, desde una mirada general, hasta una en particular (tramitación interna de cada Cámara). Respecto de la mirada general de la tramitación legislativa, queda claro, aun sin profundizar en otros aspectos relativos a las urgencias y la tramitación del mecanismo de la insistencia y las observaciones (o veto), que existe un trato igual, equitativo por parte de la CPR a las dos ramas del Congreso, cuando se trata de esta dimensión legislativa.

### III. EL BICAMERALISMO: UNA TRADICIÓN HISTÓRICA

La estructura bicameral de nuestro Congreso se ha mantenido así desde la Constitución de 1822, la

“segunda Carta Fundamental de Bernardo O’Higgins, cuya autoría se reconoce al Ministro José Antonio Rodríguez Aldea. Desde entonces, salvo en el proyecto de Cámara Única propuesta por el Presidente Salvador Allende en 1971, siempre tuvo esa estructura”<sup>19</sup>.

Así, la Constitución de 1822 señalaba en su art. 48 que “Las leyes pueden tener principio en la Cámara del Senado, o en la de Diputados”; la Constitución de 1823, contemplaba al Senado y a una Cámara Nacional<sup>20</sup>. La Constitución Política de la República de Chile de 1828 se refiere a dos cámaras en sus arts. 49 al 55; la Constitución de la República de Chile de 1833, una de las más longevas de nuestra historia, en su art. 40 señalaba la

---

<sup>17</sup> SOTO (2015), pp. 123-124.

<sup>18</sup> *Ibid.*

<sup>19</sup> CEA (2013), tomo III, capítulo IX, sección primera, n.º 230.

<sup>20</sup> Constitución Política del Estado de Chile de 1823, título VII.

existencia de dos cámaras: el Senado y la Cámara de Diputados. Lo mismo hizo, a su vez, la Constitución de 1925, en su art. 45 y siguientes, y luego, la Constitución Política que actualmente nos rige, desde 1980, en su art. 46, donde se refiere expresamente a la composición del Congreso en dos ramas.

El debate referido a la composición del Congreso fue abordado por la Comisión de Estudios de la Nueva Constitución Política de la República de Chile (CENC), conocida como Comisión Ortúzar.

Después de varios debates, se acordó ratificar la existencia de un congreso bicameral. Fue en la sesión 347<sup>a</sup>, celebrada en miércoles 5 de abril de 1978, que la Comisión Ortúzar acordó mantener la composición del Congreso Nacional, por cuanto hubo acuerdo en la Comisión

“sobre las características esenciales que revestirá cada una de las ramas del Congreso: la Cámara de Diputados deberá ser un organismo eminentemente regional y político; el Senado, en cambio, deberá ser un organismo nacional, en su doble composición; de carácter consultivo; moderador y no político”.

Las razones para mantener y defender esta composición son varias. El profesor Arturo Fermanois sostuvo que la existencia de dos cámaras, es un fenómeno recurrente en diferentes democracias, en países con formas de Estado o de gobierno son distintas. Así, señaló que el bicameralismo es “la regla general más plena, el unicameralismo una clara excepción”<sup>21</sup>.

Por otra parte, José Francisco García, sobre la base de un análisis del diseño constitucional y respecto a cómo este afecta a los grupos de interés, por la incertidumbre que existe para la captura e influencia de estos en el proceso legislativo, sostiene:

“La existencia de una Cámara de Diputados y de un Senado dificulta la acción de los grupos de interés al aumentar las barreras que debe superar una legislación para entrar en vigencia. No basta conseguir el apoyo de un número de diputados, sino que también se hace necesario sumar a la iniciativa a los senadores. Además, ambas cámaras representan intereses que han sido agregados de manera diferente...”<sup>22</sup>.

El mismo profesor José Francisco García, junto al profesor Sebastián Soto, argumentan otra razón para justificar el sistema bicameral. Afirman que no ha sido un tema particularmente álgido la mantención de dos cámaras, por cuanto hay una tradición constitucional histórica que “dificulta

---

<sup>21</sup> FERMANOIS (1997).

<sup>22</sup> GARCÍA (2008).

la captura de los grupos de interés y aumenta el consenso necesario para aprobar las leyes”<sup>23</sup>.

Finalmente, Sebastián Soto señala que, en atención a nuestra historia constitucional, al hecho de que la existencia de dos cámaras significa un mayor contrapeso a los amplios poderes legislativos con los que cuenta el Presidente de la República, es que este sistema bicameral es,

“...parte integral de la forma de hacer política, de representar y de administrar el poder. Por ello, eliminar una de las cámaras afectaría, en un grado difícil de predecir, el proceso político y la representación, cuestión que hace desaconsejable una reforma si ésta no se construye sobre bases sólidas y compartidas”<sup>24</sup>.

Ahora bien, han existido esfuerzos por modernizar la labor del Congreso. En el año 2015, el entonces senador Patricio Walker, junto al exdiputado Marco A. Núñez, en ese entonces presidentes del Senado y de la Cámara de Diputados respectivamente, promovieron la creación de un consejo de modernización de la labor legislativa (en adelante El Consejo), con el objetivo plantear propuestas para mejorar la función legislativa<sup>25</sup>.

Esta loable iniciativa planteó diversas propuestas con el fin de mejorar lo que he denominado en este trabajo como la dimensión legislativa del Congreso. Respecto al debate sobre si contar con una o dos cámaras, el informe entregado por el Consejo sostuvo que la existencia de un sistema bicameral “encuentra justificación en la medida que cumpla funciones diversas a las de la primera Cámara”. Como he expuesto, es claro que ambas cámaras representan papeles diferentes, de acuerdo con lo que dispone la CPR. Por lo mismo, es que no se aprecian en este informe recomendaciones a siquiera considerar innovar en la composición del Congreso para establecer un sistema unicameral.

Por lo demás, la integración de este Consejo goza de una relevancia especial. Fue presidido por Francisco Fernández Fredes, de destacada trayectoria en derecho público y ministro del Tribunal Constitucional. Junto al secretario ejecutivo del Consejo, los once consejeros son todos reconocidos y respetados abogados. Varios de los consejeros han desarrollado de gran forma sus carreras profesionales en el Congreso Nacional, otorgando una mirada práctica de valor imprescindible<sup>26</sup>.

---

<sup>23</sup> GARCÍA y SOTO (2009).

<sup>24</sup> SOTO (2015).

<sup>25</sup> [www.bcn.cl/noticias/consejo-de-modernizacion-de-la-labor-legislativa-entrego-informe-con-propuestas-a-autoridades-del-congreso](http://www.bcn.cl/noticias/consejo-de-modernizacion-de-la-labor-legislativa-entrego-informe-con-propuestas-a-autoridades-del-congreso) [fecha de consulta: 21 de septiembre de 2020].

<sup>26</sup> Los consejeros fueron: María Soledad Aravena Cifuentes, Alan Bronfman Vargas, Julio Cámara Oyarzo, Carlos Carmona Santander, Miguel Ángel Fernández, Luis Rojas Gallardo,

#### IV. LOS ARGUMENTOS PARA UN CONGRESO UNICAMERAL

Como he expuesto en las páginas anteriores, la tradición constitucional chilena, desde hace casi doscientos años, ha mantenido en nuestras constituciones un congreso compuesto por dos cámaras. Sin embargo, en 1971, en la sesión 13<sup>a</sup> del 16 de noviembre de dicho año, ingresó formalmente por la Cámara de Diputados una reforma constitucional propuesta por el entonces presidente Salvador Allende, planteando una innovación: avanzar hacia una cámara única.

Sus razones fueron:

- i) que un sistema bicameral no se condice con un Estado unitario, como el caso chileno;
- ii) de lentitud del Congreso por cuanto un proyecto debe recorrer largas etapas de tramitación legislativa para llegar a ser ley, lo que le resta a la norma gran parte de su efectividad” y que, en definitiva, el bicameralismo

“al no responder a razones constitucionales claras y fundadas, ha servido de freno a la transformación social ya desde los inicios de nuestra vida republicana”<sup>27</sup>.

Por todo esto, sostuvo en su reforma constitucional que:

“el sistema bicameral no responde a ninguna necesidad real y en la actualidad contribuye a dilatar la adopción de decisiones políticas oportunas, a dificultarlas artificialmente y a crear en la opinión pública una suerte de desconfianza y recelo frente al proceso de formación de la ley que se estima costoso, lento e ineficaz”.

Esta línea argumental, se puede sintetizar en que la demora del Congreso por aprobar leyes, dificulta sin justificación la decisión de políticas públicas necesarias para el país, lo que trasunta en una mala imagen hacia el Poder Legislativo, por ser este un poder ineficaz.

Los mismos argumentos se repiten en las propuestas de los años 2008, 2013, 2014 y 2019.

En el año 2008, la diputada Adriana Muñoz, junto a los diputados: Sergio Aguiló, Jorge Burgos, Marcelo Díaz, Marco Enríquez Ominami, Patricio Hales, Fernando Meza, Carlos Montes, Eduardo Saffirio y Marcelo Schilling, presentaron una moción en este sentido, que consideró al sistema

---

John Smok Kazazian, Sebastián Soto Velasco, Paulina Veloso Valenzuela, Patricio Zapata Larraín y Francisco Zúñiga Urbina.

<sup>27</sup> Mensaje de S.E. el Presidente de la República, proyecto de reforma de la Constitución Política del Estado, de fecha 16 de noviembre de 1971. Sesión 13<sup>a</sup>, ordinaria, de la Cámara de Diputados. Legislatura extraordinaria.

bicameral como “un sistema desgastado, ineficiente y deslegitimado”<sup>28</sup> y, por lo tanto, postulaba su fin.

Dentro de algunas de las razones para eliminar el sistema bicameral se esgrimen las siguientes:

- “Vivimos en un mundo ágil y dinámico, en que la prontitud y oportunidad en la toma de decisiones es un factor fundamental de su eficacia”;
- “los ciudadanos de nuestros días recelan de organismos que, a riesgo de una pretendida mayor reflexión, tardan largos períodos en adoptar decisiones y lo hacen tras deliberaciones sucesivas en instancias de caracteres similares.

Lo anterior, de algún modo, contribuye al desprestigio de la labor parlamentaria al hacerla ver como lenta y ajena al ritmo y necesidades de la sociedad y sus habitantes”

Cinco años después, en el marco de su candidatura presidencial, Marco Enríquez-Ominani propuso en 2013 un congreso unicameral integrado por ciento cincuenta parlamentarios, aunque sin profundizar en sus razones<sup>29</sup>.

Poco después, el 15 de octubre de 2014, la diputada Yasna Provoste y los diputados: Aldo Cornejo, Daniel Farcas, Ramón Farías, Juan Enrique Morano, Ricardo Rincón, Marcelo Schilling, Gabriel Silber y Guillermo Teiller, todos parlamentarios de la coalición gobernante en ese año, la Nueva Mayoría, presentaron una reforma constitucional con el fin de cambiar hacia un congreso compuesto por una sola Cámara<sup>30</sup>. Dentro de sus fundamentos se repite, en forma literal la calificación de “sistema desgastado, ineficiente y deslegitimado”. Se agregaron algunas razones adicionales, señalando que: “Un solo esquema de representatividad en un solo cuerpo legislativo facilita que se acate la voluntad general”; y que

“La inexistencia de un segundo cuerpo genera más sentido de responsabilidad en el cuerpo único, que no puede entonces descansar en que otro cuerpo revise la medida y corrija los errores.”.

---

<sup>28</sup> “Reforma la Constitución Política de la República estableciendo una Cámara Única en el Congreso Nacional”, en *Boletín* n.º 6107-07. Disponible en [www.senado.cl/appsenado/templates/tramitacion/index.php?boletin\\_ini=6107-07](http://www.senado.cl/appsenado/templates/tramitacion/index.php?boletin_ini=6107-07) [fecha de consulta: agosto de 2020].

<sup>29</sup> La propuesta de Marco Enríquez-Ominami consistió en una “...Asamblea Nacional Unicameral integrada por 150 miembros elegidos directamente por los ciudadanos, en base a un sistema proporcional que ponga término definitivo al sistema binominal. Respecto del sistema electoral, los progresistas proponemos una propuesta denominada ‘sistema proporcional competitivo’”. *Diálogos Constitucionales*, Centro de Estudios Públicos, 2015, p. 454.

<sup>30</sup> “Reforma la Constitución Política de la República estableciendo una Cámara Única en el Congreso Nacional”, en *Boletín* n.º 9653-07. Disponible en [www.senado.cl/appsenado/templates/tramitacion/index.php?boletin\\_ini=9653-07](http://www.senado.cl/appsenado/templates/tramitacion/index.php?boletin_ini=9653-07) [fecha de consulta: agosto de 2020].

La propuesta más reciente es un proyecto de reforma constitucional presentado por parlamentarios del Partido Comunista y el Frente Amplio, las diputadas: Claudia Mix, Maite Orsini, Camila Rojas, Marisela Santibáñez y los diputados: Boris Barrera, Gabriel Boric, Patricio Rosas, Raúl Soto (independiente), Esteban Velásquez y Gonzalo Winter, presentado en junio de 2019.

El argumento es el mismo señalado con anterioridad. La moción sostiene:

“es necesario que el Estado responda de manera ágil y pertinente frente a las demandas de cambio de la población, y por ello, vemos en la unicameralidad una oportunidad de agilizar el debate legislativo y de eliminar barreras que entorpecen artificialmente la promulgación de leyes”<sup>31</sup>.

Así entonces, las ideas que se repiten para fundamentar romper la tradición histórica constitucional de nuestro país, son:

- i) que el Congreso actúa en forma tardía para resolver las demandas de la ciudadanía y allegar así las ayudas que sean necesarios y
  - ii) que tal demora ha significado una mala imagen para el Congreso.
- En mi siguiente acápite pretendo contradecir tales argumentos.

## V. ¿ES UN CONGRESO BICAMERAL LENTO E INEFICAZ ANTE LAS NECESIDADES DE LAS PERSONAS?

Analizando los datos que se observan en la actividad legislativa que, en particular hemos tenido en el Ministerio de Hacienda, desde que comenzó el gobierno del presidente Sebastián Piñera, puedo concluir que la rapidez en la tramitación de los proyectos de ley, ya sean estos mensajes o mociones, ha dependido en estos treinta meses por sobre cualquier otra consideración, de la voluntad política de los parlamentarios y, por supuesto, de los presidentes de cada corporación y comisión y no, como se ha sostenido, en el diseño bicameral de nuestro Congreso Nacional.

Para llegar a esta conclusión, divido estos treinta meses a los que me referí, en tres periodos:

1. Entre marzo de 2018 y octubre de 2019;
2. Entre octubre de 2019 y marzo 2020;
3. Desde marzo 2020 en adelante.

---

<sup>31</sup> “Modifica la Carta Fundamental, para consagrar el carácter unicameral del Congreso Nacional”, en *Boletín* n.º 12687-07. Disponible en [www.senado.cl/appsenado/templates/tramitacion/index.php?boletin\\_ini=12687-07](http://www.senado.cl/appsenado/templates/tramitacion/index.php?boletin_ini=12687-07) [fecha de consulta: agosto de 2020].

Además, toda esta actividad legislativa se da, en un congreso que luego de la reforma electoral (Ley n.º 20840<sup>32</sup>), aumentó su número de congresistas, aumentando la Cámara de Diputados de ciento veinte a ciento cincuenta y cinco diputados, y el Senado de treinta y ocho a cuarenta y tres senadores, que llegarán a cincuenta en las próximas elecciones de noviembre de 2021.

Y, si bien tenemos un sistema de presidencialismo reforzado, donde el Ejecutivo tiene amplios poderes legislativos, el PDR ha enfrentado un congreso donde es minoría. El oficialismo tiene setenta y dos diputados y diecinueve senadores. Esto representa un 46% en la Cámara y un 44% en el Senado. En términos de votos, significa que, si toda la coalición votara de la misma forma en cada corporación, no se logra la mayoría simple (bajo el supuesto que estén todos los parlamentarios presentes).

Es probable que sea esta minoría lo que motivó un avance lento de algunas de sus principales proyectos de ley, compromisos adoptados por el programa de gobierno que contó con un rotundo apoyo en las pasadas elecciones presidenciales. Es decir, bien se podría sostener que las ideas que presentó Sebastián Piñera, fueron apoyadas por la ciudadanía mediante el voto, para que se convirtieran en políticas públicas que se aprobaran en forma rápida.

Sin embargo, no es lo que ocurrió en este primer periodo.

Como ejemplos, expongo en forma breve lo que fue y ha sido la tramitación de dos proyectos de ley: la creación del Consejo Fiscal Autónomo y la Modernización Tributaria.

### *1) El proyecto que institucionalizó legalmente al Consejo Fiscal Autónomo*

Esta iniciativa fue presentada el 4 de junio de 2018<sup>33</sup>. Su idea matriz, consistió en crear el Consejo Fiscal Autónomo (CFA), organismo consultivo dependiente del Ministerio de Hacienda cuyo objetivo es la promoción del manejo responsable de la política fiscal del gobierno central.

Un proyecto sobre institucionalidad, y bastante acordado en forma transversal en sus aspectos sustantivos. A pesar de ello, fue tramitado en la Cámara de Diputados durante ciento catorce días, mientras que, en el Senado, ochenta y cuatro. Así, toda la tramitación del proyecto, demoró doscientos veinte días, algo más de siete meses.

---

<sup>32</sup> Ley n.º 20840, que sustituyó el sistema electoral binominal por uno de carácter proporcional inclusivo y fortalece la representatividad del Congreso Nacional.

<sup>33</sup> *Boletín* n.º 11777-05. Para mayor información sobre la relevancia de este Consejo y su tramitación legislativa, véase GONZÁLEZ y RIQUELME (2019).

## 2) *La Modernización Tributaria*<sup>34</sup>

La extensión de este proyecto de ley es amplia. Sin duda no comprendo toda su importancia si solo me limito a señalar que fue una iniciativa que buscó avanzar hacia un sistema tributario más simple, equitativo y eficiente, que promueva la inversión y el emprendimiento. Para ello, incorporó una serie de medidas que no son objeto de este trabajo analizar en detalle.

En cuanto al tiempo de tramitación, que sí se ajusta a la materia de este artículo, fue extenso. Tomó mucho tiempo aprobar este proyecto que, dicho sea de paso, requiere para su aprobación de un quórum simple, es decir, la mayoría de los presentes.

Sin embargo, nunca desde el año 1990 el Congreso había tardado tanto en despachar un proyecto de ley. La reforma tributaria de dicho año fue tramitada en setenta y dos días, en el gobierno del expresidente Patricio Aylwin. En el año 2000, durante el gobierno del expresidente Ricardo Lagos, la reforma tomó doscientos ochenta y siete días. Luego, en el primer gobierno del presidente Sebastián Piñera hubo dos reformas tributarias:

- i) en el año 2010, para financiar la construcción y
- ii) en 2012, para financiar una reforma educacional. La primera, tomó setenta días de tramitación; la segunda, ciento veinticinco.

Un caso que se ajusta a mi planteamiento, de que es la voluntad política la que impulsa con mayor fuerza el avance de un proyecto de ley, está en la reforma tributaria de 2014. La expresidenta Michelle Bachelet, en su segundo periodo tenía mayoría absoluta en ambas cámaras. El 59% de la Cámara de Diputados y el 63% en el Senado. Por lo mismo, es que, en el primer trámite, esta iniciativa fue discutida por la Comisión de Hacienda en tan solo tres semanas. En total, el proyecto fue despachado en poco más de cinco meses. Tal fue la envergadura de este proyecto, que un año y medio después tuvo que tramitarse una ley que simplificara la reforma anterior. Este proyecto de simplificación tardó cuarenta y cuatro días en aprobarse.

Muy por el contrario, el proyecto de Modernización Tributaria tuvo una tramitación de quinientos veinticuatro días, diecisiete meses aproximadamente, convirtiéndose, así, en el cambio al régimen impositivo de mayor discusión desde la recuperación de la democracia.

El hito que diferencia este primer periodo de los dos siguientes, fue el estallido de violencia desatado el 18 de octubre en Santiago y en diferentes ciudades del país, que llevó al gobierno a decretar Estado de emergencia para las provincias de Santiago y Chacabuco, además de las comunas de Puente Alto y San Bernardo.

---

<sup>34</sup> Ley n.º 21210. Disponible en <http://bcn.cl/2f9fr> [fecha de consulta: septiembre de 2020].



Desde esa fecha, el trámite legislativo de varias iniciativas fue considerablemente más rápido, tal y como muestro en el cuadro que sigue:

Título del proyecto	Fecha de presentación	Días de tramitación	Ley n.º
Faculta al Presidente de la República para dejar sin efecto o limitar un alza de tarifas en el transporte público de pasajeros	20 de octubre de 2019	2	21184 <sup>35</sup>
Autoriza una capitalización extraordinaria al Banco del Estado de Chile	15 de noviembre de 2019	5	21187 <sup>36</sup>
Mejora y establece nuevos beneficios en el sistema de pensiones solidarias	27 de noviembre de 2019	12	21190 <sup>37</sup>
Entrega un bono extraordinario de apoyo familiar	4 de diciembre de 2019	14	21195 <sup>38</sup>
Contempla diversas medidas tributarias y financieras destinadas a apoyar a las micro, pequeñas y medianas empresas	11 de diciembre de /2019	29	21207 <sup>39</sup>

Es innegable que la situación de crisis que se vivió después de octubre de 2019 fue un contexto extraordinario que requirió de soluciones rápidas por parte del gobierno y el Congreso. Con todo, después de la experiencia vivida desde marzo de 2018 hasta octubre de 2019, tener cinco proyectos de ley aprobados en un periodo de ochenta y un días en total, es un resultado al menos peculiar. Y sin duda, encomiable dado el escenario adverso que vivimos producto de la crisis.

Luego, nuestro país fue golpeado por la pandemia del Covid-19. Sus efectos sanitarios y económicos han sido enormes. Por lo mismo, el gobierno ha procurado adoptar las medidas de salud pública que permitan evitar el colapso de la red pública de atención sanitaria, junto con un abanico de proyectos de ley que han buscado proteger los ingresos de las personas, la liquidez de las empresas y la protección del empleo.

Fue así como desde el Ministerio de Hacienda, durante 2020, se diseñaron e implementaron más de cincuenta medidas económicas para afrontar la crisis por la propagación del virus Covid-19.

<sup>35</sup> Disponible en <http://bcn.cl/2bv kz> [fecha de consulta: octubre de 2020].

<sup>36</sup> Disponible en: <http://bcn.cl/2cb2z> [fecha de consulta: octubre de 2020].

<sup>37</sup> Disponible en: <http://bcn.cl/2cgyf> [fecha de consulta: octubre de 2020].

<sup>38</sup> Disponible en: <http://bcn.cl/2ckie> [fecha de consulta: octubre de 2020].

<sup>39</sup> Disponible en: <http://bcn.cl/2cu4g> [fecha de consulta: octubre de 2020].

En materia legislativa, gracias al apoyo rápido del Congreso<sup>40</sup>, que implicó un gran esfuerzo político y de gestión dio como resultado la aprobación y publicación de más de veinticinco proyectos de ley, algunos de los cuales se enumeran a continuación:

Título del proyecto	Fecha de presentación	Días de tramitación	Ley n°
Misceláneo medidas de apoyo económico Covid-19	20 de marzo de 2020	13	21225 <sup>41</sup>
Faculta el acceso a prestaciones del seguro de desempleo de la ley N° 19.728, en circunstancias excepcionales <sup>42</sup>	25 de marzo de 2020	6	21227 <sup>43</sup>
Aumenta el capital del fondo de garantía para pequeños y medianos empresarios (Fogape) y flexibiliza temporalmente sus requisitos	13 de abril de 2020	3	21229 <sup>44</sup>
Concede un ingreso familiar de emergencia (IFE)	27 de abril de 2020	16	21230 <sup>45</sup>
Modifica la ley n.º 21227 (Protección al empleo)	7 de abril de 2020	30	21232 <sup>46</sup>
Beneficios para los trabajadores independientes	27 de mayo de 2020	22	21242 <sup>47</sup>
Modifica la ley n.º 21230, para extender y aumentar el ingreso familiar de emergencia (IFE)	16 de junio de 2020	3	21243 <sup>48</sup>
Establece un financiamiento con aporte fiscal para la protección de los ingresos de la clase media	15 de julio de 2020	15	21.252 <sup>49</sup>

Son varios proyectos más los que se aprobaron con gran celeridad. Sin embargo, considerando solo que, entre el 20 de marzo, cuando ingresó el primer proyecto y, el 30 de julio fue despachado el último de estas ocho

<sup>40</sup> Como así también de la gestión política del gobierno, donde no solo el Ministerio de Hacienda, sino que, también, y principalmente el Ministerio de la Secretaría General de la Presidencia (Segpres), representan un papel gravitante e irremplazable.

<sup>41</sup> Disponible en: <http://bcn.cl/2dj0i> [fecha de consulta: octubre de 2020].

<sup>42</sup> Conocida comúnmente como la Ley de Protección al Empleo (LPE).

<sup>43</sup> Disponible en <http://bcn.cl/2dkb3> [fecha de consulta: octubre de 2020].

<sup>44</sup> Disponible en: <http://bcn.cl/2ds4c> [fecha de consulta: octubre de 2020].

<sup>45</sup> Disponible en: <http://bcn.cl/2e2gy> [fecha de consulta: octubre de 2020].

<sup>46</sup> Disponible en: <http://bcn.cl/2jx76> [fecha de consulta: octubre de 2020].

<sup>47</sup> Disponible en: <http://bcn.cl/2f9b5> [fecha de consulta: octubre de 2020].

<sup>48</sup> Disponible en: <http://bcn.cl/2fz6a> [fecha de consulta: octubre de 2020].

<sup>49</sup> Disponible en: <http://bcn.cl/2jx6y> [fecha de consulta: octubre de 2020].

iniciativas, transcurrieron ciento ocho días. Un quinto de los días que se requirieron para despachar una de las reformas más simbólicas del gobierno.

¿Qué diferencia la velocidad en la tramitación legislativa entre una de las principales propuestas de un gobierno (la Modernización Tributaria) y ocho proyectos de ley variados?

A mi parecer, una razón, es el contexto. Un contexto sumamente adverso como el que vivimos el año 2020, inundado de incertidumbre y, por lo mismo, angustia en muchos casos. Los efectos de la pandemia del Covid-19 no son conocidos todavía a cabalidad. Aquellos que sí conocemos, revisten características dramáticas. Se perdieron miles de vidas y cerca de dos millones de empleos. Ante este entorno desafiante, aquello que fue enarbolado alguna vez por los promotores del unicameralismo, como la solución para la adopción de decisiones políticas oportunas, pierde fuerza. Cuando la necesidad se hizo incuestionablemente urgente, los poderes colegisladores respondieron en forma oportuna. Tanto el gobierno como el Congreso Nacional tuvieron la disposición, el diálogo y el sentido de urgencia para avanzar en un abanico de diferentes proyectos de ley, que fueron tramitados con una celeridad tan inaudita como la crisis que enfrentamos.

La segunda razón: la disposición política. Porque bien se podría suponer, que los ocho proyectos que mencioné (de una lista todavía mayor), tuvieron a su favor el régimen de urgencias, veto e insistencias. Efectivamente, durante el año 2020 el gobierno ha tenido que emplear todas esas herramientas en algunas oportunidades. Sin embargo, una reforma constitucional, a la cual el Ejecutivo se opuso en todas sus instancias legislativas, que no contó jamás con urgencia alguna y que requería para su aprobación altos quórum, se tramitó y despachó con prontitud. Me refiero a la reforma constitucional que permitió el retiro excepcional de los fondos acumulados de capitalización individual (el primer retiro). Si cuento los días desde que ingresó el proyecto, son noventa y cuatro. Con todo, si cuento desde que la reforma comenzó a ser discutida en la Comisión de Constitución de la Cámara, el 1 de julio, resulta sorprendente observar que, en solo veintidós días, el Congreso despachara un proyecto de reforma constitucional, a pesar de la oposición del gobierno, de expertos de diferentes sensibilidades políticas y con críticas a la constitucionalidad del mismo.

Esta tramitación demostró, que a pesar de las facultades legislativas del Presidente de la República, cuando una fuerte y amplia mayoría está de acuerdo, las posibilidades de detener o ralentizar el avance de una iniciativa son pocas<sup>50</sup>.

---

<sup>50</sup> Hablo de pocas, porque sería incorrecto señalar que son nulas. Esto, por la existencia del veto u observaciones. En el veto supresivo, ante la controversia entre el Presidente y el

## VI. CONCLUSIONES

La composición del Congreso es y ha sido bicameral desde los inicios de la república. Las razones para su mantención se acogen a la teoría política y las razones esgrimidas por aquellos autores de la doctrina que justifican el bicameralismo, están plenamente vigentes. Al contrario, las razones de quienes sostienen que se debería innovar en una eventual nueva Constitución, han sido superadas por la experiencia legislativa que observable desde octubre de 2019 a la fecha. Sobre la base de lo acontecido, planteo que la prontitud en la toma de decisiones de políticas públicas se ajusta a escenarios o contextos donde la urgencia es inequívoca (como la crisis social y la pandemia) y no, una apreciación legítima sostenida por posiciones políticas (lo que puede ser urgente según el Partido Comunista y el Partido por la Democracia será diferente de aquello considerado urgente por la Unión Demócrata Independiente o Evópoli).

Además, cuando las voluntades de las fuerzas políticas de todo el espectro de partidos están de acuerdo en avanzar, se observa una rapidez y celeridad prácticamente indetenible.

## BIBLIOGRAFÍA

- CEA EGAÑA, José Luis (2013). *Derecho constitucional chileno*. Santiago: Ediciones UC, tomo III.
- FERMANDOIS, Arturo (1997). "El Senado en el Derecho Comparado". *Revista Chilena de Derecho*. Vol. 24, n.º 2. Disponible en <https://repositorio.uc.cl/xmlui/bitstream/handle/11534/14722/000178468.pdf> [fecha de consulta: 11 de septiembre de 2020].
- GARCÍA GARCÍA, José Francisco. (2008). "El proceso legislativo sin romance: implicancias para el diseño constitucional chileno". *Ius et Praxis*. Año 14, n.º 2. Disponible en: <http://dx.doi.org/10.4067/S0718-00122008000200014> [fecha de consulta: 18 de septiembre de 2020].
- GARCÍA GARCÍA, José Francisco, & Sebastián SOTO VELASCO (2009). "Una mirada económica al diseño constitucional chileno: Impacto sobre el proceso legislativo y la acción de los grupos de interés". *Ius et Praxis*. Año 15, n.º 1. Disponible en <https://dx.doi.org/10.4067/S0718-00122009000100012> [fecha de consulta: 20 de septiembre de 2020].

---

Congreso, obteniendo los quórums requeridos, no habría ley en la materia. Sin embargo, la amplia mayoría en la aprobación que tuvo dicha reforma constitucional, con más de  $\frac{3}{5}$  partes de la Cámara y  $\frac{2}{3}$  del Senado, hacían poco auspicioso el éxito del veto.

- GONZÁLEZ, Hermann y José RIQUELME (2019). “Institucionalización legal del Consejo Fiscal Autónomo en Chile”. *Actualidad Jurídica*. Año XIX, n.º 40. Disponible en [https://derecho.udd.cl/actualidad-juridica/files/2021/01/AJ40\\_129.pdf](https://derecho.udd.cl/actualidad-juridica/files/2021/01/AJ40_129.pdf) [fecha de consulta: 23 de septiembre de 2020].
- SOTO, Sebastián (2015). *Congreso Nacional y Proceso Legislativo. Teoría y Práctica*. Santiago: Legal Publishing / Thomson Reuters.
- WALDRON, Jeremy (2008). Discurso de apertura, simposio sobre “La rama más desprestigiada: el papel del Congreso en el siglo XXI”, Facultad de Derecho de la Universidad de Boston, 14 de noviembre de 2008. Disponible en [www.bu.edu/law/journals-archive/bulr/volume89n2/documents/WALDRON.pdf](http://www.bu.edu/law/journals-archive/bulr/volume89n2/documents/WALDRON.pdf) [fecha de consulta: 30 de agosto de 2020].

### *Normas*

Constitución Política de la República de Chile de 1980.

### *Otros documentos*

- Actas oficiales de la Comisión de Estudio de la Nueva Constitución Política de la República. Sesión 347ª, celebrada en miércoles 5 de abril de 1978. Biblioteca del Congreso Nacional. Disponible en [https://obtienearchivo.bcn.cl/obtienearchivo?id=recursoslegales/10221.3/3766/2/Tomo\\_X\\_Comision\\_Ortuzar.pdf](https://obtienearchivo.bcn.cl/obtienearchivo?id=recursoslegales/10221.3/3766/2/Tomo_X_Comision_Ortuzar.pdf) [fecha de consulta: 13 de septiembre de 2020].
- Acuerdo por la Paz Social y la Nueva Constitución. Disponible en [www.bcn.cl/obtienearchivo?id=documentos/10221.1/76280/1/Acuerdo\\_por\\_la\\_Paz.pdf](http://www.bcn.cl/obtienearchivo?id=documentos/10221.1/76280/1/Acuerdo_por_la_Paz.pdf) [fecha de consulta: 1 de agosto de 2020].
- Informe del Consejo de Modernización de la Labor Legislativa del Congreso Nacional. Disponible en [www.bcn.cl/boletinlegislativo/static/Informe%20Consejo%20de%20Modernizacion.pdf](http://www.bcn.cl/boletinlegislativo/static/Informe%20Consejo%20de%20Modernizacion.pdf) [fecha de consulta: 13 de septiembre de 2020].
- Mensaje de S.E. el Presidente de la República, proyecto de reforma de la Constitución Política del Estado, de fecha 16 de noviembre de 1971. Sesión 13ª, ordinaria, de la Cámara de Diputados. Legislatura extraordinaria. Disponible en [https://play.google.com/books/reader?id=14YLAQAIAAJ&hl=es\\_419&pg=GBS.PA942](https://play.google.com/books/reader?id=14YLAQAIAAJ&hl=es_419&pg=GBS.PA942) [fecha de consulta: 30 de septiembre de 2020].