

Ninguna parte de esta publicación, incluido el diseño de la cubierta, puede ser reproducida, almacenada o transmitida en manera alguna ni por ningún medio, ya sea eléctrico, químico, mecánico, óptico, de grabación o de fotocopia, sin permiso previo del editor.

ASOCIACIÓN CHILENA DE  
DERECHO CONSTITUCIONAL

# CONGRESO NACIONAL

LIBRO HOMENAJE AL PROFESOR  
ALEJANDRO SILVA BASCUÑÁN

© ASOCIACIÓN CHILENA DE DERECHO CONSTITUCIONAL

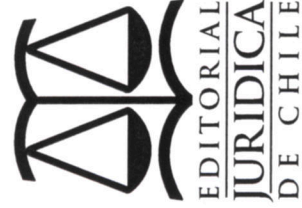
© EDITORIAL JURÍDICA DE CHILE  
Ahumada 131, 4º piso, Santiago

Se terminó de imprimir esta primera edición  
en el mes de enero de 2013

IMPRESORES: Dimacofi. Servicios S. A.

IMPRESO EN CHILE / PRINTED IN CHILE

ISBN 978-956-10-2234-8



Asociación Chilena de  
Derecho Constitucional

[www.editorialjuridica.cl](http://www.editorialjuridica.cl)

# EL RESPETO POR LAS IDEAS MATRICES DE LOS PROYECTOS DE LEY: ESTUDIO DE LA JURISPRUDENCIA DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

José Francisco García G.\*  
Sergio Verdugo R.\*\*

## RESUMEN

*Luego de explicar los objetivos de la regulación del régimen de ideas matrices (que exige que las indicaciones legislativas respeten la idea fundamental de los proyectos de ley a que acceden) y el rol del Tribunal Constitucional en su aplicación, este trabajo evalúa la manera en que este tribunal ha ejercido su función. Los autores argumentan que, sin perjuicio de la existencia de casos excepcionales, el Tribunal Constitucional ha cumplido satisfactoriamente la tarea encomendada por el constituyente, promoviendo con éxito los objetivos que se señalan.*

## INTRODUCCIÓN

En materia del estudio del respeto de las adiciones o correcciones legislativas a las ideas matrices o fundamentales de los proyectos de ley, tanto la doctrina y como la jurisprudencia suelen citar los trabajos del profesor Alejandro Silva Bascuñán.<sup>1</sup> En efecto, de las

\* Profesor de Derecho Constitucional de la P. Universidad Católica de Chile. Coordinador de Políticas Públicas de Libertad y Desarrollo. Doctor y Máster en Derecho, Universidad de Chicago. [jfgarcia@lyd.org](mailto:jfgarcia@lyd.org)

\*\* Profesor de Derecho Constitucional de la Universidad del Desarrollo. Investigador del Centro de Justicia Constitucional de la Facultad de Derecho de la Universidad del Desarrollo. Máster en Derecho, Universidad de California, Berkeley. [sverdugor@udd.cl](mailto:sverdugor@udd.cl)

Agradecemos los comentarios de los Profesores de la Facultad de Derecho UDD Julio Alvear y Nicolás Enteiche.

<sup>1</sup> Los textos más citados son los siguientes: SILVA BASCUÑÁN, ALEJANDRO, "El nuevo régimen de iniciativa exclusiva del Ejecutivo", en FREI, MOLINA, EVANS, LAGOS, SILVA y CUMPLIDO: *La Reforma Constitucional de 1970*, Editorial Jurídica de Chile, Santiago, 1970, pp. 89-107; SILVA BASCUÑÁN, ALEJANDRO, *Tratado de Derecho*

15 sentencias del Tribunal Constitucional (en adelante, el TC) que hemos identificado en este trabajo, se ha citado al homenajeado por este libro en al menos seis oportunidades,<sup>2</sup> sin considerar al menos otras tres citas adicionales efectuadas en votos disidentes.<sup>3</sup>

Por lo anterior, nos ha parecido oportuno reconocer el trabajo de tan importante profesor desarrollando un modesto estudio de la jurisprudencia del TC en materia de ideas matrices.

Sobre la base de lo observado, argumentaremos que, en general, el TC ha logrado construir una jurisprudencia coherente y bien orientada, que probablemente desincentiva las negativas prácticas legislativas que el régimen de ideas matrices intentó eludir con la reforma constitucional de 1970 a la Constitución de 1925, y que hoy está vigente con la Constitución de 1980 (actual art. 69). Así, demostraremos que el TC ha cumplido adecuadamente la función que dicha reforma le asignó. Para ello, propondremos algunos criterios lógicos que, en nuestra opinión, debieran ser respetados por el TC para fortalecer los bienes que la regulación sobre las ideas matrices pretende producir.

En suma, en primer lugar (1), describiremos brevemente el régimen de ideas matrices y su origen, además de adelantar algunos de los problemas a que el mismo se ve expuesto. En segundo lugar (2), identificaremos los objetivos concretos de esta regulación, haciendo especial énfasis en el rol que debe ejercer el TC. Propondremos cuatro criterios que, en nuestra opinión, el TC debe seguir para preservar los objetivos que se señalan. En seguida (3), explicaremos y evaluaremos la forma en que el TC ha resuelto las cuestiones indicadas en la sección anterior y valoraremos las ventajas que la jurisprudencia del TC ha, en general, consolidado. Finalmente (4), concluiremos

*Constitucional*, tomo III, Editorial Jurídica de Chile, 2ª edición, Santiago de Chile, 1997; SILVA BASCUÑÁN, ALEJANDRO, *Tratado de Derecho Constitucional*, tomo VII, Editorial Jurídica de Chile, 2ª edición, Santiago, 2000, pp. 115-129.

<sup>2</sup> La jurisprudencia del TC se ha referido a los trabajos de Alejandro Silva Bascuñán para precisar el concepto y contenido de "indicación" (TC, Rol N° 786; TC, Rol N° 2025); con el objeto de aclarar un punto relativo a los reglamentos de las Cámaras (TC, Rol N° 1-71); para precisar el significado de la expresión "directa" en la relación de las indicaciones con las ideas fundamentales de los proyectos de ley (TC, Rol N° 413); y también para explicar la iniciativa en materia presupuestaria y financiera (TC, Rol N° 1867; TC, Rol N° 2025).

<sup>3</sup> En conexión directa o indirecta con el problema de las ideas matrices de los proyectos de ley, Alejandro Silva Bascuñán ha sido citado en votos disidentes para explicar el presidencialismo (TC, Rol N° 1867); para entender el rol del Tribunal Constitucional (TC, Rol N° 1005) y para precisar el momento en que puede presentarse el requerimiento de inconstitucionalidad (TC, Rol N° 1005).

este trabajo examinando si el TC ha contribuido a la promoción de los objetivos del régimen de ideas matrices descritos en el primer apartado.

## 1. ORIGEN DEL RÉGIMEN DE IDEAS MATRICES

La obligación de respetar las ideas fundamentales contenidas en los proyectos de ley no es nueva. Bajo el imperio de la Constitución de 1925, fue instaurada primeramente en los reglamentos de las Cámaras.<sup>4</sup> Sin embargo, dicha regulación no era del todo eficaz, ya que los controladores del sistema eran los mismos operadores (los propios parlamentarios).<sup>5</sup> Faltaba en ese entonces una institución imparcial que pudiera resolver los reclamos correspondientes para dar eficacia al imperativo de respetar las ideas matrices de los proyectos de ley. Por lo anterior, la reforma constitucional de 1970 que, entre otras materias, creó el TC en Chile, elevó a rango constitucional el régimen de las ideas matrices.

Además de la evidente ventaja de tener un tribunal que resuelva las controversias en esta materia, la reforma constitucional de 1970 tuvo otras dos innovaciones. En primer lugar, amplió los obligados por el régimen de ideas matrices, procediendo también contra el Presidente de la República, siendo aplicable, por ejemplo, a los vetos que este disponga durante la tramitación de un proyecto de ley.<sup>6</sup> En segundo término, la reforma de 1970 estableció que las indicaciones

<sup>4</sup> En general, sobre la historia del régimen de las ideas matrices en Chile, ver, entre otros, el trabajo de FERNANDOIS, ARTURO Y GARCÍA, JOSÉ FRANCISCO, "Origen del Presidencialismo Chileno: Reforma Constitucional de 1970, Ideas Matrices e Iniciativa Exclusiva", *Revista Chilena de Derecho*, vol. 36, N° 2, 2009, pp. 281-311.

<sup>5</sup> Antes de la reforma de 1970, la inadmisibilidad de las indicaciones contra-rias a los proyectos de ley que se discutían era declarada por el Presidente de la Comisión o de la Cámara, el que podía consultarlo con la sala. BUCHHEISTER, AXEL Y SOTO, SEBASTIÁN, "Ideas Matrices en los Proyectos de Ley: Inconsistencias del Tribunal Constitucional", en Fermandois, Arturo (editor), "Sentencias Destacadas, 2004", Libertad y Desarrollo, 2005, Santiago de Chile, pp. 125-156, p. 128. Hoy los presidentes de las cámaras respectivas o de la sala conservan esta facultad, pero en caso de que existan controversias con las minorías parlamentarias respecto de la interpretación del régimen de ideas matrices, habrá una facultad para accionar ante el TC. Ver PRECHT, JORGE, "Facultades del Presidente del Senado y de Comisión en la Declaración de Admisibilidad de Indicaciones", *Revista de Derecho* (Valdivia), vol. 9, N° 1, 1998, pp. 201-212.

<sup>6</sup> SILVA BASCUÑÁN, ALEJANDRO, *Tratado de Derecho Constitucional*, tomo VII, ob. cit., p. 122; SOTO, SEBASTIÁN, "Iniciativa exclusiva e ideas matrices: los aportes del Tribunal Constitucional", *Hemiciclo*, Revista de Estudios Parlamentarios, vol. 1, 2009, pp. 45-65, p. 55.



debían respetar de manera "directa" las ideas fundamentales de los proyectos de ley. Con ello, se venía a clarificar que la vinculación de la indicación con el proyecto de ley debía ser estrecha, siendo imprecidentes aquellas que tengan una relación indirecta, evitando con ello que algún legislador pueda presentar modificaciones ideadas matricialmente relacionadas (sin un vínculo muy estrecho) con las ideas matriciales del proyecto en que intervienen.

En general, la Constitución de 1980 mantuvo la regulación de las ideas matriciales con una diferencia importante, relativa a los mecanismos de control constitucional disponibles al efecto. El TC ya no sólo podría controlar su efectiva aplicación por la vía de los requerimientos que se le presentaren (actual art. 93, N° 3 de la Constitución), sino que también podría ejercer el control constitucional a través del control preventivo obligatorio en el caso de los proyectos de leyes orgánicas constitucionales e interpretativas de la Constitución (actual art. 93, N° 1).<sup>7</sup>

Tal vez el problema más importante que surgió en la aplicación de esta regulación dice relación con la precisión acerca de cuáles son las ideas matriciales específicas de los proyectos de ley. ¿Son aquellas contenidas en cualquier antecedente legislativo? ¿Son las que los autores de los proyectos invocan ante el TC? ¿Son las contenidas únicamente en la moción o mensaje respectivos? La publicación de la ley orgánica del Congreso Nacional vino a solucionar (parcialmente, como se verá) esta duda, al disponer que la última alternativa anotada (la del mensaje o la moción como portadores exclusivos de las ideas fundamentales) es la correcta, cuestión que fue reconocida por el propio TC al conocer de la constitucionalidad de esta ley.<sup>8</sup>

## 2. OBJETIVOS DEL RÉGIMEN DE IDEAS MATRICIALES Y CRITERIOS QUE EL TC DEBE OBSERVAR

En general, la reforma constitucional de 1970 y la regulación de la Constitución de 1980 han sido celebradas por la doctrina, la que

<sup>7</sup> Otra diferencia entre el actual art. 69 de la Constitución de 1980 y el primitivo art. 48 de la Constitución de 1925 (reformada), es que el primero, cuando señala que todo proyecto puede ser objeto de adiciones o correcciones, agrega la frase, "en los trámites que corresponda".

<sup>8</sup> La sentencia del TC, Rol N° 91, declaró la constitucionalidad de la ley del Congreso. En su art. 23, dicha ley dispone que "(...) se considerarán como ideas matriciales o fundamentales de un proyecto aquellas contenidas en el mensaje o moción, según corresponda". Por otra parte, el art. 24 establece que "Sólo serán admitidas las indicaciones que digan relación directa con las ideas matriciales o fundamentales del proyecto".

desde temprano ha valorado las ventajas que este régimen trae para el proceso legislativo, las que constituyen los objetivos concretos de este sistema. En general, hemos identificado los siguientes:

(1) Impide la creación de las denominadas "leyes misceláneas", que versan sobre materias diversas, inconexas, con lo que se fortalece la técnica legislativa;<sup>9</sup> (2) Se desincentiva la creación de textos legales de difícil interpretación o cuya aplicación pueda resultar "engorrosa";<sup>10</sup> (3) Se impide que los parlamentarios utilicen su capacidad de presión para introducir sus agendas personales en las iniciativas del Ejecutivo;<sup>11</sup> (4) Con lo anterior también se reduce el prestigio del Congreso y de la función legislativa;<sup>12</sup> (5) Además, se promueve la creación de leyes que favorezcan el interés general, evitando beneficiar a ciertos grupos especiales;<sup>13</sup> (6) Se limita la capacidad de los parlamentarios de intercambiar votos (*logrolling*)

<sup>9</sup> ANDRADE, CARLOS, *Elementos de Derecho Constitucional Chileno*, Editorial Jurídica de Chile, 2ª ed., Santiago, 1971, 719 pp., p. 426; SILVA BASCUÑÁN, ALEJANDRO, *Tratado de Derecho Constitucional*, tomo VII, ob. cit., p. 117; Primer Informe de la Comisión de Constitución, Legislación y Reglamento del Senado, de 1 de septiembre de 1969, citado por PIETRABUENA, GUILLERMO, *La Reforma Constitucional. Historia de la Ley N° 17.284, sus principales alcances y posición de los partidos políticos*, Ediciones Encina Ltda., Santiago, 1970, 271 pp., p. 189; CUMPLIDO, FRANCISCO, "La especificación de la Ley" en FREI, MOLINA, EVANS, LAGOS, SILVA Y CUMPLIDO, *La Reforma Constitucional de 1970*, Editorial Jurídica de Chile, Santiago, 1970, pp. 179-195, pp. 180-181; SILVA CIMMA, ENRIQUE, "El Tribunal Constitucional de Chile (1971-1973)", *Cuadernos del Tribunal Constitucional*, N° 38, 2008, 178 pp., p. 64; MELÉNDEZ, FELIPE, "Las prácticas partidistas bajo la Constitución de 1925: la relativización del presidencialismo chileno", *Hemiciclo*, Revista de Estudios Parlamentarios, vol. 3, 2010, pp. 7-26, pp. 18-20.

<sup>10</sup> Primer Informe de la Comisión de Constitución, Legislación y Reglamento del Senado, de 1 de septiembre de 1969, citado por PIETRABUENA, GUILLERMO, *La Reforma Constitucional. Historia de la Ley 17.284, sus principales alcances y posición de los partidos políticos*, ob. cit., p. 189; SILVA CIMMA, ENRIQUE, *El Tribunal Constitucional de Chile (1971-1973)*, ob. cit., p. 64; "Frei Montalva" en PIETRABUENA, GUILLERMO, *La Reforma Constitucional. Historia de la Ley 17.284, sus principales alcances y posición de los partidos políticos*, pp. 167-168.

<sup>11</sup> CUMPLIDO, FRANCISCO, *La especificación de la Ley*, ob. cit., p. 181; SILVA CIMMA, ENRIQUE, *El Tribunal Constitucional de Chile (1971-1973)*, ob. cit., p. 65.

<sup>12</sup> Primer Informe de la Comisión de Constitución, Legislación y Reglamento del Senado, de 1 de septiembre de 1969, citado por PIETRABUENA, GUILLERMO, *La Reforma Constitucional. Historia de la Ley 17.284, sus principales alcances y posición de los partidos políticos*, ob. cit., p. 189.

<sup>13</sup> SILVA CIMMA, ENRIQUE, *El Tribunal Constitucional de Chile (1971-1973)*, ob. cit., p. 65; "Frei Montalva" en PIETRABUENA, GUILLERMO, *La Reforma Constitucional. Historia de la Ley 17.284, sus principales alcances y posición de los partidos políticos*, ob. cit., pp. 167-168; TAPIA, JORGE, *La Técnica Legislativa*, Editorial Jurídica de Chile, Santiago, 1960, 102 pp., p. 41.



con los autores del proyecto de ley específico, disminuyendo la eventual presión de grupos de interés;<sup>14</sup> (7) Se facilita la existencia de un debate más profundo, informado y técnico, al impedir que la discusión parlamentaria se desvíe de la idea fundamental del proyecto de ley;<sup>15</sup> (8) Se respeta el modelo presidencial chileno al proteger los proyectos de ley presentados por el Presidente de la República en virtud de su facultad de iniciativa exclusiva;<sup>16</sup> (9) Se promueve la existencia de una sociedad libre al identificar un Estado con poderes limitados que respete a las minorías afectadas por la carencia de una regulación que obligue a los parlamentarios a respetar las ideas matrices de los proyectos que se discuten.<sup>17</sup>

Como ya lo adelantamos, para que el régimen de ideas matrices funcione de manera adecuada y pueda contribuir efectivamente al fortalecimiento de los bienes descritos en el párrafo anterior, es importante la existencia de una institución contralora de prestigio, que entregue garantías de imparcialidad. De lo contrario, los regulados tendrán fuertes incentivos para capturar la regulación y eludir los objetivos relevantes de ella.

La Constitución le entrega esta función al TC, el que debe promover estos valores observando los siguientes imperativos lógicos que proponemos:

1) *Coherencia jurisprudencial*: Ser coherente en las sentencias y reiterar sus doctrinas, de manera de entregar certidumbre al legislador respecto de cuál es la manera correcta para aplicar las reglas.

<sup>14</sup> GARCÍA, JOSÉ FRANCISCO y SOTO, SEBASTIÁN, *Una Mirada Económica al Diseño Constitucional Chileno: Impacto sobre el Proceso Legislativo y la Acción de los Grupos de Interés*, Ius et Praxis, vol. 15, N° 1, 2009, pp. 353-372, pp. 361-362; BUCHHEISTER, AXEL y SOTO, SEBASTIÁN, *Ideas Matrices en los Proyectos de Ley: Inconsistencias del Tribunal Constitucional*, ob. cit., pp. 136-138.

<sup>15</sup> BUCHHEISTER, AXEL y SOTO, SEBASTIÁN, *Ideas Matrices en los Proyectos de Ley: Inconsistencias del Tribunal Constitucional*, ob. cit., p. 127; FERMANDOIS, ARTURO y GARCÍA, JOSÉ FRANCISCO, *Origen del Presidencialismo Chileno: Reforma Constitucional de 1970, Ideas Matrices e Iniciativa Exclusiva*, ob. cit., p. 289; SOTO, SEBASTIÁN, *Iniciativa exclusiva e ideas matrices: los aportes del Tribunal Constitucional*, ob. cit., p. 55.

<sup>16</sup> Sobre la relación del régimen de ideas matrices con el presidencialismo y la iniciativa exclusiva del Presidente de la República, ver el trabajo de FERMANDOIS, ARTURO y GARCÍA, JOSÉ FRANCISCO, *Origen del Presidencialismo Chileno: Reforma Constitucional de 1970, Ideas Matrices e Iniciativa Exclusiva*, ob. cit., y el de MELÉNDEZ, FELIPE, *Las prácticas partidistas bajo la Constitución de 1925: la relativización del presidencialismo chileno*, ob. cit.

<sup>17</sup> BUCHHEISTER, AXEL y SOTO, SEBASTIÁN, "Ideas Matrices en los Proyectos de Ley: Inconsistencias del Tribunal Constitucional", ob. cit., pp. 130-135; SOTO, SEBASTIÁN, "Iniciativa exclusiva e ideas matrices: los aportes del Tribunal Constitucional", ob. cit.

De esta forma, el legislador podrá adaptarse fácilmente a criterios conocidos y predecibles del TC, anticipándose a resolver eventuales conflictos e impidiendo que varios de ellos se judicialicen.<sup>18</sup>

2) *Eficacia*: Declarar la inconstitucionalidad de la infracción a las reglas concretas que la Constitución crea y la jurisprudencia complementa, con el objeto de enviar señales continuas al legislador de que el régimen de ideas matrices tiene altos estándares de control y aplicación (*enforcement*).

3) *Certeza acerca de las ideas matrices*: Entregar certidumbre respecto de dónde se contienen las ideas matrices de los proyectos de ley, respetando el estándar legal actual, que establece que ellos se hallan únicamente en el mensaje o moción respectivos, y cerrando de esta forma los eventuales vacíos o resquicios (*loopholes*) que pudieran encontrarse para ampliar las ideas matrices de los proyectos de ley eludiendo los objetivos de la regulación.<sup>19</sup>

4) *Diversidad en el control*: Aplicar el sistema de ideas matrices en contra de todos los legisladores correspondientes, sin distinguir entre indicaciones parlamentarias y actos del Presidente de la República. Además, la regulación debe emplearse para proteger la integridad de proyectos de ley presentados tanto por parlamentarios como por el Jefe de Estado. De esta manera, el TC se muestra como un ente imparcial y robustece su prestigio, incrementando las posibilidades de que su jurisprudencia sea respetada por los órganos legislativos.

Si el TC respeta los criterios recién dados, entonces promoverá con mayor fuerza los bienes que el régimen de ideas matrices persigue. En la sección siguiente analizaremos la manera en que ellos han sido ejecutados en la práctica a través de su jurisprudencia.

<sup>18</sup> Sobre las ventajas del precedente judicial, también aplicables a una jurisprudencia constitucional coherente en el tiempo, ver nuestro trabajo en GARCÍA, JOSÉ FRANCISCO y VERDUGO, SERGIO, "Tribunal Constitucional, *Certiorari* y Precedente", en Cazor y Salas (coordinadores), *Estudios Constitucionales*, Asociación Chilena de Derecho Constitucional, Librotecnia, Santiago, 2010, pp. 419-482.

<sup>19</sup> Como ya lo advertimos, esta regla vino a dar certeza acerca de cuáles son las ideas matrices precisas que deben ser respetadas. Con ella, se intentó evitar que los legisladores pudieran adicionar o corregir proyectos de ley fundados en ideas matrices que no se encuentran en los propios proyectos, sino que en cualquier otra parte de la discusión parlamentaria, o en razonamientos de los propios legisladores que no constan en la historia legislativa. Formalmente, esta regla es aplicable desde la entrada en vigencia de la norma contenida en la ley orgánica del Congreso Nacional.



### 3. LA JURISPRUDENCIA DEL TC EN MATERIA DE IDEAS MATRICES

En todos los períodos de funcionamiento del TC, identificamos 15 sentencias que se pronuncian respecto de las ideas matrices.<sup>20</sup> De ellas, sólo 13 resuelven el conflicto utilizando la normativa de dichas ideas fundamentales,<sup>21</sup> y las otras 2 lo hacen sobre un argumento que el TC estima anterior. En estos dos últimos casos (uno cuando recién comenzaba el sistema, en 1972 y otro más reciente, de 2011) el TC defendió la integridad de proyectos de ley presentados por el Presidente de la República, frente a la amenaza de indicaciones parlamentarias que habrían vulnerado la exclusividad de la iniciativa del Jefe de Estado frente a ciertas materias.<sup>22</sup> No es de extrañar, entonces, que en ambos casos el requerimiento lo haya presentado el Ejecutivo.

De las 15 sentencias identificadas, 4 corresponden al primer período del TC (1971-1973)<sup>23</sup> y el resto se encuentra entre los años 1993 y 2011 (no hubo discusión parlamentaria entre septiembre de 1973 y 1989).<sup>24</sup> A continuación analizaremos estas sentencias de acuerdo a: (3.1.) si ellas constituyen o no una protección efectiva del presidencialismo vigorizado chileno; (3.2.) si ellas dan o no certeza respecto de dónde se contienen las ideas matrices de los proyectos de ley; (3.3.) si el control constitucional es *eficaz*; y (3.4.) si el control constitucional se ejerce con adecuada imparcialidad (*diversidad*).

#### 3.1. RESPETO DEL PRESIDENCIALISMO

Como ya lo indicamos, uno de los objetivos del régimen de las ideas matrices (como se estableció en la reforma constitucional de Frei Montalva) fue fortalecer el presidencialismo mediante la protección jurisdiccional de la integridad de los proyectos presentados por el Ejecutivo. La iniciativa presidencial estaría resguardada frente a adiciones o correcciones de los parlamentarios y, como veremos, del propio Jefe de Estado.

<sup>20</sup> Todas ellas fueron encontradas en la página web del Tribunal Constitucional, [www.tribunalconstitucional.cl](http://www.tribunalconstitucional.cl), la que fue consultada por nosotros en junio de 2012.

<sup>21</sup> TC Roles 1-7, 9-72, 12-73, 174, 259, 410, 413, 422, 560, 719, 786, 1005, 1867.

<sup>22</sup> TC Roles 7-72 y 2025.

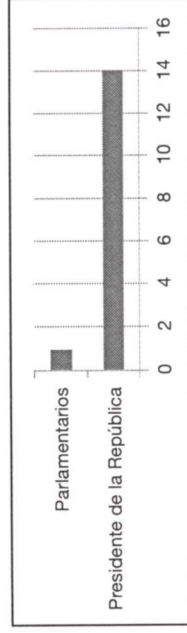
<sup>23</sup> TC Roles 1-71, 7-72, 9-72, 12-73.

<sup>24</sup> TC Roles 174, 259, 410, 413, 422, 560, 719, 786, 1005, 1867, 2025.

De las 15 sentencias encontradas, 14 corresponden a la defensa de proyectos presentados por el Ejecutivo, aunque en 7 de ellos el requerimiento de inconstitucionalidad de las adiciones o correcciones cuestionadas lo presentaron parlamentarios de diferentes sectores políticos.

Gráfico N° 1

AUTORÍA DE PROYECTOS DE LEY CONOCIDOS POR EL TC EN RELACIÓN A SUS IDEAS MATRICES



Llaman la atención dos cuestiones: en primer lugar, que de los 14 casos el Presidente de la República haya participado en el requerimiento de manera directa sólo en 4 oportunidades, aunque hay que hacer presente que existieron 3 procesos de control obligatorio (donde no hubo requerimiento). En segundo lugar, también llama la atención que, de las 14 modificaciones legislativas cuestionadas, la mitad hayan sido introducidas por el Jefe de Estado. Se trataría de casos en que el propio Presidente de la República estaría intentando adicionar o corregir sus proyectos de ley. Por esta razón, no es posible advertir que siempre exista una defensa de los intereses del Ejecutivo. En consecuencia, puede afirmarse que el control constitucional se dirige a la protección de los proyectos presentados, y no necesariamente a los intereses que hayan surgido después en el oficialismo.

De los 14 controles constitucionales efectuados, en 9 de ellos se observan declaraciones de inconstitucionalidad. En 7 de los 9 se argumenta sobre la protección de las ideas matrices de los proyectos de ley, y 2 resuelven el conflicto utilizando las normas sobre la iniciativa exclusiva presidencial. Respecto de estos últimos, resulta evidente que el TC ha vigorizado el presidencialismo chileno. Respecto de los otros 7 casos, para responder a esta pregunta habría que distinguir si el presidencialismo se asocia con el proyecto presentado (mirando la atribución presidencial) o con el interés posterior del Ejecutivo (observando la política contingente). Si el presidencialismo se asocia con la primera, entonces puede concluirse fácilmente que el TC ha contribuido a que se preserve uno de los objetivos del régimen de ideas matrices: proteger las atribuciones legislativas del Presidente de la República.

### 3.2. CERTEZA ACERCA DE LAS IDEAS MATRICES

Como ya explicamos, cuando el TC se ve en la necesidad de determinar si una adición o corrección es o no contraria a las ideas fundamentales de los proyectos de ley, debe precisar dónde están contenidas dichas ideas. De esta manera se determina cuál es el estándar aplicable para resolver la cuestión. Una posición demasiado amplia o ambigua, que denominaremos "extensiva", debilitaría la seguridad jurídica respecto del régimen de ideas matrices, haciendo más difícil que el legislador pueda adaptar su comportamiento a los estándares correspondientes debido a la vaguedad que implica. Por el contrario, una posición más clara y reducida, que denominaremos "restringida", contribuiría a hacer más predecible la jurisprudencia del TC, dando mejores garantías respecto de su cumplimiento y promoviendo la desjudicialización de estos problemas.

De las 15 sentencias identificadas, el TC se ha pronunciado sobre esta materia en 11 oportunidades. En un comienzo, el TC no fue claro en establecer dónde se encuentran las ideas matrices de los proyectos de ley, asumiendo posiciones que pueden calificarse de expansivas. Hay 3 sentencias que van en esa dirección<sup>25</sup> y el año 1997 (años después de la entrada en vigencia de la ley orgánica del Congreso, que prefería la tesis restringida) el TC cambiaría su rumbo, prefiriendo una posición restringida. De las 10 sentencias que vendrían después, 8 adoptarían posiciones definidas. De esas 8, 7 fallos optarían por posiciones restringidas.<sup>26</sup> De estas 7 sentencias, 5 dicen explícitamente que las ideas matrices están contenidas en el mensaje o moción del proyecto de ley<sup>27</sup> y las otras 2 restantes hacen algún razonamiento adicional en torno a que es la propia Constitución la que primeramente define la idea matriz de la ley de presupuesto (actual art. 67),<sup>28</sup> lo que también representa una teoría restringida que da seguridad jurídica. Llama la atención que, desde 1997 hasta la fecha, el TC haya variado una vez su posición por una tesis más expansiva, lo que le ha valido una fuerte crítica, a la que nos sumamos.<sup>29</sup> Sin embargo, este parece ser un caso aislado.

<sup>25</sup> TC Roles 1-71, 174 y 9-72.

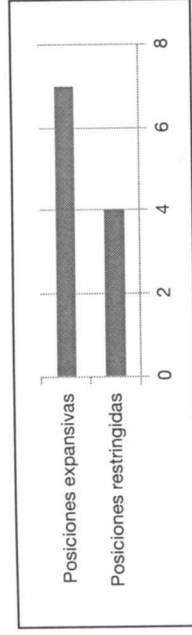
<sup>26</sup> TC Roles 259, 413, 422, 719, 786, 1867, 1005. La posición más expansiva se observa en la sentencia TC Rol N° 510.

<sup>27</sup> TC Roles 259, 413, 422, 786, 719.

<sup>28</sup> TC Roles 1005 y 1867. Estos fallos se conectan parcialmente con la primitiva sentencia TC Rol N° 1-71.

<sup>29</sup> Se trata de la sentencia TC Rol N° 410. Ver una crítica a esta sentencia en BUCHHEISTER, AXEL y SOTO, SEBASTIÁN, *Ideas Matrices en los Proyectos de Ley: Inconsistencias del Tribunal Constitucional*, ob. cit.

### Gráfico N° 2 SENTENCIAS EXPANSIVAS VS. SENTENCIAS RESTRINGIDAS

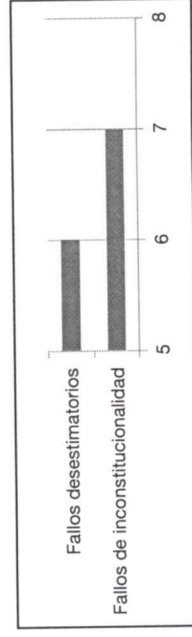


Sin perjuicio de lo anterior, la tendencia hacia el futuro pareciera estar marcada por las posiciones restringidas.

### 3.3. EFICACIA DEL CONTROL CONSTITUCIONAL

Como ya explicamos, es importante que el TC ejerza su función de control declarando efectivamente las inconstitucionalidades que sean procedentes. De esta manera, el legislador recibe señales de que el régimen de ideas matrices es verdaderamente obligatorio. De las 15 sentencias identificadas, el TC resuelve el conflicto en razón del régimen de ideas matrices en 13 oportunidades. De esas 13, el TC declaró la inconstitucionalidad de 7 adiciones o modificaciones legislativas contenidas en los proyectos de ley que se controlaban.<sup>30</sup> Llama la atención que el número de sentencias de inconstitucionalidad supere la cantidad de sentencias desestimatorias.

### Gráfico N° 3 SENTENCIAS QUE CONTROLAN RESPETO A IDEAS MATRICES



Una cuestión interesante de distinguir es la eficacia del tipo de control constitucional que se ejerce. Como ya explicamos, la Constitución de 1980 permitió que el TC ejerciera un control obligatorio respecto de los proyectos de ley orgánica constitucional e

<sup>30</sup> TC Roles 1005, 174, 259, 413, 422, 719, 1-71.



interpretativos de la Constitución,<sup>31</sup> por lo que a partir del segundo período del TC, este podría controlar que las adiciones o correcciones legislativas respetaran las ideas matrices de los proyectos de ley mediante dos vías: (1) el control eventual (actual art. 93, N° 3) y (2) el control obligatorio (actual art. 93, N° 1). Sólo ha habido 3 sentencias relativas al control obligatorio en que el TC ha resuelto la constitucionalidad de una disposición legal sobre la base del régimen de ideas matrices.<sup>32</sup> De estos 3 casos, 2 expresaron una declaración de inconstitucionalidad.<sup>33</sup>

En cuanto al control eventual, se han presentado 12 requerimientos de inconstitucionalidad, de los cuales 5 fueron presentados por el Ejecutivo y 7 por parlamentarios. De los que han sido presentados por parlamentarios, el TC sólo ha acogido 4 requerimientos, los que representan una tasa de éxito de un 57,1%.<sup>34</sup> Por otra parte, el TC ha acogido 3 requerimientos presentados por el Ejecutivo, lo que se traduce en una tasa de éxito de un 60%.<sup>35</sup> En total, el TC ha declarado la inconstitucionalidad de disposiciones contenidas en proyectos de ley en 7 casos provenientes del control eventual.

<sup>31</sup> Cabe hacer presente que la reforma constitucional del año 2005 agregó que el control preventivo obligatorio también debería operar respecto de los tratados internacionales cuando versan sobre materias orgánicas constitucionales. Sin embargo, este punto no es del todo relevante para el régimen de ideas matrices, ya que los parlamentarios no pueden introducirle indicaciones legislativas a un proyecto de tratado que es discutido en el Congreso (sólo pueden sugerir reservas o declaraciones interpretativas).

<sup>32</sup> Este número no es representativo de todos los casos que, en realidad, podrían existir, ya que es posible que hayan otros que el TC no detectó al momento de ejercer su control. Recuérdese, además, que si el TC estimó que el proyecto de ley era constitucional, no tiene la obligación legal (en su ley orgánica) de fundamentar la sentencia, por lo que sería difícil tener certeza acerca de qué otros casos tenían relación efectiva con el régimen de ideas matrices. Sobre estas materias, asociadas al control obligatorio del TC, ver VERDUGO, SERGIO, "Control Preventivo Obligatorio: Auge y Caída de la Toma de Razón al Legislador", *Estudios Constitucionales*, 2010, año 8, N° 1, pp. 201-248.

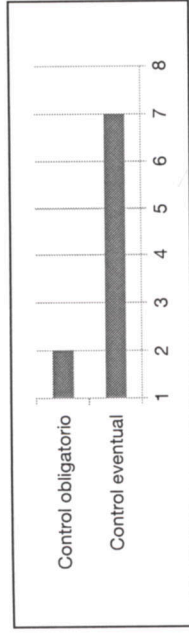
<sup>33</sup> Cabe hacer presente que en estos dos casos no hubo "cuestión de constitucionalidad" durante la discusión parlamentaria, por lo que los argumentos de inconstitucionalidad fueron desarrollados de oficio por el TC. TC Roles 422 y 719. En la sentencia desestimatoria, por el contrario, sí hubo "cuestión de constitucionalidad" en la discusión parlamentaria. TC Rol N° 560.

<sup>34</sup> TC Roles 174, 413, 1005, 259.

<sup>35</sup> TC Roles 1-71, 7-72, 2025.

Gráfico N° 4

#### NÚMERO DE INCONSTITUCIONALIDADES DECLARADAS POR TIPO DE CONTROL



Si bien estos números sugieren que, en general, el Presidente de la República es más exitoso que los parlamentarios al momento de presentar un requerimiento de inconstitucionalidad en razón de la vulneración de las ideas matrices de un proyecto de ley, debe considerarse que los casos presentados por el Ejecutivo son más antiguos y estos números podrían fácilmente cambiar. No parece claro que el tipo de requirente sea un buen predictor del resultado del control constitucional.

#### 3.4. DIVERSIDAD EN EL CONTROL

Como ya advertimos, el TC debe ejercer su rol con imparcialidad y dar señales de ser un buen árbitro en este tipo de conflictos. Con ello, el TC gana prestigio frente a los dirigentes políticos involucrados, con lo que se hace más fácil que sus sentencias sean respetadas y sus precedentes seguidos en cuestiones futuras por parte de los legisladores.

De las 15 sentencias analizadas, el TC ha controlado la constitucionalidad de 9 indicaciones presentadas por parlamentarios y 7 correcciones o adiciones añadidas por el Ejecutivo.<sup>36</sup> De las 9 indicaciones parlamentarias controladas, 4 fueron declaradas inconstitucionales (un 44,4%).<sup>37</sup> De las 7 modificaciones o adiciones agregadas por el jefe

<sup>36</sup> En un mismo proyecto hubo un control de modificaciones o adiciones tanto del Ejecutivo como de parlamentarios, lo que explica que la suma sea 16, y no 15. Ver TC Rol N° 410.

<sup>37</sup> TC Roles 1-71, 7-72, 1005, 2025. Cabe hacer presente que 2 de ellas fueron declaradas inconstitucionales por infringir la iniciativa exclusiva, y el TC no se pronunció finalmente respecto a si dichas indicaciones vulneraban o no el régimen de ideas matrices. Sin embargo, las consideramos en la suma ya que (1) ellas también son casos donde se requiere la inconstitucionalidad en razón de una infracción a las ideas matrices de los proyectos de ley respectivo, y (2) son buenos casos para medir la diversidad que el TC muestra, ya que implica que este se manifieste en contra o a favor de algún actor político específico.



de Estado, 5 fueron declaradas inconstitucionales (71,4%).<sup>38</sup> En ambos casos es posible advertir una alta tasa de inconstitucionalidades, aunque en las modificaciones o adiciones introducidas por el Ejecutivo se observa un número porcentual más grande. No creemos, sin embargo, que ello sea indicativo de un sesgo del TC en contra de la actividad del Presidente de la República, ya que los 5 casos en que el TC falla en contra de él,<sup>39</sup> lo hace para defender la integridad de las ideas matrices de proyectos que fueron presentados desde el propio Ejecutivo (las ideas matrices habían sido definidas por este de antemano). En cualquier caso, las sentencias identificadas son pocas, por lo que no debe extrañarnos la existencia de diferencias numéricas, las que probablemente no sean significativas.

Por otro lado, la existencia de pocos requerimientos puede ser un indicador de que el régimen de ideas matrices no está demostrando altos niveles de litigiosidad,<sup>40</sup> lo que posiblemente se debe a la claridad de: (1) las normas que lo regulan y (2) la coherencia jurisprudencial en el TC. Con todo, estas afirmaciones que probablemente son ciertas, no pueden inferirse de manera inequívoca de los datos que hemos presentado en este trabajo.

#### 4. CONCLUSIÓN

El respeto de las adiciones o modificaciones legislativas a las ideas matrices contenidas en los proyectos de ley depende en gran medida de la actividad que desarrolle el TC. Así, dependiendo del rol que este tribunal decida asumir, podrán fortalecerse o debilitarse los objetivos del régimen de ideas matrices.

En general, el TC ha tenido grados importantes de coherencia jurisprudencial, siendo generalmente consistente (en especial a partir de 1997) con posiciones restrictivas respecto de cómo identificar la idea matriz de un proyecto de ley. Lo anterior es positivo, ya que entrega más certeza a los legisladores y le permite a los operadores predecir de manera más acertada la solución de eventuales

<sup>38</sup> TC Roles 174, 259, 413, 422, 719.

<sup>39</sup> TC Roles 174, 719, 413, 422, 259.

<sup>40</sup> En efecto, en los años 2011 y 2010 sólo fue resuelto un requerimiento anual de inconstitucionalidad por causa de infracción al régimen de ideas matrices. Los años 1998, 1999, 2000, 2001, 2002, 2003, 2005, 2006, 2007, 2008 y 2009 no fue resuelto ningún requerimiento. Los años 2004 y 2007 sólo fueron resueltos 2 requerimientos de inconstitucionalidad. Todas estas cifras contrastan con las iniciales en el sistema. En efecto, y como puede advertirse, el año 1972 fueron resueltos 3 requerimientos. Cabe hacer presente que estas cifras son sin perjuicio de los casos de controles obligatorios donde no hubo requerimiento alguno.

conflictos, lo que podría incidir en una mayor desjudicialización de estas materias.

Por otra parte, en general el TC ha promovido la eficacia de la regulación de las ideas matrices, al declarar en varias oportunidades la inconstitucionalidad de correcciones adicionales que infringen la idea fundamental de un proyecto de ley.

Salvo un par de casos anotados que parecen aislados, el TC ha desarrollado una jurisprudencia que fortalece los objetivos de la regulación de las ideas matrices, por lo que la evaluación de su labor debería ser satisfactoria. Sin embargo, todavía son pocos los fallos identificables para analizar, por lo que las conclusiones que se extraen en este trabajo quedan sujetas a una nueva revisión que permita introducir un análisis cuantitativo que se alimente de un universo más grande de sentencias del TC.

