

EL DERECHO A LA TRAMITACIÓN
(*IUS UT PROCEDATUR*)
COMO UN DERECHO SUBJETIVO
DEL CONVENCIONAL CONSTITUYENTE

THE RIGHT TO PROCEED
(*IUS UT PROCEDATUR*)
AS A CONSTITUENT CONVENTIONAL'S
SUBJECTIVE RIGHT

*John Smok Kazazian**

*Pablo Ignacio Celedón González***

RESUMEN: El juego de mayorías y minorías en toda asamblea legislativa exige el reconocimiento y protección de ciertos derechos sin los cuales el ejercicio efectivo del cargo confiado por el cuerpo electoral quedaría vacío de contenido. Esta afirmación cobra mayor relevancia en el funcionamiento del órgano encargado de la elaboración de una nueva Constitución, donde se impone como esencial el derecho a la tramitación de todos los documentos que contengan propuestas normativas, impidiendo que puedan ser descartados sin previo debate. Esta prerrogativa debe ser consagrada en el Reglamento de la Convención Constitucional y garantizada mediante la posibilidad de reclamar ante su transgresión.

PALABRAS CLAVE: Proceso constituyente, derecho a la tramitación, escritos parlamentarios, minorías.

* Abogado de la Universidad Católica de Valparaíso. Magister en Derecho, mención Derecho Constitucional, por la Universidad de Valparaíso y Máster en Derecho Parlamentario, Elecciones y Estudios Legislativos por la Universidad Complutense de Madrid. Oficial mayor de la Secretaría Legislativa de la Cámara de Diputadas y Diputados. Correo electrónico: jsмок@congreso.cl

** Abogado de la Universidad de Valparaíso. Máster en Derecho Parlamentario, Elecciones y Estudios Legislativos por la Universidad Complutense de Madrid y Magister en Derecho, con mención en Derecho Constitucional por la Pontificia Universidad Católica de Valparaíso. En la actualidad es abogado coordinador de la bancada de diputados de Renovación Nacional. Correo electrónico: pceledon@ucm.es

ABSTRACT: In every legislative assembly the fair interplay between majorities and minorities requires the recognition and protection of certain rights in order to guarantee the effective exercise of the task entrusted by the electorate. This statement becomes more relevant in the functioning of the body in charge of drafting a new Constitution, where the right to proceed with all documents containing regulatory proposals is essential, therefore preventing them from being arbitrarily rejected without prior debate. This prerogative must be established in the Constitutional Convention Rules of Procedure and guaranteed by the possibility of claiming against its transgression.

KEYWORDS: Constituent process, right to proceed, parliamentary briefs, minorities.

I. INTRODUCCIÓN

Ha sido frecuente en las últimas elecciones a la Presidencia la República que muchos de los candidatos incluyeran dentro de sus programas de gobierno la materialización de un proceso constituyente, algo que en el segundo gobierno de la expresidenta Michelle Bachelet se cumplió de manera parcial con un itinerario constitucional que contempló instancias de participación ciudadana e, incluso, el ingreso a trámite legislativo de un nuevo texto constitucional¹. Sin embargo, la incapacidad de generar acuerdos que superaran los *quorums* constitucionales y la insatisfacción que para muchos generaba que esta fórmula siguiera alojada en Congreso Nacional como poder constituido, terminaron por hacer fracasar este intento. No fueron sino las demandas sociales y el denominado “estallido social” de octubre de 2019 lo que precipitó un acuerdo amplio y transversal de diversas fuerzas políticas por un ejercicio del poder constituyente originario que, luego de atravesar varias vallas, hoy se encuentra próximo a su concreción por medio de una convención constitucional cuyos integrantes serán elegidos mediante sufragio popular los días 15 y 16 de mayo de 2021.

Para ejercer con libertad la función constituyente, los convencionales constituyentes debieran encontrarse dotados de varios derechos que configuran el estatus del cargo público que ostentan. Tales derechos no son únicamente los consagrados en los artículos 131 y 134 de la Constitución, sino

¹ Mensaje para reformar la *Constitución Política de la República (CPR)* (Boletín n.º 11617-07), ingresado a tramitación el 6 de marzo de 2018. Disponible en www.camara.cl/legislacion/ProyectosDeLey/tramitacion.aspx?prmID=12132&prmBOLETIN=11617-07 [fecha de consulta: 10 de mayo de 2021].

también aquellos que la práctica parlamentaria internacional ha reconocido a quienes son elegidos para crear normas jurídicas en un cuerpo colegiado, como lo es la Convención Constitucional regulada en el capítulo xv de la Carta Fundamental.

Los clásicos derechos labrados en este ámbito en las Constituciones son el de iniciativa para proponer textos normativos, el de uso de la palabra, el derecho de asistencia a los diversos órganos de debate y decisión –como comisiones y Pleno–, el derecho a voto y el de percibir una remuneración, sin contar otros tradicionales conocidos más bien como prerrogativas, tales como inmunidad, inviolabilidad y fuero. Sin duda, aquellos conforman la base esencial del estatuto del cargo público de convencional constituyente y descansan, a su vez, sobre el más relevante derecho de ejercer el poder constituyente original (artículo 130 y ss. de la CPR), configurando, de ese modo, el núcleo de la función para la que han sido elegidos.

Es posible que en la Constitución se encuentren más derechos de los convencionales. Y con certeza se consagrarán otros en el Reglamento de la Convención Constitucional de Chile (RCC), que será “para sus miembros una fuente especial de derechos, deberes y limitaciones”² que conforman ese estatus.

Este trabajo persigue llamar la atención sobre uno de los derechos que debe tener todo convencional constituyente, que es esencial: derecho a que sus propuestas no sean inadmitidas y descartadas de plano, y se inspira en la jurisprudencia española, que ha representado un papel integrador del ordenamiento mediante la interpretación constitucional, que ha llevado a crear, en este asunto, junto al derecho de acceso al cargo público, el de ejercerlo efectivamente sin limitaciones arbitrarias (Sentencia del Tribunal Constitucional español (STC) 32/1985, Fundamento jurídico (FJ) 3), arguyendo que sin ese complemento el derecho de acceder al cargo quedaría irreconocible y vacío de contenido.

En otras palabras, sin el reconocimiento y consagración en el RCC del derecho al procedimiento o *ius et procedatur*, muchos otros derechos podrían tener una existencia vana.

En él centraremos las líneas que siguen, sometidas a la idea de que este derecho opera como un paraguas protector de las minorías, de modo de garantizarles el ejercicio de sus prerrogativas de participación en todos los procedimientos de elaboración de la nueva Constitución.

Advertimos desde ya que, cualquiera que sea el contenido que de manera libre le imprima la propia Convención a su reglamento en ejercicio de

² GARCÍA (1999), p. 251.

la autonomía que al efecto le reconoce el artículo 133 de la *CPR*, lo que, en definitiva, va a aplicar –en forma directa o por reconducción– es derecho parlamentario, toda vez que no existe propiamente un derecho de las asambleas constituyentes.

II. DERECHOS SUBJETIVOS DE LOS PARLAMENTARIOS

La adquisición del cargo de parlamentario supone asumir una serie de derechos y deberes que componen el denominado estatuto parlamentario, que tienen por objetivo primordial proporcionar herramientas a quienes ejercerán funciones que son esenciales en una democracia constitucional moderna. En efecto, el ejercicio del cargo parlamentario confiere a sus titulares una serie de facultades destinadas a las labores legislativas y de control del gobierno, las que se materializan a través de herramientas que flanquean la Constitución, las leyes y, por cierto, los reglamentos parlamentarios.

Pero ¿cuál es la verdadera naturaleza de estas facultades? ¿Se trata de derechos subjetivos de los parlamentarios o competencias? El asunto no ha sido pacífico y abundan los autores que desestiman la existencia de derechos subjetivos por parte de los parlamentarios, con exponentes de la categoría de Jellinek, quien se refiere a estas facultades como “competencias de órganos estatales”. Se trata de una línea muy compartida por la doctrina alemana y parte de la doctrina italiana, y que cuenta con no pocos adherentes en España, muchos de los cuales se han manifestado críticos ante la construcción que ha hecho el Tribunal Constitucional a partir del artículo 23.2 de la Constitución española (CE)^{3,4}.

Sin embargo, en la doctrina ibérica, quienes postulan la existencia de derechos subjetivos de los parlamentarios, al menos en la actualidad, parecen imponerse largamente, ya con un camino construido a partir de la jurisprudencia constitucional y el amplio desarrollo que ha tenido el artículo 23.2 de la CE. Como señala Yolanda Gómez Lugo:

“quizá uno de los argumentos más sólidos que permite hablar de auténticos derechos fundamentales de los parlamentarios sea el que deriva de la combinación de las normas contenidas en los artículos 23.2 CE y el 42 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional; combinación, en

³ TORRES (1998), pp. 263-264.

⁴ El artículo 23 de la Constitución española posee una doble dimensión por el cual se recoge el derecho a la participación política directa o a través de representantes (apartado 1) y el derecho de acceso a cargos públicos en condiciones de igualdad (apartado 2).

virtud de la cual se ha canalizado una vía de protección de los grupos minoritarios frente a los posibles abusos de la mayoría parlamentaria”⁵.

Otros exponentes de esta posición son Ignacio Torres Muro⁶ y Javier García Roca. Este último caracteriza a estas facultades como derechos funcionales, en línea con el fenómeno jurídico sobre el cual se proyecta este derecho fundamental a la participación política, esto es, habilitar de un derecho subjetivo a un ciudadano para que pueda ejercer las labores tendientes a formar la voluntad política del Estado. Asimismo, señala que solo estamos frente a un verdadero derecho fundamental en la medida que exista una herramienta que lo haga justiciable, ya sea en sede constitucional u ordinaria, y que, es esta precisa condición la que atenta en contra de lo que denomina “tesis organicistas”, ya que no parece posible que se puedan asegurar de forma institucional facultades que el ordenamiento reconoce a los parlamentarios individualmente⁷.

Lo afirmado por quienes rechazan las tesis organicistas parece correcto y además necesario, en tanto la existencia de un control externo para el ejercicio de funciones esenciales para el ejercicio del cargo parlamentario resulta fundamental para el pluralismo político y la protección de las minorías que ejercen un papel fundamental en el desarrollo de una democracia constitucional en la que se pretenda, de manera real, establecer un contrapeso a la mayoría que apoya al gobierno.

Los derechos de los parlamentarios en España se insertan dentro del derecho establecido en el artículo 23.2 de la CE a acceder en condiciones de igualdad a las funciones y cargos públicos, derecho fundamental al cual la jurisprudencia constitucional le ha asignado una triple dimensión: acceso, permanencia y ejercicio del cargo. Esta última faceta referida al desempeño del cargo es lo que el intérprete constitucional ha denominado el *ius in officium*, esto es, un conjunto de facultades y derechos inherentes al cargo, cuyo ejercicio efectivo permite la participación ciudadana y la representación política.

El propio Tribunal Constitucional español ha desarrollado una jurisprudencia a propósito de amparos deducidos en contra de actos parlamentarios sin valor de ley –por lo general actos de inadmisión a trámite por parte de la Mesa de la respectiva– por la cual reconoce facultades propias del cargo parlamentario y que son objeto de protección en sede de justicia constitucional a través de la doble dimensión del artículo 23 de la CE. En concreto, en el fundamento jurídico 4º de la STC 242/2006 la magistratura constitucional ha señalado:

⁵ GÓMEZ (2009), p. 9.

⁶ TORRES (1998), p. 268.

⁷ GARCÍA (1999), p. 290.

“el art. 23.2 CE no contempla un derecho fundamental de los parlamentarios al cumplimiento de la legalidad parlamentaria, sino un derecho a ejercer las facultades inherentes al núcleo de su función representativa de acuerdo con lo previsto en dicha normativa y en condiciones de igualdad. El *ius in officium* tutelado por dicho precepto no otorga, por lo tanto, relevancia constitucional a cualquier infracción del Reglamento parlamentario, sino únicamente a las que vulneran este derecho fundamental”.

Y no se trataría de una protección limitada o sujeta a un catálogo, lo que también ha sido objeto de pronunciamiento por parte del Tribunal Constitucional español frente a algunos intentos por reducir los derechos protegidos por el artículo 23 del *Código Político* ibérico. En efecto, como señala el fundamento jurídico 5º de la STC 10/2018:

“No puede sostenerse, por tanto, como afirma el escrito de alegaciones de la representación del Parlamento de Cataluña, que los derechos considerados fundamentales incluidos en el *ius in officium* sean, únicamente, los que aquella destaca en su escrito de alegaciones, toda vez que este Tribunal no ha fijado un elenco cerrado de derechos o facultades que pertenezcan al núcleo de la función representativa de los parlamentarios [...]”.

De esta manera, una vez garantizados el acceso y la permanencia en el cargo, estos se completan con el derecho del titular al desempeño efectivo del mismo, que otorga un conjunto mínimo de facultades de actuación al representante, esto es, el *ius in officium*, que se materializa a través de procedimientos idóneos, en este caso, para el ejercicio del cargo parlamentario. Las facultades que el ordenamiento jurídico confiere a los parlamentarios, ya sea individual o colectivamente, para el ejercicio de sus funciones legislativas, de control y representación, se materializan mediante actos parlamentarios, los que serán calificados conforme a derecho, admitidos y sujetos a tramitación. Es este derecho a la tramitación lo que la doctrina y la jurisprudencia constitucional han denominado “derecho al procedimiento” o *ius ut procedatur*.

III. EL *IUS UT PROCEDATUR* COMO DERECHO FUNDAMENTAL. SU NATURALEZA INSTRUMENTAL

En términos generales, con la finalidad de llevar a cabo la tarea para la que han sido elegidos de acuerdo con la Constitución, los convencionales constituyentes –de manera individual o colectiva– se encuentran dotados de un haz de instrumentos, como los mencionados en la Introducción y en el capítulo anterior.

Entonces, resulta fácil advertir que sin el reconocimiento, vigencia y efectividad del *ius ut procedatur*, el núcleo mismo de la función constituyente se vería afectado. Si bien la adopción de decisiones en las modernas asambleas legislativas se basa en la correlación de fuerzas entre mayoría y minoría, rigiendo en ellas el principio mayoritario para la adopción de decisiones, el derecho parlamentario –que, como dijimos, por su evolución y relación con el afianzamiento de la democracia, se aplica a la asamblea constituyente– persigue que durante la fase previa a la adopción de los acuerdos, es decir, durante la tramitación de los asuntos, sea otro el principio rector: el del respeto de las minorías. Así, es la participación política no del pueblo, titular del poder constituyente, sino de sus representantes, la que constituye el bien protegido por el *ius ut procedatur*, de manera que todas las opciones políticas presentes en la Convención Constitucional o en cualquier Parlamento, que hacen actual el derecho de los ciudadanos a participar en los asuntos públicos, puedan manifestarse y dispongan de un instrumento de defensa cuando esa manifestación pretenda ser obstaculizada o impedida. Solo de esa forma se garantizará a los convencionales el pleno ejercicio de sus derechos.

Por ello tiene importancia la forma en que el reglamento de la Convención Constitucional determine cuál es la autoridad o el órgano empoderado para decidir la calificación, admisión y tramitación que debe recaer en los planteamientos de los convencionales. De ahí que también sea relevante, en caso de que dicho órgano sea un ente colegiado, cuál es su integración, pues la inclusión de representantes de la minoría en ellos moderará la natural tentación de la mayoría a relegar y demorar, cuando no derechamente a impedir, las actuaciones de las minorías.

Si el RCC opta por atribuir esta función al presidente, órgano de gobierno unipersonal perteneciente a la mayoría, el principal resguardo vendrá dado por la exigencia de motivación de la decisión desestimatoria (además de la asesoría técnica y jurídica de los letrados de la Secretaría).

Por otro lado, si fuere la Mesa de la Convención la encargada de calificar, admitir (o inadmitir) y tramitar los escritos y asuntos que presenten los convencionales, el resguardo para la minoría se encontrará en su configuración política plural, donde adquieren importancia dos aspectos esenciales: el número de integrantes y la forma de su elección. Así, para que esta sea verdadera salvaguardia de los derechos de las minorías, es fundamental que tenga un número no estrecho de integrantes y que estos sean elegidos mediante un sistema de elección múltiple con voto limitado⁸. Desafortunada-

⁸ La incidencia en la composición de la Mesa viene dada por la forma de elección de los vicepresidentes y secretarios, pues en el caso del presidente, por tratarse siempre de un órgano

mente, los diputados y senadores han optado por determinar ellos mismos el número de integrantes de la Mesa de la Convención, limitándolos solo a dos cargos, presidente y vicepresidente (artículo 133.2 de la CPR), con lo cual han impedido la participación de la minoría en dicho órgano.

Las soluciones en el derecho parlamentario comparado son diversas, observándose que en algunas asambleas legislativas las funciones de calificación, admisión y tramitación se encomiendan en forma exclusiva al presidente de la respectiva Cámara⁹, si bien en algunas asambleas este poder del presidente se atempera con un recurso al Pleno, el que puede reconsiderar la medida¹⁰. Otros países han optado por conceder estas funciones a la Mesa¹¹ e, incluso,

uninominal, el cargo corresponderá a un representante de la mayoría. La elección de tales cargos puede efectuarse de forma uninominal o plurinominal y mediante voto múltiple o limitado. En primer término, si el reglamento contempla que cada vicepresidente o secretario sea elegido en una votación única, individual, por mayoría simple, en cada elección estará dando a la mayoría la posibilidad de imponerse, con lo cual se obtendrá una mesa monopartidista, en la que ningún miembro de la minoría tendrá participación. El mismo resultado se dará cuando el reglamento establezca la elección simultánea de todos los vicepresidentes o secretarios con voto múltiple, en la cual cada parlamentario podrá anotar en la cédula tanto nombres como cargos por elegir. Es la misma situación anterior, pero concentrada en un solo acto. Un tercer escenario posible es el de la elección plurinominal en un solo acto, pero con voto limitado, de forma que cada parlamentario solo puede escribir un nombre en la cédula de votación, independientemente del número de puestos por llenar, produciendo así que los candidatos con mayor número de preferencias ocupen los cargos disponibles. Al tener cada diputado tan solo un voto se impide la acumulación de preferencias respecto de cada candidato, posibilitando la selección de diputados de las distintas minorías. En todas estas variantes ha de considerarse el *quorum* exigido para alcanzar el cargo, aunque lo normal es que, a excepción del presidente, se exija mayoría simple, por lo que no debiera haber nuevas votaciones, salvo los casos de empate.

⁹ Cámara de Diputados de Argentina (artículos 39, número 2º; 165 y 167 del Reglamento); Cámara de Diputados y Senado de Bolivia (artículos 36, 117 y 121 del Reglamento General de la Cámara de Diputados y 37, 127, 147 y 151 del Reglamento de la Cámara de Senadores); ambas Cámaras del Congreso de México (artículos 23 y 25 respecto de la Cámara de Diputados y artículo 67.1.b respecto de la Cámara de Senadores, todos de la ley orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos), si bien en periodos extraordinarios de sesiones esta competencia en el Senado mexicano es ejercida por la Mesa (artículo 66.1.a de la ley orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos).

¹⁰ Como en el Senado argentino (artículo 2 de su Reglamento) y en ambas Cámaras de Colombia (artículos 43 y 44 de la Ley 5, de 1992) y Uruguay (artículos 37, 106, 137 y 138 del Reglamento de la Cámara de Representantes y 53, 113, 157 y 158 del Reglamento de la Cámara de Senadores). También en Francia (artículos 89 del Reglamento de la Asamblea Nacional, en relación con el artículo 40 de la Constitución). En este grupo se insertan las Cámaras de Chile, como luego expondremos.

¹¹ En Ecuador encontramos un sistema similar al de España, donde la tarea de calificación de las iniciativas legislativas se deposita en el Consejo de Administración Legislativa, equivalente a la Mesa (artículo 56 de la Ley Orgánica de la Función Legislativa).

es posible observar la presencia de las comisiones legislativas en el ejercicio de la tarea de calificación documental¹².

Ya sea el presidente, la Mesa o una comisión el órgano que califique y ordene la tramitación de los asuntos parlamentarios, no obstante el resguardo inicial que he indicado, estimamos que el derecho a la tramitación solo será eficaz si el ordenamiento reconoce algún medio para protegerlo, esto es, si se consagra la posibilidad de reclamación ante la decisión del órgano de la Convención que no da curso a la tramitación que constitucional o reglamentariamente corresponda y, sobre todo, algún tipo de control externo a la Asamblea, sea ante la jurisdicción ordinaria o ante la jurisdicción constitucional. En este sentido, valoramos la reclamación consagrada en el artículo 136 de la CPR.

Sobre esa base ya se puede ir apreciando la configuración del *ius ut procedatur* como un derecho subjetivo del convencional constituyente, y no como una competencia de un órgano estatal¹³. Haciendo un paralelo con el derecho parlamentario, esta aseveración se ve ratificada al observar en los ordenamientos la vía de protección del derecho, que permiten accionar a parlamentarios individuales o a los grupos en que se integran antes que a los órganos que componen la institución parlamentaria. De ahí la importancia del estudio de las materias como la que aborda este trabajo, al objeto de comprender y proteger el “delicado equilibrio entre los derechos individuales de los parlamentarios” y la función de calificación de sus escritos parlamentarios¹⁴ y, por extensión, el balance entre los derechos individuales de los sujetos investidos de constituyentes y las decisiones que el presidente de la Convención o la Mesa adopten sobre los escritos y propuestas que aquellos presenten.

En cuanto a su naturaleza, el *ius ut procedatur*, además de ser un derecho fundamental de los convencionales constituyentes, es un derecho de carácter instrumental. Con esto queremos decir que su existencia no tiene sentido en tanto se proteja a sí mismo, sino que es garantía de eficacia de otros derechos. La función que cumple el *ius ut procedatur* es la de posibilitar la plena vigencia de otros derechos que el ordenamiento (Constitución

¹² Como en Perú, donde un vicepresidente procesa y tramita las iniciativas a las comisiones y la Comisión decide la admisibilidad (artículo 77 del Reglamento del Congreso de la República). También en Colombia, donde, por la exigencia de homogeneidad del proyecto, al presidente de la Comisión corresponde declarar inadmisibles las modificaciones que no se relacionen con la materia a que se refiere el proyecto de ley, siendo apelable esta decisión ante la misma Comisión (artículo 158 de la Constitución).

¹³ Véase la explicación de las dos teorías en TORRES (1998), pp. 263-265.

¹⁴ GARCÍA (1999), p. 263.

y Reglamento de la Convención) reconoce a los convencionales, destinados a poner en movimiento la maquinaria constituyente, de manera que no se justifica en sí mismo, sino en relación con otros. En otras palabras, no tendría sentido gozar de un derecho a la tramitación si de manera previa no contarán sus titulares con otros derechos, tales como el de iniciativa legislativa, de enmienda, de integrar comisiones, de pedir división de la votación, etcétera. En la medida en que los constituyentes vean obstaculizadas estas actuaciones por una decisión arbitraria del órgano competente de la Convención, adquiere todo su vigor el *ius ut procedatur*, que se independiza y se actualiza para obtener que la pretensión inicial –la actuación del constituyente– sea satisfecha.

Para completar la protección, además de la norma que reconoce o atribuye el derecho, debe asegurarse al titular del *ius ut procedatur* la posibilidad de protestar contra su desconocimiento y la de recurrir contra la decisión firme ante un órgano externo especializado. Solo si se cumplen esas tres condiciones de eficacia del derecho habremos superado el examen democrático del órgano.

Advertimos al lector que los capítulos 4, 5 y 6, que desarrollan el nacimiento y configuración del *ius et procedatur*, tendrán que referirse de manera necesaria al ordenamiento jurídico y a la jurisprudencia vigente, que lo han analizado y consagrado en relación con las actuaciones propias de la función parlamentaria, y no de asambleas ni convenciones dotadas del poder constituyente.

IV. DERECHO AL PROCEDIMIENTO EN ESPAÑA

En las cámaras parlamentarias españolas es la Mesa, en tanto órgano de gobierno, la que efectúa la revisión de los escritos y documentos parlamentarios, formal en un comienzo, para extenderse, sin duda, al contenido material a contar de la doctrina fijada por el TC en 2011¹⁵. Su integración amplia –sin llegar a ser voluminosa¹⁶– (artículo 30.2 del Reglamento del Congreso de los

¹⁵ STC 119/2011, de 5 de julio, aunque algo desvirtuada con la STC 136/2011, de 13 de septiembre.

¹⁶ La conformación con un presidente, cuatro vicepresidentes (dos en el Senado) y cuatro secretarios permite fluidez del trabajo parlamentario. Sin embargo, hay quienes opinan que dicha composición no es excesivamente amplia, GARCÍA y PENDÁS (1998), p. 440. Asimismo, SORIANO (2001), p. 180. Este autor considera que las minorías en la Mesa del Congreso ni siquiera tienen asegurada la presencia, pues su inclusión depende de la buena voluntad de los grupos parlamentarios.

Diputados de España (RC)) y políticamente plural –elección de vicepresidentes y secretarios en votación plurinominal con voto limitado– (artículo 37.2 del RC) incide de manera positiva en la protección de los derechos de los parlamentarios, en particular de los pertenecientes a la minoría. No quiere decir esto que se garanticen siempre y a todo evento, motivo por el cual se han creado los debidos resguardos.

El TC español, mediante una interpretación abierta y extensiva del artículo 23.2 de la CE, ha creado una doctrina completa y sistemática de los derechos de los parlamentarios, entre los cuales se incluye el derecho en estudio. Quizá sin ella el *ius ut procedatur* de igual modo tendría existencia en el ordenamiento español, aunque fuese solo de manera formal, pues su consagración se encuentra en el juego de los apartados 1 y 2 del artículo 31 del RC. Este, en el número 4º del apartado 1, confiere de modo expreso a la Mesa la función de

“calificar, con arreglo al Reglamento, los escritos y documentos de índole parlamentaria, así como declarar la admisibilidad o inadmisibilidad de los mismos”,

y en su número 5º le añade la función de “decidir la tramitación de todos los escritos y documentos de índole parlamentaria, de acuerdo con las normas establecidas en este Reglamento”.

El complemento de ese derecho viene reconocido en el apartado 2 del mismo artículo, que legitima a un diputado o a un grupo parlamentario para solicitar a la Mesa la reconsideración de su decisión si discrepare de ella. La Mesa está obligada a oír a la Junta de Portavoces antes de dar su nueva decisión, variando su resolución anterior o confirmándola, la cual, en todo caso, debe estar motivada, lo que supone una exposición razonada de las causas que permitan determinar la admisión –o inadmisión– y tramitación de un escrito parlamentario. Esta reconsideración constituye un primer “remedio para que los órganos rectores o de dirección de las Cámaras subsanen las hipotéticas violaciones de derechos fundamentales”¹⁷.

Confirma todo lo anterior el artículo 6.2 del RC, que confiere a los diputados el derecho a “ejercer las facultades y desempeñar las funciones” que el reglamento les atribuye, es decir, en relación con lo anterior, el derecho a presentar toda clase de escritos parlamentarios a que estén habilitados, a que la autoridad se los admita, les dé la tramitación legal o reglamentaria que proceda, y a reclamar en caso de desacuerdo con la decisión de la Mesa.

¹⁷ GARCÍA (1999), p. 263.

La reclamación constituye un proceso contencioso-parlamentario, interno, al que pone fin la decisión motivada de la Mesa recaída en el recurso de reposición.

Sin embargo, atendiendo a lo manifestado al final del apartado anterior, en que lo relevante para un derecho es la existencia de una vía eficaz para su protección, especialmente a cargo de un órgano externo, ajeno al primero que lo decide, sería ilusorio pensar que la mera revisión del asunto denegado ante la misma autoridad es suficiente para proteger los derechos de la minoría, pues no ha de olvidarse que nos movemos en la sede de una organización política, en la cual los razonamientos que fundan las decisiones o las actuaciones son los que tienen relación con la oportunidad y conveniencia de las mismas, y no a su juridicidad o adecuación legal o reglamentaria. En otras palabras, la mera reconsideración ante la Mesa no basta para que exista un *ius ut procedatur* eficaz, y la ineficacia en este caso es sinónimo de existencia insubstancial, pues no permite la completa defensa del derecho a la tramitación.

Es necesaria, entonces, una interpretación constitucional de los derechos de los parlamentarios para dar cabida a una garantía jurídica externa y especializada, que en España es la del Tribunal Constitucional. El legislador orgánico ha abierto una vía para que el tribunal al que se le confiere la calidad de “intérprete supremo de la Constitución” (artículo 1.1 de la LOTC) revise, a petición de parte,

“las decisiones o actos sin valor de ley, emanados de las Cortes o de cualquiera de sus órganos [...] que violen los derechos y libertades susceptibles de amparo constitucional”¹⁸,

previsión que actualiza el mandato constitucional del artículo 161.1.b) de la CE, por el que se confiere al TC competencia para conocer “del recurso de amparo por violación de los derechos y libertades referidos en el artículo 53.2 CE en los casos y formas que la ley establezca”. Es decir, para hacer operativo el artículo 42 de la LOTC es necesario alegar que se está violando un verdadero derecho fundamental. Si las facultades de los parlamentarios no se consideran derechos fundamentales, es “imposible hacerlas valer ante órganos jurídicos externos a las Cámaras”¹⁹.

Entonces, el juego interpretativo consiste en hacer caber el *ius ut procedatur* dentro de los derechos y libertades a que hace referencia el artículo 53.2 de la CE, que son los “reconocidos en el artículo 14 y la sección primera del Capítulo 2º”, es decir, los artículos 15 a 29, ambos incluidos, puesto que

¹⁸ Artículo 42 de la LOTC.

¹⁹ TORRES (1998), p. 267.

solo así tendrá la consideración de derecho fundamental y será susceptible de amparo.

Aquí podríamos decir que el TC, a través de diversas y progresivas puntadas, comienza a tejer su construcción jurisprudencial extensiva del contenido del artículo 23.2 de la CE, que garantiza a todos los ciudadanos el “derecho a acceder en condiciones de igualdad a las funciones y cargos públicos, con los requisitos que señalen las leyes”. Las sentencias pilotos en este asunto pronto van a cumplir cuatro décadas, por lo que la interpretación debiera considerarse decantada. En la STC 5/1983 comienza el Tribunal diciendo que, de acuerdo con una interpretación sistemática, “el derecho a acceder a los cargos públicos comprende también el derecho a permanecer en los mismos” (FJ 3), para luego extender ese contenido en la STC 32/1985 al ejercicio del cargo, ya que el derecho de acceder a los cargos públicos implica necesariamente el de “desempeñarlos de acuerdo con lo previsto en la ley” (FJ 3), para finalizar este entramado con la decisiva resolución contenida en la STC 161/1988²⁰, en la cual, interpretando el Tribunal la parte final del precepto, dice que

“compete a la ley, comprensiva de los reglamentos parlamentarios, el ordenar los derechos y facultades que corresponden a los distintos cargos y funciones públicos”

y que “una vez creados por las normas legales [y reglamentarias] tales derechos y facultades, éstos quedan integrados en el estatus propio de cada cargo” y pueden ser defendidos en sede jurisdiccional (FJ 7). De esa forma, a los reglamentos parlamentarios les compete regular y ordenar los derechos y atribuciones que los parlamentarios ostentan; de tal suerte que una vez conferidos dichos derechos por la norma reglamentaria pasan a integrar el estatuto propio del cargo de parlamentario y sus transgresiones pueden ser defendidas ante el TC, al amparo del artículo 23.2 de la CE y en cuanto contenido del *ius in officium*.

La importancia de las referidas decisiones del TC radica, entonces, en que, por estar de manera expresa comprendido el *ius ut procedatur* en el reglamento parlamentario, forma parte del *ius in officium* y se le confiere el carácter de derecho fundamental, interpretación que abre paso al recurso externo ante el TC por la vía del recurso de amparo, siempre que ante el

²⁰ Hasta antes de esta sentencia, el TC, por respeto a la autonomía parlamentaria, inadmitía los recursos de amparo cuando estos se incoaban contra actos calificados de *interna corporis*, a menos que lesionaran un derecho fundamental reconocido en la Constitución. A partir de la STC 161/1988, el TC comienza a abrirse a la posibilidad de controlar decisiones de los órganos de gobierno de las Cámaras por la vía de ampliar las facultades de los parlamentarios que tienen la consideración de derechos fundamentales.

órgano jurisdiccional se pruebe la violación del derecho y se agote de forma previa la fase de reclamación interna, como se ha expuesto²¹.

Como apreciamos, se cumplen las tres condiciones de eficacia del derecho.

En definitiva, por la vía del reconocimiento reglamentario y por la jurisprudencia del TC, el *ius ut procedatur* se halla incorporado en el estatuto de los parlamentarios garantizado por el artículo 23.2 de la CE y defendido mediante el amparo del artículo 42 de la LOTC. En virtud de esta unión “se ha canalizado una vía de protección de los grupos minoritarios frente a los posibles abusos de la mayoría parlamentaria”²².

1. El contenido del derecho

Teniendo claridad sobre la existencia del *ius ut procedatur* y su naturaleza de derecho fundamental protegido tanto en sede parlamentaria como externa ante el TC, algo se puede añadir sobre su contenido, con el propósito de configurarlo mejor, con la ayuda del TC, que no ha detenido su construcción jurisprudencial.

Sobre este asunto, el TC español (ATC 85/2006²³) ha resaltado la relevancia de la tarea calificadora de la Mesa, puesto que, además de realizar

²¹ En este punto el propio TC ha advertido que no todos los derechos y facultades que constituyen el estatuto del parlamentario han de entenderse constitucionalizados, sino “sólo aquellos que pudiéramos considerar pertenecientes al núcleo esencial de la función representativa parlamentaria, como son, principalmente, los que tienen relación directa con el ejercicio de las potestades legislativas y de control de la acción del Gobierno”, STC 220/1991, FJ 5.

²² GÓMEZ (2009), p. 9.

²³ En 2005, el Parlamento de Cataluña presentó en el Congreso de los Diputados una propuesta de reforma del Estatuto de Autonomía de Cataluña. La Mesa del Congreso de los Diputados, mediante acuerdo de 18 de octubre de 2005, calificó dicha propuesta como de reforma de Estatuto de Autonomía, la admitió a trámite y acordó tramitarla por el procedimiento establecido en el apartado II de la resolución de la Presidencia del Congreso de los Diputados de 16 de marzo de 1993, sobre procedimiento a seguir para la tramitación de la reforma de los Estatutos de Autonomía. El Grupo Parlamentario Popular alegó que, en atención a su contenido, la proposición era una verdadera reforma constitucional encubierta. Para rechazar la solicitud de reconsideración, la Mesa, mediante acuerdo de 25 de octubre de 2005 –basado en una doctrina del TC hoy superada–, arguyó que su función de calificación debe ceñirse a la labor de verificación de “la regularidad jurídica y la viabilidad procesal de la iniciativa, esto es, examinar si la iniciativa cumple con los requisitos formales exigidos por la norma reglamentaria, SSTC 124/1995; 38/1999, 107/2001, 203/2001, 177/2002 y 40/2003”. El Grupo Parlamentario Popular recurrió en amparo contra ambos acuerdos, por estimar que la Mesa vulneró su derecho y el de los diputados que lo integran a acceder en condiciones de igualdad a las funciones y cargos públicos con los requisitos que señalen las leyes (artículo 23.2 de la CE), al haber calificado y tramitado como propuesta de reforma del Estatuto de Autonomía de Cataluña lo que, en realidad, ha debido calificarse y tramitarse como propuesta de reforma constitucional.

la triple función expresada en el Reglamento –calificar, admitir y tramitar–, tiene que decidir el cauce procedimental a seguir por una iniciativa, y debe hacerlo con total autonomía, sin estar subordinada, por ejemplo, a la denominación que a una proposición de ley le hayan atribuido sus autores, sino ajustándose a la naturaleza que derive de su contenido, aunque ello suponga

“incluir una verificación liminar de la conformidad a Derecho de la pretensión deducida, junto a un juicio de calificación sobre la idoneidad o procedencia del procedimiento parlamentario elegido”²⁴.

En el recurso de amparo, el grupo afectado arguyó que deben diferenciarse las funciones de las Mesas en la admisión a trámite de iniciativas (artículo 31.1.4 del Reglamento de la Cámara de Diputados de Chile (RCD)), y aquellas en que se decide el procedimiento que estas deban seguir (artículo 31.1.5 del RCD), y que en incontables ocasiones la Mesa del Congreso ha dado a la iniciativa una tramitación que se ajusta a la naturaleza y contenido material del escrito, variando la pretensión inicial de su autor.

Tal tipo de actuación se aviene con lo resuelto por el propio TC, que ha fallado que el control de la Mesa sobre los escritos y documentos parlamentarios puede incluir un examen del contenido material de la iniciativa,

“exclusivamente en cuanto resulte determinante para llevar a cabo un juicio de calificación sobre la idoneidad y procedencia del procedimiento parlamentario elegido para sustanciar la iniciativa deducida, esto es, a fin de observar la adecuación de la pretensión que se deduce al tipo de procedimiento a través del cual se plantea” (FJ 5).

En esta tarea, la Mesa puede apreciar la pertinencia de más de un procedimiento y decidirse por uno de ellos (el de la ley orgánica o el de la ley ordinaria, por ejemplo),

“pero lo que no podrá nunca determinar la Mesa es que se siga un procedimiento parlamentario previsto para iniciativas de naturaleza completamente distinta” (FJ 5).

A continuación, en el FJ 6 el Tribunal da el paso que permite completar la configuración del *ius ut procedatur*, al decir que el derecho a tramitar las iniciativas legislativas como contenido del artículo 23.2 de la CE comprende el de que lo sea por el procedimiento adecuado, pues la participación de los Grupos Parlamentarios y de los diputados que los integran

²⁴ STC 177/2002, de 14 de octubre, FJ 5.

“en el ejercicio de la función legislativa a través del procedimiento parlamentario reglamentariamente establecido para la concreta iniciativa objeto de tramitación y el desempeño en el mismo de los derechos y facultades que lo acompañan constituye, en principio, una manifestación relevante del *ius in officium* de representante (en este sentido, STC 118/1999, de 28 de junio, FJ 2). En concreto, puede considerarse que pertenece al núcleo de su función representativa que los proyectos y proposiciones legislativas [...] se tramiten con los requisitos y a través de los procedimientos establecidos en la Constitución española y en el Reglamento del Congreso de los Diputados” (FJ 6).

Se aprecia con esta doctrina un equilibrio entre los poderes de la Mesa y los derechos de los parlamentarios. La Mesa, como auténtico órgano de gobierno y de dirección de la Cámara que deriva del carácter representativo que ostenta (artículo 72.2 de la CE), ve frenado su poder discrecional a la hora de decidir la tramitación de una iniciativa legislativa o de control del gobierno, debiendo encausarla por el procedimiento señalado en el Reglamento, lo que constituye para los parlamentarios un derecho que forma parte del núcleo de la función representativa, defendible ante la jurisdicción constitucional.

De seguro, en el futuro se darán más pasos en este sentido, pues el derecho a la tramitación no incluye solo el que un asunto lo sea por el procedimiento formal establecido, sino también, por ejemplo, dentro de los plazos fijados para ello, sin que sean admisibles dilaciones arbitrarias o al menos dejando abierta la puerta para defenderse de ellas cuando la Mesa amplíe los plazos reglamentarios sin la concurrencia de las circunstancias excepcionales que justifiquen tal ampliación, o cuando el presidente, de acuerdo con la Mesa, clausure el debate violando con esa decisión algún derecho fundamental de los parlamentarios.

V. LA DOCTRINA DE LOS *INTERNA CORPORA* Y LA POSIBILIDAD DE CONTROL JURISDICCIONAL DE LOS ACTOS PARLAMENTARIOS SIN VALOR DE LEY

Como ya lo hemos señalado, el ordenamiento jurídico español permite que los parlamentarios afectados por una decisión que importe desconocer su derecho al procedimiento, en tanto parte integral del conjunto de derechos que están dentro del ámbito de protección del artículo 23.2 de la CE, recurran de la misma al Tribunal Constitucional por la vía del amparo.

De esta manera, el Tribunal Constitucional se ha erigido como el garante del estatus parlamentario, transformando el amparo en contra de ac-

tos o decisiones parlamentarias sin valor de ley en una herramienta eficaz y necesaria, lo que ha podido ser realidad luego que el propio intérprete constitucional dejara atrás la doctrina de los *interna corporis*, que por años se erigió en una barrera al control externo de las cámaras en pro de una mal entendida autonomía parlamentaria.

Cualquier referencia a la doctrina de los *interna corporis* debe tener a la vista el ATC 183/1984 que acordó la inadmisión del amparo deducido por un senador del Partido Popular contra las normas dictadas por la presidencia del Senado para la tramitación de las enmiendas al Proyecto de Ley Orgánica de la Educación. El referido auto señaló:

“la norma impugnada es, en efecto, un acto interno de la Cámara, producido por la Presidencia de ésta y que tiene por finalidad la regulación de las relaciones que existen entre la Cámara y sus propios miembros. No es, por tanto, una norma que deba regular las relaciones de la Cámara con terceros vinculados con ella por relaciones contractuales o funcionariales, sino un acto puramente interno de un órgano constitucional. Característica propia de éstos es la independencia y el aseguramiento de ésta obliga a entender que, si bien sus decisiones, como sujetas que están a la Constitución y a las Leyes, no están exentas del control jurisdiccional, sólo quedan sujetas a este control cuando afectan a relaciones externas del órgano o se concretan en la redacción de normas objetivas y generales susceptibles de ser objeto del control de inconstitucionalidad, pero ello sólo, naturalmente, a través de las vías que para ello se ofrecen” (FJ 2).

La decisión del Tribunal Constitucional resulta del todo errada en tanto concibe la independencia parlamentaria como un verdadero espacio para la arbitrariedad, sustraído del Estado de derecho. Lo anterior es descrito de manera inmejorable por Javier García Roca, quien afirma que las cámaras no pueden ser “islas en las aguas de la organización constitucional donde no alcance la fuerza expansiva de la juricidad inherente a todo Estado de Derecho”²⁵.

Esta opinión crítica acerca de la doctrina de los *interna corporis* parece ser compartida por la mayoría de la doctrina y, en principio, habría sido una deformación alemana de la doctrina de los *internal proceedings*, proveniente del derecho parlamentario británico. Se trataba de una doctrina que podría tener sentido en un escenario de constante amenaza para la independencia del Parlamento, pero que no se justifica en una democracia constitucional moderna²⁶.

²⁵ GARCÍA (1999), p. 267.

²⁶ *Op. cit.*, p. 268.

De cualquier manera, el contenido del ATC 183/1984, ratificado por jurisprudencia posterior²⁷, parece dejar en evidencia que, más que una convicción sustantiva por parte del Tribunal Constitucional en relación con la inescrutabilidad de los actos parlamentarios, existía la intención de dicha magistratura de enviar una señal contundente al mundo parlamentario de que no sería esa la sede en la que se resolverían las diferencias y conflictos que se suscitaren con ocasión del juego de mayorías y minorías. El Tribunal buscaba que no se le arrastrara al pantano de la política con conflictos de escaso valor jurídico, algo en lo que ya había reparado la doctrina inglesa²⁸.

Si bien hubo más sentencias en las que se afianzó la teoría de los *interna corporis*, esta línea jurisprudencial sufre su primer gran revés en la STC 118/1988, con la que se provocará un giro que afianzará la doctrina que estima revisable los actos parlamentarios sin valor de ley cuando estos supongan una vulneración a los derechos y libertades individuales. Es cierto que ya con el ATC 12/1986 se avizoraba un cambio, en tanto el Tribunal advertía:

“La organización de los debates y el procedimiento parlamentario es cuestión remitida en la Constitución, como se desprende de su art. 72, a la regulación y actuación independiente de las Cámaras legislativas, y los actos puramente internos que adopten las mismas no podrían ser enjuiciados por este Tribunal, en cuanto que presuntamente lesivos de los Reglamentos parlamentarios, sin menoscabar aquella independencia, como ya declaró este Tribunal en el Auto de 21 de marzo de 1984”²⁹.

En concreto, para autores como Alberto Arce Janariz, este fallo importa una afirmación que resultará esencial para derribar la doctrina hasta entonces dominante de los *interna corporis*: la magistratura constitucional no está para conocer meras infracciones del reglamento parlamentario que no suponga una vulneración de los derechos fundamentales³⁰. Para otros, como Javier García Roca, la STC 90/1985, ya era una señal de la nueva tendencia expansiva de revisión de los actos parlamentarios, en tanto el intérprete constitucional afirma que las resoluciones parlamentarias referidas a la inmundidad no están exentas de sometimiento a la Constitución³¹.

²⁷ ATC 477/1984.

²⁸ ARCE (1990), pp. 106-107.

²⁹ ATC 12/1986.

³⁰ *Op. cit.*, pp. 107-108.

³¹ GARCÍA (1999), p. 272. Sin embargo, Javier García Roca se apresura en reconocer que no se trata de un fallo asimilable al resto por su importancia política y sus consecuencias, por cierto, más relevantes que un acto que niega a tramitación documentación de índole parlamentaria.

Volviendo a la STC 118/1988, es evidente por qué, con matices, es sindicada como la resolución que importa un punto de inflexión. De la lectura del fundamento jurídico 2º queda en evidencia que la coraza que intentó generarse a favor de los actos parlamentarios sin valor de ley, caería en lo sucesivo si se traspasaba la frontera: la vulneración de derechos y libertades protegidas por la Constitución. Señalaba dicho fundamento jurídico:

“La doctrina de los interna corporis acta sólo es aplicable en la medida en que no exista lesión de tales derechos y libertades, impidiendo el conocimiento de este Tribunal de lo que no sea su posible lesión”.

Así se comenzaba a definir una controversia que resulta de capital importancia en el funcionamiento de la actividad parlamentaria y que, por fortuna, puso por delante bienes sustancialmente superiores que la mera defensa de una independencia mal entendida. No cabe duda de la importancia de la autonomía parlamentaria, pero ella no puede ser pretexto para crear espacios vedados al Estado de derecho y donde, sin contrapeso alguno, se puedan vulnerar derechos y libertades de parlamentarios o terceros. Más aún, si tenemos a la vista que, por lo general, lo que era objeto de debate se refería a la inadmisión de escritos y, por tanto, al derecho de tramitarlos en sede parlamentaria, cualquier negativa de la jurisdicción constitucional a conocer del asunto por tratarse de un asunto interno de la cámaras derivará, sin lugar a duda, en un atropello del derecho de las minorías.

VI. EL *IUS UT PROCEDATUR* EN CHILE

Diversos preceptos del ordenamiento jurídico positivo chileno reconocen de manera expresa a los parlamentarios variados derechos, siendo las principales fuentes la Constitución, la ley orgánica constitucional del Congreso Nacional y el reglamento de las Cámaras. Un grupo de derechos son de carácter político: en forma individual, cada parlamentario tiene el derecho a ser reelegido (artículo 51.2 de la *CPR*) y, colectivamente, no menos de diez ni más de veinte diputados pueden deducir acusación contra altas autoridades (artículo 52.2 de la *CPR*). En el ámbito de la fiscalización del gobierno y la Administración, los parlamentarios también gozan de derechos a título individual: solicitar información al gobierno (artículo 52.1.a. inciso 2º de la *CPR*), a la Administración y a las empresas públicas (artículos 9º y 9º A de la Ley Orgánica Constitucional del Congreso Nacional de Chile (*LOCCN*)), y a título colectivo, como que un tercio de los miembros en ejercicio puede requerir la comparecencia de un ministro de Estado para formularle preguntas (artículo 52.1.b. de la *CPR*) y las dos quintas partes pueden plantear la creación de una

comisión investigadora, que se aprueba por el mismo *quorum* (artículo 52.1.c. de la CPR). Existen otros derechos reconocidos en el ordenamiento, como las prerrogativas de inviolabilidad, inmunidad y fuero (artículo 61 de la CPR); otros de carácter operativo, como el derecho a la retribución (artículo 62 de la CPR), y las facultades de orden puramente legislativo (aunque no por ello menos político) de presentar proyectos de ley y retirarlos de tramitación (artículo 65 de la CPR) y formular enmiendas y retirarlas (artículo 69 de la CPR).

A las mencionadas en el párrafo precedente (referidas a la Constitución y a la ley orgánica del Congreso Nacional) han de añadirse las facultades reglamentarias, que los congresistas pueden ejercer de forma individual, como las de participar en las votaciones (artículos 3º, 160.6 del RCD), integrar comisiones (artículo 32.4 del RCD), asistir, formular enmiendas y participar con derecho a voz en las comisiones de las que no sean miembro titular (artículo 224 del RCD); usar de la palabra, tanto para intervenir en los debates (artículos 81 y 85 del RCD) sin necesidad de venia, autorización ni mero conocimiento del Jefe del Comité al que pertenezca, como para, en forma excepcional, vindicarse cuando su reputación o corrección se dañe por cargos formulados en algún medio de publicidad o por observaciones de otro diputado (artículo 34 del RCD); pertenecer a un comité parlamentario (artículo 55 del RCD), percibir las asignaciones en bienes y dinero para el ejercicio de la función parlamentaria y un largo etcétera que solo el descriptivo permitiría que las mencionemos aquí.

Centrándonos en el ámbito de la tramitación, también aparecen algunos derechos, todos ellos de ejercicio individual, como pedir la observancia del reglamento (artículo 21 del RCD), pedir segunda discusión (artículo 128 del RCD); pedir el cambio de trámite dispuesto por el presidente, cuyo único momento de formulación es inmediatamente después de leída la cuenta y que debe resolverse de inmediato y sin debate (artículo 97.4 del RCD) y pedir la división de la votación (artículo 146 del RCD).

Habrá que analizar el juego de los derechos y las potestades de los tres cuerpos normativos mencionados para determinar si en Chile la situación del *ius ut procedatur* difiere de la exhibida en el derecho parlamentario español o coincide con ella.

Como consideraciones previas, urge advertir que el ordenamiento chileno no contiene una consagración expresa de amparo por actos o decisiones parlamentarios sin valor de ley. El recurso de protección protege frente a la privación, perturbación o amenaza en el legítimo ejercicio de solo algunos derechos y libertades fundamentales de aquellos consagrados en el artículo 19 de la Constitución (artículo 20 de la CPR), de los cuales ninguno tiene significación en el ámbito parlamentario. Luego, los derechos reconocidos en el resto del articulado constitucional no gozan de esta defensa.

Además, el órgano tutelador de los derechos fundamentales por vía de protección no es el Tribunal Constitucional, sino los tribunales superiores de justicia.

Por otra parte, en Chile no hay conexión directa entre el reglamento parlamentario y la Constitución, pues la Carta de 1980, a diferencia de sus predecesoras y siguiendo como modelo la francesa de 1958, remitió los asuntos más relevantes del Legislativo a una ley orgánica, lo cual no quita que cada Cámara y sus órganos internos deban sujetar sus actuaciones a las normas superiores de aquella. En efecto, la Constitución chilena establece en su capítulo I, “Bases de la institucionalidad” –que alumbra la interpretación de todo su texto–, el deber de todo órgano del Estado de someter su acción a la Constitución y a las normas dictadas conforme a ella. Y añade que los titulares o integrantes de tales órganos, así como toda persona, institución o grupo, están obligados por los preceptos de la Constitución (artículo 6° de la *CPR*), “norma que excluye todo comportamiento que entrañe una vulneración de los límites que la Constitución les impone” (Fallo del Tribunal Constitucional de Chile (FTC), rol 2025, C 66°).

En virtud de tal precepto, adquieren un efecto expansivo en cuanto a su acatamiento las normas que rigen la actividad parlamentaria contenidas en la propia Constitución y en la ley orgánica constitucional del Congreso Nacional (LOCCN). Y es en esta ley donde se consagra el ejercicio de facultades que entroncan con el derecho a la tramitación, que datan de 1990 y que se han robustecido con la reforma de la LOCCN introducida por la Ley n.°20447, de 3 de julio de 2010.

En Chile, el órgano de dirección de la Cámara es su presidente. La Mesa representa un papel insignificante en la dirección de la Asamblea y, además, carece de relevancia por tratarse de una mesa con reducido número de integrantes en los cuales no se cuenta ningún representante de la minoría. Así, el presidente y los dos vicepresidentes representan al mismo sector político.

Como órgano unipersonal de gobierno cameral, el presidente es quien tiene atribuida la función de calificar los documentos parlamentarios, admitirlos o inadmitirlos y determinar la tramitación que se les ha de dar (artículos 15.1 y 25 de la LOCCN, y 14.4 del RCD). En casi la totalidad de las veces, esta función recae sobre iniciativas legislativas, primarias y secundarias, presentadas por los diputados. Esta función calificadora de la máxima importancia, debido a que la LOCCN establece, además de requisitos formales³², un sinnúmero de exigencias sustantivas que los proyectos y las

³² Para los proyectos de ley, presentación por escrito (artículo 29 del RCD), firmados (artículo 5° del RCD) por no más de diez diputados ni de cinco senadores (artículo 65 de la *CPR*), acompañados de sus fundamentos y de los antecedentes que expliquen los gastos que

enmiendas deben cumplir. En efecto, los proyectos de ley de los parlamentarios no pueden referirse a materias que deban tener origen en la otra Cámara o iniciarse de manera exclusiva por el Presidente de la República³³ (artículo 13 de la LOCCN). Tocante a las enmiendas, a diferencia del sistema español, el chileno impone serias limitaciones sustantivas a los parlamentarios, pues exige expresamente que tengan congruencia material con el proyecto, “que digan relación directa con (sus) ideas matrices o fundamentales” (artículos 69 de la CPR y 24.1 de la LOCCN), que no afecten a ninguna materia cuya iniciativa corresponda en exclusivo al Presidente de la República, ni siquiera para el mero efecto de ponerlas en su conocimiento (artículo 24.3 de la LOCCN), que no sean contrarias a la Constitución³⁴ ni que importen nuevos gastos con cargo a los fondos del Estado (artículo 24.2 de la LOCCN).

Hemos querido dar cuenta detallada de todas esas limitaciones, pues son las que debe tener presente y aplicar el presidente en el momento de declarar un proyecto de ley admisible o inadmisible. Con ello se advierte que el margen para la subjetividad es enorme, como lo podría ser también la tentación de rechazar liminarmente las iniciativas de los parlamentarios de oposición que parezcan inoportunas o inconvenientes para el partido o la coalición gobernante.

En definitiva, la calificación es una atribución del presidente en la que no interviene la minoría y en la que tampoco intervendría si la atribución

pudiere importar la aplicación de sus normas (artículo 14 de la LOCCN). Tampoco puede un proyecto proponer conjuntamente normas de ley y de reforma constitucional. Respecto de las enmiendas, además de la escrituración y firma, deben presentarse dentro del plazo que la Sala acuerde (artículo 129).

³³ La Constitución reserva a la iniciativa legislativa exclusiva del Jefe de Estado una gran cantidad de materias, como se advierte de la simple lectura de sus artículos 63 y 65. Del precepto legal se extrae que el término ‘iniciativa’ no se refiere solo al primer impulso legislativo, es decir, a la facultad de hacer una propuesta de ley, sino que se extiende a todo el proceso legislativo, interpretación con la que ha concordado el TC al expresar que “la facultad entregada a esa autoridad para hacer nacer una propuesta legal que involucre un nuevo gasto público, o un aumento del mismo [...] no se constriñe a la presentación del proyecto de ley, sino que se extiende a todo el proceso nomogenético” (FTC, rol 2025, de 20 de julio de 2011, C 43°).

³⁴ En este punto, la solución chilena es opuesta a la española, donde las potestades de calificación de la Mesa no comprenden la facultad para realizar un juicio de constitucionalidad (STC 205/1990, FJ 7). De modo que en Chile no se produce el problema de contradicciones que ha experimentado España. En el derecho parlamentario ibérico, el TC ha fallado, dentro de una misma sentencia (STC 95/1994), que “a la Mesa le está vedado todo control material de la proposición” (FJ 5) y, a la vez, que “la Mesa sólo podría acordar la inadmisión cuando [...] la inconstitucionalidad de la proposición sea palmaria y evidente” (FJ 4), lo cual justifica –e incluso más, exige– la realización de un examen de fondo o material del acto parlamentario. Sin embargo, el TC también ha anulado los acuerdos de la Mesa cuando esta ha inadmitido una moción precisamente por ser contraria al texto expreso del artículo 3 de la Constitución (STC 205/1990).

la tuviera la Mesa, debido al defecto democrático en su integración que ya hemos referido.

Frente a ese escenario y en cuanto al derecho a la tramitación, respecto de los proyectos de ley, la Ley n.º 20447 estableció que la Sala puede reconsiderar la declaración de inadmisibilidad del presidente (artículo 15 de la LOCCN). Para activar ese mecanismo basta que un solo diputado formule la cuestión durante la sesión de la Sala en que se da cuenta de la moción inadmisibile, debiendo el presidente, previo debate, someter a votación su declaración (artículo 14.4 del RCD).

La norma legal extendió de manera innecesaria las instancias para declarar la inadmisibilidad, pues si el presidente no la pronuncia en el momento del ingreso del proyecto, la pueden proclamar más tarde las comisiones, declaración que puede ser revisada por la Sala (artículo 15.3 de la LOCCN). Incluso más, a partir de la reforma de 2010, la ley autoriza a la Cámara revisora a rechazar la admisibilidad aprobada por la Cámara de origen (artículo 15.2 de la LOCCN).

En lo tocante a las enmiendas, desde 1990, al presidente de la Cámara y a los de las comisiones les ha correspondido determinar, de propia iniciativa o a petición de algún parlamentario, si las enmiendas formuladas a una iniciativa son admisibles o inadmisibles y efectuar la correspondiente declaración, la que puede ser reconsiderada por la Sala o, en su caso, por la misma comisión, a petición de cualquiera de sus miembros. Incluso, si la cuestión de admisibilidad o inadmisibilidad de una enmienda no fuere planteada en la Sala, la ley deja abierta la vía para que tal declaración la haga el presidente de la comisión e, incluso, la faculta para reconsiderar la resolución de su presidente, con la única exigencia que se haga “de inmediato”. Y, más aun, el hecho de que la cuestión de admisibilidad o inadmisibilidad de enmiendas se resuelva en comisión no impide que la Sala de la Cámara respectiva haga la declaración definitiva. Para cerrar este entramado y ponerle fin a esta extendida serie de revisiones, la ley impone que “una vez resuelta por la Sala o por su Presidente la cuestión de admisibilidad o inadmisibilidad” de una enmienda, ella no podrá ser revisada en comisión (artículo 25 de la LOCCN).

Igual que acontece con los proyectos de ley, respecto de las enmiendas se aprecia la existencia de pluralidad de instancias para reconsiderar las decisiones de admisibilidad o inadmisibilidad, cuyo espíritu puede encontrarse tanto en el deseo del legislador orgánico de evitar el ingreso de un precepto inconstitucional en el ordenamiento como de contrapesar la hegemonía del presidente cameral.

El aspecto positivo de las mencionadas instancias radica en que basta el requerimiento de un solo diputado para activar el mecanismo de las respectivas reconsideraciones de las decisiones sobre admisibilidad o inadmi-

sibilidad, tanto en Sala como en comisión, de manera que esta faceta del derecho a la tramitación –si bien imperfecta, por la ausencia del recurso a un órgano externo al propio Congreso– sí puede considerarse con propiedad como derecho subjetivo del parlamentario.

Del derecho a presentar proyectos de ley y enmiendas, recogidos en los niveles constitucional y legal, es posible descender al reglamento parlamentario y encontrar en el derecho a pedir la división de la votación otra manifestación del *ius ut procedatur*, esta vez con la posibilidad de revisar la decisión en la jurisdicción constitucional. Existe, empero, una diferencia con el modelo español: esta particular intervención del Tribunal Constitucional en el proceso de formación de la ley no está inspirada en la protección de un derecho o garantía fundamental del congresista que su autor presume transgredido mediante un acto o decisión de la autoridad parlamentaria, sino que está ajustada a la naturaleza del Tribunal, en cuanto intérprete oficial y supremo de la Constitución.

Los artículos 164 y 146 de los reglamentos del Senado y la Cámara de Disputadas y Diputados respectivamente, facultan a cualquier senador o diputado para “pedir que se divida una proposición” antes de empezar su votación –en el Senado– o antes de cerrarse el debate –en la Cámara–. Es un derecho al que se recurre con frecuencia, y que conecta con el *ius ut procedatur*, pues su ejercicio representa para el diputado solicitante la forma en que debe seguirse la tramitación de un asunto, referido no a la iniciativa o discusión, sino concretado a esa fase catártica que representa el momento de la decisión o votación, con efectos políticos importantes, puesto que las partes en que se divida o separe un artículo o precepto, incluso una frase, para efectos de su votación, condiciona la forma en que los parlamentarios emiten su voto.

Igual que en los derechos anteriores, el presidente de la Sala o comisión debe analizar la solicitud y declararla admisible o inadmisibles, a la vista de las limitaciones que el mismo precepto impone, puesto que prohíbe dividir la votación en los casos de las observaciones y vetos formulados por el Presidente de la República, y –en el caso de la Cámara de Diputadas y Diputados– cuando de la división de la proposición que haya de votarse “pueda incurrirse en una decisión inconstitucional”, situación que corresponde al presidente calificar.

Los casos más típicos en que se produce la situación contemplada en este precepto son las actuaciones parlamentarias que inciden en la administración financiera o presupuestaria del Estado, cuya iniciativa la Constitución encomienda en forma privativa al Presidente de la República. Se trata, por lo general, de casos en los cuales, mediante la solicitud de división de la votación de un precepto determinado, el diputado proponente busca redu-

cir o eliminar un requisito para acceder a un beneficio relativo a la seguridad social, o quitar el tope máximo de un beneficio tributario o social, o tachar la prohibición de acogerse a otros beneficios, y otros casos similares, en los cuales el efecto directo es el aumento del gasto público en que se incurrirá en el momento de aplicar el proyecto de ley.

En este caso, al revés de los anteriores, la vía para reclamar se abre no porque el presidente declare inadmisibile la solicitud, sino por la decisión opuesta, puesto que con la aceptación de la división de la votación permite que se dé el supuesto de que se incurra en una decisión inconstitucional.

Volviendo un poco sobre lo dicho, lo mismo puede suceder en el supuesto que el presidente de la Cámara admita a discusión y votación una enmienda contraria a la Constitución o en el caso de que, habiendo desestimado el presidente tal posibilidad mediante la respectiva declaración de inadmisibilidad, la Sala la revoque, toda vez que también su eventual aprobación dará lugar a una disposición inconstitucional.

Ante eventos como estos, la Carta Fundamental legitima al Presidente de la República, a cualquiera de las Cámaras o una cuarta parte de sus miembros en ejercicio para requerir del TC que resuelva “las cuestiones sobre constitucionalidad que se susciten durante la tramitación de los proyectos de ley [...]”³⁵. Esta facultad que se concede al TC y que implica su intervención en el proceso de formación de la ley no está fundada –reiteramos– en el resguardo de los derechos fundamentales de los parlamentarios a formular enmiendas o a requerir la división de la votación, sino en preservar el pleno ajuste de la futura ley a la Constitución mediante el aborto de preceptos que pugnen con ella. Ello es así, en primer lugar, porque el texto expreso de la Carta lo sanciona. Y, además, porque la posibilidad de recurrir al TC nace de un acto concesivo, permisivo, tolerante con la enmienda o la división de la votación a la postre inconstitucionales, mientras que en España la vía del amparo ante el TC queda abierta por la actuación contraria, la denegación, el rechazo por la Mesa de la admisibilidad de escritos parlamentarios y su correspondiente reconsideración que da firmeza a la decisión.

Como ejemplo, en junio de 2011 el gobierno accionó ante el TC contra el resultado inconstitucional que produjo en el Senado la división de la votación de un proyecto sobre permiso posnatal parental³⁶. El gobierno no

³⁵ Artículo 93.1.3° y 93.4 de la CPR.

³⁶ El proyecto creaba un nuevo permiso posnatal parental –consistente en un tiempo de descanso adicional al actual posnatal, agregando doce semanas– y proponía que durante dicho periodo la madre recibiría un subsidio equivalente a su remuneración, con un tope de 30 UF. Este tope se aplicaría a este nuevo de descanso posnatal parental. En el trámite de Comisión, un senador solicitó dividir el artículo 197 bis para efectos de su votación, quedando en la

objetó una norma del reglamento parlamentario –que, aunque es fuente escrita de derecho constitucional según el TC³⁷, sus preceptos no son controlables por dicho Tribunal–, sino que su requerimiento se dirigió contra el hecho de que, mediante el expediente de la división de una votación en una materia vinculada con la iniciativa exclusiva del Presidente de la República, se violaran diversas disposiciones de la Carta Fundamental, pues ello implicaba ejercer la iniciativa legislativa en materias en las cuales a los diputados y senadores solo les cabe aceptar, disminuir o rechazar las iniciativas que sobre dichas materias proponga el Presidente de la República. Luego de un extenso razonamiento, el TC concluyó diciendo que el Senado había obrado contra la Constitución, no por el hecho de la división de la votación en sí misma, sino porque su actuación producía como efecto directo un aumento del costo del beneficio propuesto por el Jefe de Estado, en circunstancias que la Constitución solo autoriza al Legislativo para

“aceptar, disminuir o rechazar los servicios, empleos, emolumentos, préstamos, beneficios, gastos y demás iniciativas sobre la materia que proponga el Presidente de la República”³⁸.

Aun cuando en el caso relatado fue el gobierno el que recurrió al TC para que declarara la inconstitucionalidad de la actuación del Senado, el propio Tribunal ha resuelto que uno de los requisitos esenciales que deben concurrir copulativamente para que el Tribunal pueda ejercer la atribución que le confiere la Constitución es que se suscite un desacuerdo sobre la preceptiva constitucional entre los órganos colegisladores, pudiendo surgir tal discrepancia “entre el Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo o en el seno mismo del segundo” (FTC, rol 23, de 26 de septiembre de 1984, C. 4º). Se ratifica con ello que la cuarta parte de los miembros en ejercicio de una Cámara puede accionar ante el TC cuando surja el conflicto constitucional en su interior o en la otra Cámara. En el caso comentado, treinta diputados o diez senadores de la coalición que sustenta al gobierno podrían haber deducido similar requerimiento ante el TC. Con ello se puede sostener –agregando algo más a este intento por configurar este derecho– que la existencia

primera parte el otorgamiento del permiso y el derecho a percibir el subsidio, y, en la segunda parte, el tope en dinero de ese beneficio y su financiamiento, petición que a juicio de varios miembros de la Comisión era inadmisibles, al tenor de los artículos 24 y 25 de la LOCCN. No obstante, la Comisión declaró admisible la división de la votación y así se procedió, resultando eliminados el límite de 30 UF y la fuente permanente de financiamiento del subsidio, decisión que fue ratificada en el Pleno de la Cámara Alta.

³⁷ FTC, rol n.º 1, de 1972, C 12.

³⁸ Artículo 65.5 de la CPR.

del *ius ut procedatur*, al menos en Chile y en virtud de las normas existentes en su ordenamiento, está condicionada al sujeto activo, puesto que solo se actualizará en la medida que el control externo del acto parlamentario por parte del TC sea activado por los propios congresistas.

Dando un último paso, estimamos que, incluso, sin que hubiera un cuestionamiento de constitucionalidad respecto del contenido de un proyecto, o sea, sustantivo, podría plantearse la misma acción ante el TC cuando hubiere discordia respecto a la tramitación que para ese proyecto haya dispuesto el presidente de la Cámara, esto es, sobre el procedimiento, pues la cuestión de constitucionalidad debe entenderse de manera amplia, abarcando tanto cuestiones de forma o procedimiento como aquellas relativas al contenido del proyecto. Los ejemplos son bastantes³⁹. En este sentido, el TC ha dicho que su misión de velar por la efectiva vigencia del principio de supremacía constitucional

“abarca tanto la denominada ‘constitucionalidad de forma’ que apunta a la conformidad de los preceptos legales con el proceso nomogenético o de formación de la ley como la ‘constitucionalidad de fondo’ que dice relación con la conformidad sustantiva de las normas legales con los valores, principios y reglas contenidos en la Carta Fundamental”⁴⁰,

y que esa conclusión no se ve desvirtuada, en forma alguna, por la circunstancia de que la cuestión de constitucionalidad se encuentre formulada como una impugnación de actuaciones del Senado.

VII. CONCLUSIÓN

La discusión en torno a la existencia de derechos subjetivos de los parlamentarios y, en particular, de un derecho a la tramitación, no ha preocupado a la doctrina chilena, a diferencia de lo que ha ocurrido en otras latitudes, como en España, donde quizá la multiplicidad de parlamentos, la consagración de

³⁹ Producirá inconstitucionalidad de forma, por no respetar el procedimiento legislativo, por ejemplo, tramitar una moción firmada por más de diez diputados o por más de cinco senadores (artículo 65.1 de la *CPR*) o iniciar la tramitación de una ley sobre tributos en el Senado (artículo 65.2 de la *CPR*), ambos ejemplos bastante burdos debido a la prolijidad de los letrados parlamentarios en el examen de admisibilidad. Una causa más frecuente es la aprobación, modificación o derogación de una ley orgánica constitucional con un *quorum* inferior al exigido por la Constitución (cuatro séptimas partes de los diputados y senadores en ejercicio, artículo 66.2 de la *CPR*).

⁴⁰ FTC, rol n.º 1410, de 20 de julio de 2009, C 25.

normas constitucionales expresas que reconocen el derecho al ejercicio de la función pública y la existencia de herramientas jurisdiccionales para cauterarlo han permitido el desarrollo de una vasta jurisprudencia constitucional. En todo caso, de los dos sistemas analizados es posible concluir que el *ius ut procedatur* es un derecho subjetivo de los parlamentarios, independiente de su reconocimiento como derecho fundamental o como el mero ejercicio de una facultad que permite la defensa del ordenamiento contra normas contrarias a la Constitución. Indudablemente tiene, aunque aún en evolución, un desarrollo más completo en España, debido a que el ordenamiento constitucional ibérico cuenta con una norma como la del artículo 23.2, que, en mérito de la redacción que el Constituyente le dio, permite al TC dotarla del contenido que la evolución jurídica vaya exigiendo, mediante una interpretación cada vez más extensiva y garantista de los derechos de los parlamentarios. Y en Chile, aun cuando también existe, no tiene el carácter de derecho fundamental y la doctrina científica no lo ha considerado hasta ahora como objeto de estudio. Tampoco la jurisprudencia constitucional ha intentado definir su fisonomía, porque sus rasgos definitorios se encuentran en la ley y en el reglamento parlamentario más que en la Constitución, y porque el Tribunal Constitucional chileno no tiene asignada la función directa de protección de los derechos fundamentales, pues esta pertenece al Poder Judicial.

De cualquier forma, nos parece que es momento de prestar atención a una discusión que, si bien es importante con miras al trabajo que desarrolla el Congreso Nacional, adquiere insospechada relevancia a partir del ejercicio de la función constituyente que se desarrollará en los próximos días en nuestro país. El trabajo que desarrollarán los ciento cincuenta y cinco convencionales constituyentes, pero en particular el órgano de gobierno de la Convención con el apoyo y asesoría de la secretaría administrativa, en la calificación, admisión y tramitación de los escritos, será fundamental para el éxito de esta trascendental tarea.

Por lo mismo, tratándose de un proceso inédito en la historia de Chile, la elaboración de la nueva Constitución Política debe superar de manera amplia todo test con el que cualquier observador o partícipe pretenda medir la rectitud y corrección de procedimientos con que se lleve adelante.

En este sentido, aunque sea producto de la coyuntura, constituye un avance sin precedentes en la historia parlamentaria de Chile el hecho de que el constituyente que diseñó el proceso de elaboración de la nueva Constitución haya establecido la reclamación ante la Corte Suprema en caso de infracción de las reglas de procedimiento aplicables a la Convención Constitucional, cuando el vicio que se reclama sea esencial. De esa manera, abandonamos de manera paulatina el principio de los *interna corporis* y entramos en la fase de consolidación de la proscripción de toda arbitrariedad en los

procedimientos parlamentarios, a la vez que situamos a nuestro país a la altura de los sistemas que reconocen la posibilidad de revisar las decisiones internas de los parlamentos cuando ellas afecten normas de procedimiento que menoscaben derechos esenciales de los congresistas y constituyentes.

Confiamos en que este avance no se verá afectado en su desarrollo por la futura eventual consagración e inadecuada interpretación de preceptos limitativos del *ius et procedatur*, como el contenido en inciso séptimo del artículo 136 de la CPR, que con ocasión de la elaboración de la nueva Constitución prohíbe a toda autoridad o tribunal “conocer acciones, reclamos o recursos vinculados con las tareas que la Constitución le asigna a la Convención”, salvo la mencionada reclamación ante la Corte Suprema.

Para que la configuración del *ius et procedatur* se robustezca, el reglamento de la Convención Constitucional deberá, forzosamente, consagrar el siguiente contenido mínimo:

- Presentar escritos con ideas o textos que deberán ser analizados, admitidos y tramitados por el órgano que defina el reglamento, con los límites señalados en el inciso final del artículo 135 de la CPR.
- Pedir la reconsideración del Pleno en caso de inadmisión de sus escritos.
- Participar en las comisiones en calidad de integrantes.
- Integrar los comités o grupos en que se organicen los convencionales.
- Ser convocados con suficiente antelación a las sesiones del Pleno y de las comisiones, con el señalamiento del objeto de dichas sesiones.
- Intervenir en las deliberaciones en el Pleno y en las comisiones.
- Tomar parte en las votaciones en el Pleno y en las comisiones, y ser notificados con la debida antelación del objeto de la votación.
- Pedir que se divida una proposición antes de ser sometida a votación.
- Pedir la clausura del debate cuando haya ocupado un tiempo excesivo.
- Solicitar aplazamiento de una votación.
- Reclamar ante la Mesa o el presidente en caso de cualquier circunstancia que afecte el buen funcionamiento de la Convención o de las comisiones.
- Recurrir a un órgano externo en caso de infracción de las reglas de procedimiento, solución adoptada por el artículo 136 de la CPR.

Puesto que lo que se aplicará a la Convención Constitucional es derecho parlamentario, según expusimos en la Introducción de estas reflexiones, y habida consideración que el derecho parlamentario es el derecho de las minorías, el Reglamento de la Convención Constitucional ha de tener por objetivo impedir que la mayoría, actuando contra el reglamento o, incluso, de manera anómica, imponga su voluntad mediante actuaciones desprovis-

tas de un marco procedimental que regule tiempos, instancias, participación, debates, y todo lo demás que en materia de procedimientos deberá contener el reglamento.

BIBLIOGRAFÍA

- ARCE JANÁRIZ, Alberto (1990). "Calificación y admisión a trámite de los procedimientos parlamentarios". *Revista Española de Derecho Constitucional*, año 10, n.º 29. Madrid.
- BRONFMAN, Alan, Eduardo CORDERO, Eduardo ALDUNATE (2013). *Derecho parlamentario chileno. Funciones y atribuciones del Congreso Nacional*. Santiago: Legal Publishing Chile.
- GARCÍA ESCUDERO, Piedad y Benigno PENDÁS GARCÍA (1998). "Comentario al artículo 72.2", en Oscar ALZAGA VILLAAMIL (dir.). *Comentarios a la Constitución española de 1978* Madrid: Edersa, tomo VI.
- GARCÍA ROCA, Javier (1999). *Cargos públicos representativos. Un estudio sobre el artículo 23.2 de la Constitución*. Pamplona: Aranzadi.
- GARCÍA ROCA, Javier (2009). *La experiencia de veinticinco años de jurisprudencia constitucional en España*. Ciudad de México: Porrúa.
- GÓMEZ LUGO, Yolanda (2009). "El derecho a tramitar las iniciativas parlamentarias por el procedimiento adecuado". *InDret Revista para el Análisis del Derecho*, n.º 4/2009, Barcelona.
- RIBERA, Teodoro (1984). "El Tribunal Constitucional". *Revista Chilena de Derecho*, vol. 11, n.º 2-3. Santiago.
- SORIANO DÍAZ, Ramón (2001). "El Parlamento demediado. ¿Controla, legisla y representa?". *Derecho y Conocimiento: Anuario Jurídico sobre la Sociedad de la Información y del Conocimiento*, vol. 1, n.º 1. Huelva.
- TORRES MURO, Ignacio (1987). *Los órganos de gobierno de las Cámaras*, Madrid: Publicaciones del Congreso de los Diputados, Serie IV: Monografías, n.º 11.
- TORRES MURO, Ignacio (1998). "Los derechos de los parlamentarios". *Revista de Derecho Político*, n.º 44. Madrid.