

DOCTRINA

La heterogeneidad de la ley como vicio de procedimiento y de técnica legislativa

Heterogeneity of the law as a defect in legislative procedure and technique

Carol Andrea Fuller Mansilla 

Abogada, Chile

RESUMEN Las leyes de contenido heterogéneo suponen dificultades que podrían examinarse desde una doble perspectiva. Por una parte, pueden envolver vicios del procedimiento legislativo, si durante su tramitación se ha transgredido el principio democrático y; por otra, son manifestación de una incorrecta técnica legislativa y ponen en riesgo el principio de seguridad jurídica. Para analizar este fenómeno se estudiarán las distintas categorías que engloban y se revisarán algunos ejemplos prácticos. Asimismo, se profundizará en la normativa aplicable, especialmente, en aquella referida a las ideas matrices o fundamentales. Por último, se ahondará en los inconvenientes antes mencionados y en su eventual incidencia en la validez de la regulación legal.

PALABRAS CLAVE Leyes heterogéneas, preceptos intrusos, leyes transversales, leyes misceláneas, procedimiento legislativo, principio democrático, seguridad jurídica.

ABSTRACT Multi-subject legislation presents challenges that can be examined from a dual perspective. On the one hand, it may involve procedural flaws in the legislative process, if the democratic principle has been violated; on the other hand, it reflects poor legislative drafting techniques and jeopardize the principle of legal certainty. To analyze this phenomenon, the various categories it encompasses will be studied and some practical examples will be reviewed. Additionally, there will be an in-depth exploration of the applicable regulations, particularly those related to the core provisions. Lastly, the aforementioned drawbacks and their potential impact on the validity of legal norms will be further examined.

KEYWORDS Multi-subject legislation, legislative riders, cross-cutting laws, omnibus legislation, legislative procedure, democratic principle, legal certainty.

Introducción

La vida social actual —cada vez más compleja, diversa y tecnificada— exige mayores niveles de producción normativa dando paso a una realidad que algunos han denominado hiperregulación o hipertrofia legislativa. Este escenario es propicio para la vulneración de ciertas exigencias que deberían ser observadas durante el proceso de diseño y de formación de los cuerpos legales. Son múltiples las deficiencias advertidas en este contexto; sin embargo, este trabajo se enfoca en aquellas que derivan de un particular tipo de leyes: las heterogéneas.

Con tal fin se caracteriza esta clase de normativa e identifica sus distintas categorías, revisando algunos ejemplos prácticos para una mejor comprensión del fenómeno. Asimismo, se examina la noción de ideas matrices o fundamentales de los proyectos de ley que, en el sistema nacional, ha contribuido a proteger la unidad temática de las leyes.

Luego, se analizan desde una doble perspectiva las dificultades que genera la regulación de contenido heterogéneo. Por un lado, se ahonda en los vicios del procedimiento legislativo que supone, con motivo de la transgresión del principio democrático durante su tramitación. Por otro, se estudian los defectos de técnica legislativa que implica este tipo de normativa y la manera en que afecta al principio de seguridad jurídica una vez que entra en vigor.

Por último, es menester reflexionar en torno a la preceptiva constitucional susceptible de ser infringida y en las consecuencias que se podrían ocasionar respecto de la validez de la ley. Este ejercicio exige, por cierto, revisar los pronunciamientos que el Tribunal Constitucional ha emitido en este ámbito.

Leyes de contenido heterogéneo

El contenido de una ley es heterogéneo si sus preceptos regulan más de una materia y; aunque ello no resulta aconsejable, por razones que serán tratadas más adelante, lo cierto es que frecuentemente se aprueban cuerpos normativos que versan sobre diversos asuntos. En ese marco, y según el grado de heterogeneidad que suponen, es posible identificar distintas categorías; a saber: a) los preceptos intrusos que de forma más o menos aislada son ajenos a la unidad temática que posee una ley; b) las leyes transversales, multiselectoriales o complejas, que agrupan contenidos dispares entre los cuales existe cierta afinidad material, con la pretensión de tratar sistemática e integralmente un determinado problema (García-Escudero Márquez, 2013: 232 y 236; Goerlich Peset, 2023: 9); y c) las leyes misceláneas u ómnibus, caracterizadas por contener una mera sucesión de artículos carentes de lógica interna y de conexión entre sí (Giménez Sánchez, 2008: 559; Goerlich Peset, 2023: 9), y que, muchas veces, tienen por objeto la modificación de un número elevado de leyes (García-Escudero Márquez, 2013: 218).

Para una mejor comprensión conviene tener a la vista algunos ejemplos. Un caso de disposición intrusa es la que introdujo el artículo único de la Ley 21.622 —que establece requisitos para que las entidades que prestan servicios culturales se asimilen a las

sociedades de profesionales— a la Ley de Donaciones con Fines Culturales.¹ Su objetivo era eximir a ciertas agrupaciones del pago del impuesto al valor agregado (IVA) por los servicios culturales que prestan. En consecuencia, lo correcto habría sido concretar la innovación en la Ley sobre Impuesto a las Ventas y Servicios,² considerando que allí es donde se regulan todos los elementos relacionados con el IVA, incluidas sus exenciones. Sin embargo, la modificación se efectuó, como se dijo, en la Ley de Donaciones con Fines Culturales, que otorga beneficios tributarios al impuesto a la renta y al impuesto a las asignaciones por causa de muerte y con motivo de haberse efectuado una donación con propósitos culturales. De ese modo, se introdujo un precepto totalmente extraño al contenido de esta última ley. Además, se debe considerar que el título de la ley modificativa tampoco hace referencia al tipo de exención tributaria que regula.³

Un supuesto de ley transversal es la Ley 21.675 que estatuye medidas para prevenir, sancionar y erradicar la violencia en contra de las mujeres, en razón de su género. Este cuerpo normativo contiene múltiples definiciones de conceptos atinentes a la violencia contra las mujeres; contempla algunos principios; impone deberes a los órganos del Estado en forma genérica; establece obligaciones específicas —en materia sanitaria, educacional, social, entre varias otras— a determinadas entidades públicas; crea un órgano de coordinación, un instrumento de planificación nacional y un sistema de información; incorpora reglas especiales aplicables a nivel administrativo y judicial en casos de violencia de género; e introduce modificaciones a nueve leyes en vigor. Contempla sesenta artículos permanentes y cinco transitorios, y su tramitación tardó más de siete años en completarse.⁴

El ejemplo más emblemático de ley miscelánea u ómnibus es la denominada Ley de Reajuste del Sector Público que se dicta anualmente.⁵ En cierta medida complementa la

1. Contenida en el artículo 8 de la Ley 18.985, que establece normas sobre reforma tributaria.

2. Contemplada en el Decreto Ley 825 de 1974, del Ministerio de Hacienda.

3. Otro ejemplo de norma intrusa se observa en la Ley 20.215, que modifica normas relativas a los trabajadores dependientes del comercio en los periodos de fiestas patrias, navidad y otras festividades. El numeral 3 de su artículo 1 incorpora una nueva disposición al Código del Trabajo, que extiende, en ciertas circunstancias, el feriado correspondiente a fiestas patrias de manera general. El precepto es intruso en dos sentidos: es ajeno a las materias de la ley modificativa que lo introduce y resulta, además, extraño al contenido del código modificado.

4. También tiene un carácter transversal, multisectorial o complejo la Ley 21.545, que establece la promoción de la inclusión, la atención integral y la protección de los derechos de las personas con trastorno del espectro autista en el ámbito social, de salud y educación. Por su parte, la Ley 21.544, que modifica y complementa las normas que indica respecto del sistema educativo, se encuentra a medio camino entre una ley transversal y una miscelánea. Aunque todo su articulado se relaciona con aspectos educativos, estos últimos difieren bastante entre sí. En efecto, esta ley regula asuntos relativos a la reforma gradual del sistema escolar público, el régimen de los trabajadores de la educación escolar, el levantamiento de la retención de las subvenciones escolares, los requisitos de ingreso a las carreras de pedagogía, las prácticas profesionales exigidas a los técnicos de educación parvularia, entre otros.

5. Este tipo de leyes —que de forma genérica se conocen como *leyes de acompañamiento presupuestario*— también se observa a nivel comparado. Por ejemplo, en España, a nivel estatal, se dictaron las leyes

Ley de Presupuestos, ya que parte importante de sus disposiciones está orientada a fijar el reajuste de las remuneraciones de los funcionarios de los órganos públicos, conceder algunas bonificaciones y determinar otros beneficios y condiciones laborales. Por lo demás, en estas leyes se concretan algunos aspectos pendientes y compromisos derivados de la discusión presupuestaria. Sin embargo, un número cada vez más elevado de sus preceptos se aparta de lo anterior, regulando las más disímiles materias vinculadas tanto al ámbito público como privado.⁶ En efecto, por medio de esta ley se busca responder rápidamente, al término de cada año, a contingencias políticas y sociales en torno a las cuales existe cierto nivel de consenso entre el Ejecutivo y los parlamentarios.

La ley correspondiente al año 2024⁷ aborda asuntos tan diversos como la modificación de la planta de servicios públicos; la postergación de un régimen que impone mayores requisitos a los postulantes a carreras de pedagogía; la extensión del permiso de operación de los casinos de juego en determinados casos; la modalidad de las citaciones a quienes reciben una pensión de invalidez para ser reevaluados después de cierto periodo; o la autorización a los titulares de derechos de aprovechamiento de aguas superficiales de algunas regiones del país para extraer agua en puntos alternativos en las hipótesis que se describen. Este cuerpo normativo tiene ciento diez artículos, que modifican directamente varias decenas de leyes o que —sin incorporar cambios en la redacción de ellas— alteran su aplicación de forma temporal o permanentemente. En gran parte de su estructura no se observa un orden lógico, ni una agrupación de los preceptos por temas o por normas modificadas. En definitiva, se trata de un popurrí normativo que resulta extremadamente difícil de comprender y fue tramitado en el Congreso Nacional en solo diez días.

de medidas fiscales, administrativas y del orden social durante una década hasta el año 2003. A nivel autonómico, esta práctica se mantiene hasta hoy (García-Escudero Márquez, 2013: 218 y 221; 2010: 152 y 153). En Italia las leyes financieras tenían un contenido muy variado e inconexo hasta 1988, cuando se introdujo una reforma que buscó remediar la situación y, especialmente, evitar que tales leyes empeoraran el déficit público. Sin embargo, luego surgieron las medidas conexas a la operación presupuestaria que incurren en similares problemas de heterogeneidad, pero sin poner en riesgo los compromisos de gasto. Otro tanto ocurre en Estados Unidos, donde las resoluciones presupuestarias se han transformado en macroleyes, que permiten incluir regulación material muy diversa en el contexto de la discusión presupuestaria (Giménez Sánchez, 2008: 531-544).

6. La ley de 1994 comprendía solo quince artículos (Ley 19.267, que reajusta remuneraciones del sector público, concede aguinaldo de navidad y dicta otras normas de carácter pecuniario); la de 2004 tenía treinta y cuatro (Ley 19.917, que otorga un reajuste de remuneraciones a los trabajadores del sector público, concede aguinaldos que señala, reajusta las asignaciones familiar y maternal, del subsidio familiar y concede otros beneficios que indica); la de 2014 contaba con cuarenta y dos (Ley 20.717, que otorga un reajuste de remuneraciones a los trabajadores del sector público, concede aguinaldos que señala, y concede otros beneficios que indica); mientras que la de 2024 abarca ciento diez (Ley 21.647, que otorga reajuste general de remuneraciones a las y los trabajadores del sector público, concede aguinaldos que señala, concede otros beneficios que indica y modifica diversos cuerpos legales).

7. Ley 21.647.

Las ideas matrices o fundamentales de los proyectos de ley

Concepto

Es indispensable tener presente la noción de ideas matrices o fundamentales de las proposiciones de ley, pues la regulación dispuesta a su respecto contribuye a resguardar la unidad temática de los cuerpos legales y a evitar las dificultades que serán analizadas más adelante. El Tribunal Constitucional (TC) ha definido la idea matriz como:

La situación, materia o problemas específicos que el autor del proyecto de ley señale como existentes y a cuya atención, en todas sus implicancias, quiere acudir por la vía de su potestad normativa legal. La idea matriz es la representación intelectual del asunto que se quiere abordar, es el problema que se desea resolver. Los textos legislativos son los medios o instrumentos hipotéticos para lograr la satisfacción de ese objetivo.⁸

Distintos autores también han caracterizado a las ideas matrices o fundamentales. Así, en concepto de Molina Guaita, se trata de aquellas «que le sirven de sustentación, de base [a un proyecto] y en las cuales se apoyan otras ideas, pero de carácter secundarias o derivadas» (1995: 371). Por su parte, García Pino y Contreras Vásquez expresan que las ideas matrices o fundamentales «constituyen el núcleo conceptual que agrupa las normas y preceptos de un proyecto de ley, dotándolo de sentido, unidad y coherencia en tanto cuerpo normativo y se erigen como un límite general a la facultad de formular indicaciones legislativas u observaciones al mismo» (2014: 513). En tanto, Silva Bascuñán sostiene que «son aquellas principales, básicas, de mayor repercusión, de las cuales derivan o pueden provenir las que son simple desarrollo, complemento, derivación o corolario de la fuerza generadora de las primeras» (2000: 123).

Regulación

Conviene tener presente la normativa que —a nivel constitucional, legal y reglamentario— aborda las ideas matrices o fundamentales de las iniciativas de ley. El inciso primero del artículo 69 de la Constitución Política de la República (CPR), luego de establecer que todo proyecto puede ser objeto de adiciones o correcciones en los trámites correspondientes, en ambas cámaras del Congreso Nacional, prohíbe que se admitan las que no tengan relación directa con las ideas matrices o fundamentales de la iniciativa. La amplitud de la redacción de este precepto permite abarcar todo tipo de enmiendas, sea que se incorporen en virtud de indicaciones —tanto parlamentarias como presidenciales—; observaciones (aunque a ellas se dedica un precepto especial que se revisará enseguida); y propuestas realizadas en el marco de las comisiones mixtas.

8. Sentencia del Tribunal Constitucional, STC 9/1972, considerando duodécimo; y en el mismo sentido STC 410/2004, considerando 33.º; 413/2004, considerando décimo; 786/2007, considerando decimoséptimo; 2.935/2015, párrafo 14 de la postura por rechazar la petición principal, que contó con el voto dirimente del presidente del TC (capítulo III de la sentencia); 7.896/2019, considerando decimotercero; 9.529/2020, considerando decimoquinto; y 14.146/2023, considerando décimo.

El inciso segundo del artículo 73 de la CPR hace lo propio con las observaciones que el presidente de la República puede formular al término de la tramitación legislativa, proscribiendo la admisión de aquellas que no tengan relación directa con las ideas matrices o fundamentales del proyecto, a menos que hubieran sido consideradas en el mensaje respectivo. Ambos artículos buscan impedir, entonces, que se incorporen modificaciones heterogéneas a un proyecto durante el procedimiento legislativo.

Sin embargo, tales disposiciones no prohíben la presentación de una proposición de ley de contenido heterogéneo, como sí ocurre en otros sistemas.⁹ Por lo tanto, una iniciativa que, desde un comienzo, incluye preceptos intrusos, o que tiene carácter transversal o misceláneo puede ser tramitada y aprobada para luego convertirse en ley. La excepción está dada por la Ley de Presupuestos del Sector Público de cada año, ya que sus ideas matrices o fundamentales se encuentran constitucionalmente acotadas por el artículo 67 de la CPR.

Por su parte, la Ley 18.918, Orgánica Constitucional del Congreso Nacional (LOCCN) precisa, en su artículo 23, que se considerarán como ideas matrices o fundamentales las contenidas en el mensaje o moción, según el caso. La misma disposición, al tratar los tipos de debate a que se someten las iniciativas, establece que la discusión en general es la que se encuentra vinculada a tales ideas y tiene por objeto admitir o desechar un proyecto en su totalidad. Adicionalmente, el artículo 17 literal a) permite refundir dos o más proposiciones legislativas, siempre que todas se encuentren en primer trámite constitucional, y que sus ideas matrices o fundamentales se encuentren directamente relacionadas entre sí.

Los artículos 24 y 32 de la LOCCN reiteran las reglas constitucionales en cuanto a la admisibilidad de las indicaciones y de las observaciones presidenciales, respectivamente.¹⁰ Asimismo, los artículos 25 y 32 regulan la atribución de declarar la admisión o inadmisión de dichas propuestas de enmienda. En concreto, otorgan esta facultad al presidente de la comisión o de la sala, según el caso, pero permiten someter tal decisión a la votación de los parlamentarios en la instancia correspondiente, previa solicitud de alguno de ellos. La sala siempre tiene la última palabra a este respecto.

En tanto, el reglamento del Senado y el de la Cámara de Diputados se limitan a reiterar algunas de las normas anteriores o introducir precisiones procedimentales de menor relevancia.¹¹

9. A nivel comparado hay algunos ejemplos de normas en esa línea. El artículo 74.5 de la Constitución de Grecia impide que se pueda someter a debate «proyecto o proposición de ley alguno que contenga disposiciones sin relación con su objeto principal» y el artículo 158 de la Constitución de Colombia establece que «todo proyecto de ley debe referirse a una misma materia» (García-Escudero Márquez, 2013: 202 y 203).

10. Lo hacen en términos positivos, es decir, estipulan que solo serán admitidas las indicaciones u observaciones que guarden relación directa con las ideas matrices o fundamentales del proyecto.

11. Por ejemplo, el artículo 85 del reglamento de la Cámara de Diputados dispone que, en el marco de la discusión en general en la sala, el diputado designado para ello dará a conocer su informe, el que deberá ceñirse solo a aspectos de carácter general relacionados con las ideas matrices o fundamentales del proyecto.

Historia de la normativa constitucional

Es interesante tener presente algunos antecedentes acerca de la incorporación, al texto fundamental, de las ideas matrices de las iniciativas como un límite a las enmiendas que pueden ser formuladas. La Constitución actual reproduce la regulación que había sido introducida, mediante la reforma del año 1970,¹² a la Constitución de 1925. Durante el debate de dicha reforma, los parlamentarios y los representantes del gobierno pusieron énfasis en los inconvenientes que suponen las leyes misceláneas, tanto en materia de procedimiento como de técnica legislativa.¹³ Con esta innovación —que elevó a rango constitucional algunas normas reglamentarias que, en la práctica, no se observaban— se pretendió poner fin a esa clase de leyes. Tal objetivo solo se cumplió parcialmente, toda vez que no se incluyó una exigencia relativa a la unidad temática de los proyectos desde el momento de su presentación.

El constituyente de 1980 intentó imponer la destitución a los parlamentarios que presentaran indicaciones ajenas al contenido de la iniciativa y también al presidente de la comisión o de la cámara que las admitiera a tramitación. Sin embargo, en 1989 se eliminó la disposición que contemplaba esa medida, pues —como apuntan Bronfman, Cordero y Aldunate— ello representaba una restricción al libre desarrollo de la función del legislador y además habría implicado una sanción excesiva (2013: 204-205).

Los textos de nueva Constitución planteados en 2022 y 2023, respectivamente, por la Convención Constitucional y por el Consejo Constitucional (con la intervención, en este último caso, de una comisión experta) reproducían, en términos casi idénticos, el actual inciso primero del artículo 69 de la CPR.¹⁴

En lo que concierne al tenor del inciso segundo del artículo 73 vigente, la propuesta del año 2022 no consideraba innovaciones. Por su parte, el texto de 2023 impedía admitir solamente las observaciones aditivas que no guardaran una relación directa con las ideas matrices o fundamentales del proyecto de ley; mientras que establecía que las observaciones supresivas y las sustitutivas serían siempre admisibles.¹⁵

Dificultades asociadas a las leyes heterogéneas

Los cuerpos legales que abordan diversas materias generan problemas que se expresan, en primer lugar, en su etapa de formación y, en segundo término, en su fase de vigencia. Así, un articulado de contenido múltiple podría afectar el correcto desarrollo del procedimiento legislativo infringiendo el principio democrático. Luego, una vez en vi-

12. Ley 17.284, que modifica la Constitución Política del Estado.

13. Se recomienda revisar las intervenciones del exdiputado Giannini Iñiguez, el entonces senador Bulnes Sanfuentes y el ministro de Justicia de la época, señor Lagos Matus, así como la constancia de la Comisión de Constitución, Legislación, Justicia y Reglamento en su primer informe en Biblioteca del Congreso Nacional de Chile (BCN, 2024: 69, 360, 339 y 270).

14. Véase el artículo 269 numeral 4 de la primera propuesta y el 82 numeral 1 de la segunda.

15. Véase el artículo 274 numeral 2 de la primera propuesta y el 86 numeral 2 de la segunda.

gor, la regulación heterogénea será manifestación de una defectuosa técnica legislativa capaz de vulnerar el principio de seguridad jurídica.

Dada la escasez de literatura nacional al respecto, para el análisis de ambos conflictos se recurrirá, principalmente, a la doctrina española, que los ha tratado con mayor profundidad.¹⁶ Los postulados que serán revisados resultan plenamente aplicables al sistema chileno, toda vez que se han construido en torno a lineamientos comunes a todo Estado democrático de Derecho. Por lo demás, según se verá más adelante, las disposiciones de la CPR permiten dar sustento a tales planteamientos.

La heterogeneidad de la ley como vicio del procedimiento legislativo

El procedimiento legislativo es «una sucesión de actos jurídicamente necesarios para la elaboración de una ley» (García-Escudero Márquez, 2006: 40). Tiene un carácter instrumental y su misión, según plantea Biglino Campos, es lograr que el principio democrático se observe en el Parlamento y se refleje en la ley (1991: 54 y 59).¹⁷ Al efecto, cabe tener presente que:

El Parlamento es el ámbito natural en el que se expresa el pluralismo característico de un Estado social y democrático de Derecho. Los grupos que lo integran representan los distintos intereses presentes en la sociedad con la finalidad de conseguir, mediante la transacción y el debate, una integración (Biglino Campos, 1991: 57-58).

Esta última autora expresa que el principio democrático, proyectado en las normas procedimentales, impone una serie de requisitos concernientes, al menos, a los siguientes aspectos: a) la regla de la mayoría, que opera como fórmula para adoptar decisiones en un órgano colegiado en que intervienen integrantes con distintas visiones políticas, que difícilmente actuarán de forma unánime (1991: 69 y 91); b) la participación, que permite a todos los representantes —en aplicación también del principio de pluralismo político— intervenir en el proceso de formación de la ley, en condiciones de libertad e igualdad, para influir en las decisiones que se tomen, con independencia de pertenecer a la mayoría o la minoría, siendo especialmente importante para quienes conforman este último sector (1991: 70-71, 76 y 91); y c) la publicidad, que constituye un elemento consustancial a la representación, toda vez que hace posible que los ciudadanos tomen conocimiento de las actuaciones de quienes han sido elegidos por ellos (1991: 71-72 y 92).¹⁸

16. En ocasiones, además, se citará la jurisprudencia del Tribunal Constitucional de España, que ha aplicado los criterios desarrollados por los autores de ese país.

17. En España, hasta hoy, esta es la obra de referencia al tratar los vicios del procedimiento legislativo. Su autora ya había reflexionado acerca de la vinculación entre el procedimiento legislativo y el principio democrático (1988: 211-230). En la misma época, otro autor también había trabajado en aquella conexión (Aragón Reyes, 1988: 41 y 42). Sin embargo, fue Biglino Campos quien profundizó en las características y consecuencias de esa relación, recurriendo, entre otros, a los planteamientos formulados por autores de la doctrina italiana, Kelsen y el mismo Aragón Reyes.

18. Algunos autores introducen algunas variaciones respecto de este esquema de subprincipios. Así,

Las infracciones del principio democrático —o de alguno de sus tres subprincipios o manifestaciones—, dado que impiden una correcta integración de las diversas visiones políticas presentes en el Parlamento, constituyen vicios del procedimiento propiamente tales y tienen la aptitud para afectar la validez de la ley (Biglino Campos, 1991: 125). Ello ocurrirá en la medida que la vulneración revista una trascendencia tal que haya impactado sustancialmente en el proceso de formación de la ley, pues solo en esos casos podría justificarse la declaración de inconstitucionalidad. En tanto, serán irrelevantes las contravenciones de preceptos accesorios del ordenamiento parlamentario que, si bien son útiles para el procedimiento legislativo, no son indispensables para el cumplimiento de su fin (Biglino Campos, 1991: 121-122).

Continuando con el esquema desarrollado por esta autora, no solo el principio democrático entra en juego en esta materia, sino que también el de economía del derecho. En ese sentido, no se debe perder de vista que, de declararse la nulidad de una ley, el tiempo y esfuerzos públicos invertidos durante el procedimiento legislativo no producirán los efectos esperados, perjudicando a la sociedad en su conjunto.

En atención a lo anterior, una vez constatado un vicio del procedimiento —y pese a su gravedad y su capacidad para viciar la validez de la ley— habrá que restringir sus consecuencias, prefiriendo corregir las desviaciones jurídicas cometidas mediante diferentes remedios jurídicos (Biglino Campos, 1991: 129), a saber: a) la consecución del fin, que evita reiterar la actividad procedimental cuando, pese a un vicio esencial, el acto ha alcanzado igualmente su objetivo (1991: 137-138); b) la aquiescencia, que importa la aceptación, tácita o expresa, de la inobservancia de un requisito del procedimiento de parte de quienes estaban interesados en su cumplimiento (figura que opera solo respecto de aquellas disposiciones que buscan garantizar la participación en el proceso de formación de la ley, pues están, en este orden de ideas, disponibles para sus beneficiarios) (1991: 139-143); y c) la convalidación, que entraña la corrección del vicio por parte de quien ha incurrido en él (1991: 144-150).

Desde la perspectiva del principio democrático resultan cuestionables tanto las proposiciones de ley que desde su origen carecen de homogeneidad como también las enmiendas que se introducen durante la tramitación legislativa y que no guardan relación directa con el objeto material del proyecto.

En efecto, la participación de senadores y diputados se ve afectada cuando las iniciativas, desde un comienzo, incluyen una cantidad significativa de temas, pues ello dificulta un estudio profundo de cada uno de ellos y una deliberación realmente informada. En esa misma línea, se debe tener presente que no todas las comisiones especializadas en las materias abordadas por proyectos de estas características podrán intervenir en el debate (García de Enterría, 1999: 80).

Aranda Álvarez agrega los de representación y de deliberación, en tanto elementos definitorios de la institución parlamentaria (1998: 253). Por su parte, Oliver-Lalana los reduce a dos: el deliberativo-representativo y el de justificación pública (2023: 229).

La situación empeora cuando el proyecto tiene una extensión considerable, como ocurre, por ejemplo, con los relativos a las leyes de reajuste del sector público de cada año. Su versión del año 2024 (Ley 21.647) incluye ciento diez artículos referidos a las más diversas materias, pese a lo cual el Congreso Nacional despachó la iniciativa en solo diez días.¹⁹ En esas condiciones se vuelve imposible estudiar adecuadamente el contenido del texto y reflexionar al respecto por un tiempo prudente, para luego deliberar con la suficiente preparación. Ello es esencial para que la mayoría que aprueba un texto lo haga responsablemente, y para que las minorías expresen fundada y públicamente, de cara a la ciudadanía, sus reparos.

En casos como el planteado, en las cámaras y especialmente en las salas la discusión gira en torno a grandes bloques temáticos y solo las disposiciones que interesan particularmente a algún parlamentario son tratadas de forma pormenorizada. En tanto, buena parte de los preceptos son simplemente sometidos a votación, sin ningún tipo de debate previo. En esas condiciones, el principio democrático no solo se ve afectado desde el punto de vista de la participación, sino también de la publicidad de la deliberación, por cuanto se desconocen los motivos que llevan al Congreso Nacional a aprobar algunas normas.

Las mismas críticas pueden efectuarse respecto de las enmiendas heterogéneas. Así, a nivel nacional, Buchheister Rosas y Soto Velasco han advertido acerca de los peligros que envuelven para la democracia las propuestas de modificación sin una relación directa con las ideas matrices de los proyectos, destacando especialmente las dificultades que importan para la participación de los órganos colegisladores, para el adecuado desarrollo del debate y el respeto por las minorías parlamentarias (2005: 133-134; Soto Velasco, 2015: 309-312).

Es más, las indicaciones, observaciones o propuestas de comisiones mixtas que no guardan una conexión con el asunto abordado por un proyecto envuelven dificultades adicionales a las ya descritas a propósito de las iniciativas que son heterogéneas desde un comienzo. En efecto, la inserción sorpresiva de nuevas materias durante el *iter* legislativo dificulta aún más el apropiado desarrollo del estudio y deliberación de las propuestas, muy especialmente cuando el tiempo dispuesto para el debate es escaso.²⁰

Adicionalmente, esta clase de enmiendas puede llevar a la aprobación de normativa con omisión de algunos de los trámites y etapas procedimentales que se han fijado a

19. En la Cámara de Diputados, la Comisión de Hacienda dedicó veintinueve horas al estudio de esta iniciativa; la Comisión de Salud menos de seis (para tratar temas específicos de su competencia); y la sala menos de cinco. En tanto, en el Senado, la Comisión de Hacienda destinó menos de siete horas a debatir el proyecto y la sala poco más de tres.

20. En España, ante un recurso de amparo parlamentario presentado con motivo de unas enmiendas heterogéneas que se habían formulado y luego aprobado por el Congreso de los Diputados, el Tribunal Constitucional de dicho país advirtió que la velocidad de la tramitación y la forma en que se había desarrollado el debate —sin permitir una discusión pormenorizada de las disposiciones—, tanto en la comisión como en el pleno, habían impedido a los recurrentes «deliberar sobre las enmiendas impugnadas para poner de manifiesto su parecer y criterios sobre las mismas» (ATCE 177/2022, FJ 8).

nivel constitucional, legal y reglamentario para formar la voluntad del legislador. Si en lugar de presentar una proposición de ley independiente, se introducen nuevos objetos de regulación a un texto que ya ha avanzado en su discusión parlamentaria, se estarán burlando todas las fases anteriores de tramitación.²¹ Con ello, se disminuyen las oportunidades de participación de los congresistas de los diferentes sectores políticos.

En línea con lo anterior, cabe recordar que el inciso segundo del artículo 23 de la LOCCN define la discusión en general, precisamente, como aquella que dice relación solo con las ideas matrices o fundamentales del proyecto, y que tiene por objeto admitirlo o desecharlo en su totalidad. La posibilidad de incorporar nuevas materias durante la tramitación burlaría, entonces, el derecho del autor de la iniciativa a delimitar el asunto que se someterá a la consideración del Congreso Nacional y, en cambio,²² estaría eximiendo a quien propone la enmienda de cumplir con parte de la tramitación legislativa, incluido el debate en general.

A las objeciones anteriores cabe agregar algunas otras circunstancias que, aunque no tendrían la capacidad de incidir en la validez de la ley resultante, pueden dar origen a problemas de otra naturaleza. Así, Buchheister Rosas y Soto Velasco plantean que las enmiendas que sobrepasan las ideas matrices impiden que los ciudadanos y los grupos intermedios participen en el debate legislativo en relación con las nuevas materias; generan incertidumbre acerca de la regulación aplicable a una determinada actividad, lo que perjudicaría las inversiones y resentiría el ambiente económico; e introducen algunos incentivos inadecuados para el regulador aumentando la probabilidad de ceder ante grupos de presión. También, mantienen en constante discusión ciertos temas y caen en la práctica del *logrolling* (esto es, el intercambio de votos entre los parlamentarios, haciendo concesiones recíprocas) (Buchheister Rosas y Soto Velasco, 2005: 130-137; Soto Velasco, 2015: 309-312).

21. En sintonía con ello, el Tribunal Constitucional español ha manifestado que «la enmienda, conceptual y lingüísticamente, implica la modificación de algo preexistente, cuyo objeto y naturaleza ha sido determinado con anterioridad; solo se enmienda lo ya definido. La enmienda no puede servir de mecanismo para dar vida a una realidad nueva, que debe nacer de una, también, nueva iniciativa» (SSTCE 119/2011, FJ 6; 136/2011, FJ 7; 234/2012, FJ 4; 172/2020, FJ 8; y 177/2022, FJ 6).

22. En el caso español, el Tribunal ha sostenido lo siguiente: «cuando el ejercicio del derecho de enmienda al articulado no respete dicha conexión mínima de homogeneidad con el texto enmendado se estará afectando, de modo contrario a la Constitución, al derecho del autor de la iniciativa (artículo 87 CE), quien tiene la prerrogativa de decidir qué materias serán sometidas al conocimiento, debate, y, en su caso, aprobación de las Cortes Generales» (STCE 136/2011, FJ 8). En relación con las sentencias del Tribunal Constitucional de España sobre las dificultades procedimentales que implican las leyes heterogéneas cabe hacer una aclaración: en múltiples oportunidades se han acogido recursos de amparo parlamentario interpuestos por la transgresión de las facultades legislativas de diputados y senadores, pero no se ha declarado la inconstitucionalidad de alguna ley. Con todo, no se debe olvidar que el propio Tribunal ha dejado esa puerta abierta, al declarar que ello podría ocurrir, si se afectara de manera sustancial el proceso de formación de voluntad de las cámaras.

La heterogeneidad de la ley como expresión de una incorrecta técnica legislativa

García-Escudero Márquez pone de relieve que, de conformidad con las reglas de técnica legislativa, la ley debe ser homogénea, regulando una única materia, sin extenderse a otras ajenas a ella. Asimismo, la ley tiene que ser completa, lo que supone abordar íntegramente su objeto material, evitando de ese modo la dispersión normativa; es decir, la regulación parcializada de un asunto en diferentes cuerpos legales. Por su parte, el título de la ley debe dar cuenta de la materia que se regula, permitiendo identificar lo fundamental de su contenido y distinguirla de otras leyes (2011: 92, 96 y 99). Estas y otras pautas que informan una correcta técnica legislativa tienen por finalidad alcanzar «la unidad y coherencia del ordenamiento jurídico», y «la calidad, la publicidad y la viabilidad de las normas», todo ello en resguardo del principio de seguridad jurídica (García-Escudero Márquez, 2011: 25).

Aunque existen múltiples concepciones doctrinales acerca de dicho valor, es especialmente interesante, para efectos de este análisis, la desarrollada por Pérez Luño, quien distingue dos facetas de la seguridad jurídica. Una de ellas es objetiva y se concreta en: a) exigencias de corrección estructural asociadas a una adecuada formulación de las normas, las cuales deben, entre otras características, ser promulgadas, claras, carentes de lagunas, irretroactivas y estables; y b) exigencias de corrección funcional, que suponen el cumplimiento del ordenamiento por sus destinatarios y los órganos encargados de su aplicación (Pérez Luño, 2000: 28-29). La otra vertiente de la seguridad jurídica es subjetiva y constituye la proyección de esta en las situaciones personales. Implica que los individuos tengan la posibilidad de conocer la normativa y saber qué es lo que manda, permite o prohíbe, de manera de programar sus actuaciones con un grado razonable de previsibilidad (2000: 29).

Las leyes heterogéneas, y muy especialmente las misceláneas u ómnibus, no solo regulan diversas materias, sino que generan dispersión normativa y poseen títulos que no dan cuenta de su contenido, todo lo cual atenta contra la seguridad jurídica.²³ En concreto, contravienen las exigencias de corrección estructural de la faz objetiva de este principio y vulneran, en consecuencia, su dimensión subjetiva. En efecto, la heterogeneidad de la ley introduce oscuridad y confusión al ordenamiento jurídico, lo que a su vez dificulta a los ciudadanos, e incluso a los operadores jurídicos, tomar conocimiento de la existencia misma del derecho vigente y comprender cabalmente su significado. Producto de lo anterior, se vuelve en extremo complejo prever las consecuencias de las actuaciones propias, así como anticipar la forma en que los órganos públicos aplicarán la normativa.²⁴

23. Diversos autores han advertido sobre el riesgo que, para la seguridad jurídica, importan las leyes de contenido heterogéneo, entre otros, Aguiló i Lúcia (2012: 17-28); García de Enterría (1999: 75-89); García-Escudero Márquez (2010: 152-158); Giménez Sánchez (2008: 525-565) y Goerlich Peset (2023: 3-14).

24. Es de interés la doctrina desarrollada sobre el particular por el Tribunal Constitucional español, que también distingue entre una vertiente objetiva y una subjetiva de la seguridad jurídica. Sin embargo, tales categorías no coinciden con las desarrolladas por Pérez Luño, pues las dos facetas a que alude el Tribunal

Sobre estos asuntos, merece la pena volver a los ejemplos que se entregaban al comienzo. Así, teniendo presente el precepto intruso que introdujo la Ley 21.622, que establece requisitos para asimilar las entidades que prestan servicios culturales a las sociedades de profesionales, ¿cómo podría enterarse un contribuyente de estar excluido de pagar IVA por servicios culturales, si la exención está plasmada en una ley referida a otros impuestos? Por lo demás, hay que recordar que el título de la ley modificativa no da cuenta de la referida exención.

Las leyes transversales —como la Ley 21.675, que estatuye medidas para prevenir, sancionar y erradicar la violencia en contra de las mujeres, en razón de su género— pueden resultar un tanto menos problemáticas, pues si bien abordan objetos variados, existe entre ellos una vinculación material. Esta última se expresa en el título de la ley y ello facilita la identificación del contenido del cuerpo legal. Esto no significa que estén libres de complicaciones; en efecto, no se puede desconocer que introducen algún grado de dispersión normativa al regular, verbigracia, determinadas facultades o deberes que distintas entidades públicas tienen en relación con un problema social específico. Adicionalmente, no se debe olvidar que esta clase de leyes, frecuentemente, incluyen varias modificaciones a otros cuerpos legales. Lo relevante será que todos los preceptos estén inspirados por la misma idea guía o hilo conductor, alcanzando de ese modo cierta unidad temática.

En tanto, las leyes misceláneas u ómnibus son las que revisten un mayor riesgo para la seguridad jurídica. En el supuesto de la Ley de Reajuste del Sector Público, ¿cómo alguien podría enterarse de las múltiples modificaciones que realiza si su nombre no da cuenta de ellas? Por cierto, ningún título sería adecuado para englobar decenas de cambios normativos, cuando recaen en muy diversos objetos (García-Escudero Márquez, 2010: 60). Además, este cuerpo legal no modifica directamente todas las leyes a las que se remite, sino que muchas veces incide en ellas por medio de su articulado propio;²⁵ entonces, ¿cómo saber cuál es el derecho vigente respecto de las materias involucradas, si hay que enfrentar ese nivel de dispersión normativa?²⁶ A lo anterior se deben sumar

se enmarcan en la dimensión subjetiva que identifica el autor. Sin perjuicio de ello, las reflexiones que efectúa el TC de España son plenamente aplicables al análisis efectuado en este trabajo. En concreto, en la STCE 135/2018 (FJ 5), declaró que «podremos definir la seguridad jurídica como la certeza de la norma que hace previsibles los resultados de su aplicación. Sendos aspectos —certeza y previsibilidad— se encuentran íntimamente vinculados. Muestran las dos vertientes objetiva-subjetiva, definitorias de la seguridad jurídica, que aparecen reflejadas en la doctrina del Tribunal Constitucional, cuando afirma que la seguridad jurídica debe ser entendida desde un plano objetivo como la certeza sobre el ordenamiento jurídico aplicable y los intereses jurídicamente tutelados (STC 15/1986, de 31 de enero, FJ 1); pero además, desde una perspectiva subjetiva como la expectativa razonablemente fundada del ciudadano en cuál ha de ser la actuación del poder en la aplicación del derecho (STC 36/1991, de 14 de febrero, FJ 5)».

25. En contra de ello, García-Escudero Márquez manifiesta que, «en la medida de la posible, la ley modificativa no debe contener disposiciones materiales [...] distintas de la modificación, porque la ley que no tiene otro objeto que la modificación carece de otro alcance jurídico y, por tanto, agota sus efectos con su entrada en vigor, subsistiendo solo la ley modificada en su nueva redacción» (2013: 217).

26. A modo ilustrativo, se puede tener a la vista el artículo 37 de la Ley de Reajuste del Sector Público de

defectos técnicos en la redacción que redundan en disposiciones confusas, consecuencia de la rápida tramitación a que se somete una iniciativa de gran extensión y complejidad técnica.

A propósito de las leyes ómnibus, García de Enterría manifestaba que «se dispersa, pues, sin razón apreciable para el lector ordinario, una misma regulación o una misma ley, que resulta pulverizada en lugares diversos cuya localización es una especie de juego cabalístico»(García de Enterría 1999: 83). Asimismo, sostenía que:

Este extraño y anómalo proceder del Legislativo no está hecho precisamente para facilitar el conocimiento —y, por tanto, la fluida aplicación— de las leyes y más bien hace de la posibilidad de ese conocimiento casi una hazaña esforzada, que solo algunos expertos [...] son capaces de llevar a término, si alguno (1999: 88).

Por su parte, Martín-Retortillo Baquer, reflexionando acerca de la insuficiente calidad de las leyes, aboga por tener presente:

La vieja aspiración a un derecho simple y asequible. O la indeclinable exigencia de facilitar a los ciudadanos su vida como miembros de un Estado, en el que hay obligaciones que cumplir, reglas que respetar, conductas que evitar, o beneficios de que disfrutar. Para lo cual lo primero es poder llegar a conocerlos [...]. Presidido todo lo anterior por el afán de garantizar la seguridad jurídica (2003: 380).

La incidencia de la heterogeneidad de contenido en la validez de la ley

Ya identificadas las consecuencias negativas que entraña la falta de homogeneidad y revisados algunos planteamientos doctrinales que se han formulado a su respecto, corresponde analizar la posible afectación de la constitucionalidad de la ley a la luz de la normativa fundamental y la jurisprudencia chilena.

Enmiendas que no guardan relación directa con las ideas matrices o fundamentales del proyecto

Existiendo normas de la Carta Fundamental que prohíben expresamente admitir propuestas de modificación heterogéneas formuladas a un proyecto de ley, no cabe duda acerca de la atribución del Tribunal Constitucional para declarar la inconstitucionalidad de los preceptos incorporados en contravención a tal proscripción.

Es más, en múltiples oportunidades, el TC se ha pronunciado acerca de disposiciones incorporadas durante la tramitación legislativa por medio de indicaciones, ob-

2024 (Ley 21.647), que no altera la redacción del artículo 48 de la Ley 21.094, sobre universidades estatales, pero suspende por un tiempo definido su aplicación. El mencionado artículo 37 dispone que «durante el año 2024 las universidades estatales podrán renovar las contrataciones de su personal sobre la base de honorarios sin que les sea aplicable lo dispuesto en el artículo 48 de la Ley 21.094. Asimismo, los reemplazos del personal a honorarios no quedarán afectos a dicho artículo».

servaciones o propuestas de comisiones mixtas, examinando si se ajustaban o no a las ideas matrices del proyecto de ley respectivo.²⁷ De ahí la pertinencia de estudiar la doctrina que el Tribunal ha desarrollado en torno a estas ideas y la manera en que opera la limitación prevista en los artículos 69 y 73 de la CPR.

Criterios de aplicación general

Además de definir las ideas matrices o fundamentales, según se comentó previamente, el Tribunal Constitucional ha precisado que, al examinar la conexión entre las modificaciones y la preceptiva contenida en el mensaje o moción, se debe estar más al aspecto sustantivo que al meramente formal (SSTC 410/2004, considerando 33.º; y 5.735/2018, considerando decimotercero). Por tanto, que los cuerpos normativos modificados sean los mismos no implica necesariamente que haya una conexión sustantiva entre las disposiciones originales y las incorporadas posteriormente y; por su parte, la sustitución total del articulado inicial no supone indefectiblemente un alejamiento de la idea matriz (STC 410/2004, considerando 33.º). Entre las indicaciones y los proyectos a que se refieren debe existir una «relación causal sincera» (SSTC 413/2004, considerando décimo; 5.735/2018, considerando decimotercero; y 14.146/2023, considerando décimo). La relación será directa, en la medida que la vinculación no solo sea inmediata, sino que, además, sustantiva (SSTC 786, considerando decimoséptimo; STC 7.896/2019, considerando decimotercero; 9.529/2020, considerando decimoquinto; y 9.869/2020, considerando vigesimonoveno).

Además, ha puntualizado que no puede impedirse que una misma proposición incluya numerosas ideas matrices o fundamentales y tampoco puede prohibirse que, de refundirse varias iniciativas en una, existan diversas ideas de ese tipo (STC 14.146/2023, considerando 30.º).

En cuanto a la ubicación de las ideas matrices o fundamentales, la magistratura ha tenido presente que, de conformidad con el artículo 23 de la LOCCN, se consideran como tales las contenidas en el mensaje o moción, según corresponda (SSTC 259/1997, considerando decimosexto; 410/2004, considerando 32.º; 413/2004, considerando noveno; STC 786/2007, considerando decimoséptimo; 2.935/2015, párrafo 14 del voto por

27. En el contexto del control preventivo y facultativo del artículo 93, inciso primero número 3 de la CPR, el TC resolvió que las enmiendas incorporadas se apartaban de las ideas fundamentales de las iniciativas en las SSTC 174/1993, considerando cuarto; 259/1997, considerando 31.º a 35.º; 413/2004, considerando decimocuarto; y 9.529/2020, considerando vigesimosexto y vigesimoséptimo. En tanto, consideró que las modificaciones introducidas eran acordes a tales ideas en las SSTC 410/2004, considerando 35.º a 46.º; 786/2007, considerando vigesimosegundo a vigesimocuarto; y 14.146/2023, considerando 33.º y 36.º. A propósito del proyecto anual de Ley de Presupuestos declaró inconstitucionales algunas glosas en las SSTC 1.005/2007, considerando decimotercero; 5.735/2018, considerando vigesimoprimer, vigesimoquinto y vigesimoséptimo; 7.896/2019, considerando vigesimooctavo y vigesimonoveno; y 9.869/2020, considerando 94.º y 95.º. En cambio, estimó que las glosas se ajustaban a las ideas matrices de dicha ley en las SSTC 1.867/2010, considerando 35.º y 36.º; 2.935/2015, considerando vigesimoprimer y vigesimotercero; y 7.896/2019, considerando vigesimosexto.

rechazar la petición principal, Capítulo 3 de la sentencia;²⁸ 7.896/2019, considerando decimotercero; y 9.869/2020, considerando 30.º). Al efecto, ha puesto de relieve que la alusión tangencial o incidental dentro del mensaje (o moción) a un determinado asunto no lo convierte en una idea matriz, si luego el articulado no contiene referencias directas ni indirectas a él (STC 259/1997, considerando decimosexto y 31.º; y en una línea similar, STC 5.735/2018, considerando vigesimoquinto). Asimismo, ha subrayado que las indicaciones presentadas, o las intervenciones de parlamentarios o autoridades formuladas durante el debate no pueden alterar o pasar a formar parte de las ideas matrices (STC 413/2004, considerando vigesimotercero).

Sin perjuicio de lo anterior, el TC ha advertido que se tiene que alcanzar un apropiado equilibrio, ya que el propósito de eliminar los «proyectos misceláneos» no debe llevar al extremo opuesto de rigidizar el sistema, toda vez que ello podría afectar todo el régimen de formación de la ley, impidiendo el enriquecimiento de la iniciativa original por medio de indicaciones, «propósito básico que deben perseguir los órganos colegisladores en su función primordial de crear normas claras, sistemáticas y coherentes en beneficio de la certeza jurídica» (SSTC 410/2004, considerando 33.º; 413/2004, considerando décimo; 786/2007, considerando decimoséptimo; 9.869/2020, considerando 31.º).

Siempre se reconoció que las modificaciones heterogéneas se traducían en una incorrecta técnica legislativa. En tal sentido, la judicatura constitucional ha recordado que la intención del constituyente tras los artículos 69 y 73 de la CPR fue, precisamente, mejorar la técnica legislativa, poniendo término a las denominadas «leyes misceláneas», la cuales contenían normas que versaban sobre diversas materias, situación que volvía compleja su consulta y dificultaba su aplicación y cumplimiento (SSTC 174/1993, considerando tercero; 259/1997, considerando décimo; 9.869/2020, considerando vigesimosexto; 11.820/2021, considerando 32.º; y 14.146/2023, considerando noveno y décimo).

Sin embargo, más recientemente, el Tribunal ha destacado que el respeto por las ideas matrices también reviste importancia para el adecuado desarrollo del procedimiento legislativo. Así, afirma que aceptar la transgresión de las ideas fundamentales se traduciría en estar «reconduciendo los modos de crear derecho a un legislador expedito, que podría afectar todas las modalidades permanentes de formación de la ley» (STC 5.735/2018, considerando vigesimoséptimo; STC 7.896/2019, considerando decimocuarto; STC 9.869/2020, considerando 96.º).²⁹ Al efecto, ha precisado que la aprobación de un texto que excede tales ideas exige la presentación de una nueva iniciativa, que «se discuta en su mérito y en los tiempos adecuados» (STC 14.146/2023, considerando undécimo). Citando a la doctrina,³⁰ el TC remarca que el debate ordenado

28. Esta fue la postura que, en un contexto de empate de votos, contó con el apoyo del presidente del TC. Valga esta misma aclaración para todos los casos en que esta sentencia es citada.

29. Estos tres pronunciamientos fueron emitidos a propósito del proyecto de Ley de Presupuestos, pero han sido ubicados en este acápite, ya que el criterio que contienen resulta aplicable a la generalidad de los casos.

30. Las sentencias incluyen referencias a Buchheister Rosas y Soto Velasco (2005: 134).

sobre asuntos previamente estudiados es una garantía para la minoría parlamentaria y una herramienta para hacer valer sus posturas (SSTC 11.820/2021, considerando 36.º; y 14.146/2023, considerando undécimo).

De modo novedoso, se refirió a «un concepto formal y otro material» de las ideas matrices, sosteniendo que:

La necesidad de presentar adiciones o correcciones que tengan relación directa con las ideas matrices de los proyectos de ley es un requisito constitucional exigido en el proceso de tramitación de la ley, a partir de la reforma del año 1970, por razones formales, de «técnica legislativa». Sin embargo, el respeto a las ideas matrices es también una exigencia sustantiva que fortalece la deliberación sobre los asuntos públicos y limita procedimentalmente el poder regulador del Estado (STC 14.146/2023, considerando decimocuarto).³¹

Criterios relativos al proyecto de Ley de Presupuestos del Sector Público

Es menester examinar por separado la jurisprudencia en torno a la Ley de Presupuestos, dada su especial regulación constitucional. El TC ha entendido que su idea matriz, en gran medida, está determinada por el artículo 67 de la CPR (SSTC 1.005/2007, considerando undécimo; y 2.935/2015, párrafo 14 del voto por rechazar la petición principal, Capítulo 3 de la sentencia). En esa línea, ha razonado que «para la Carta Fundamental, la noción de la Ley de Presupuestos incluye dos ideas esenciales que han de materializarse en ella, a saber: un cálculo de las entradas para cada ejercicio anual y una determinación de los gastos que pueden acordarse con cargo a esas entradas» (STC 1/1971, considerando décimo; y en la misma línea, SSTC 1.005/2007, considerando undécimo; 2.935/2015, párrafo 9 del voto por rechazar la petición principal, Capítulo 3 de la sentencia; y 9.869/2020, considerando 38.º). Complementando lo anterior, ha afirmado que «no hay obstáculos para que en la ley anual de presupuestos se incluyan normas sobre materias relativas a su ejecución o a la administración financiera del Estado, pero estas disposiciones han de tener relación directa con las ideas matrices o fundamentales de la misma que no son otras que el cálculo de ingresos y la autorización de gastos» (STC 1.005/2007, considerando duodécimo; 5.735/2018, considerando decimoquinto; 7.896/2019, considerando decimoquinto). En un caso afirmó que las «prioridades programáticas» fijadas en el mensaje presidencial también formarían parte de estas ideas (STC 2.935/2015, considerando vigesimoprimer).o).

Adicionalmente, indicó que el resguardo de las ideas matrices de la Ley de Presupuestos admite normativa atingente a la determinación de gastos, en la medida que respete las leyes permanentes previas. Precisó luego que en ningún caso se impide la

31. El constituyente de la época también tomó en consideración las dificultades que las leyes misceláneas ocasionan desde la perspectiva del procedimiento legislativo. Cosa distinta es que el Tribunal Constitucional, durante largo tiempo, haya puesto énfasis solo en la incorrecta técnica legislativa al fundamentar sus decisiones.

modificación de la legislación vigente, sino que se excluye la vía financiera de la Ley de Presupuestos para innovar al respecto (STC 5.735/2018, considerando vigesimoséptimo). Matizando lo anterior, remarca que ello «no implica que la Ley de Presupuestos no pueda adaptar una regla permanente al ciclo temporal del año. Lo que no puede hacer es sustituir la función del legislador permanente al imponer nuevas reglas del juego para el sector que regula» (STC 7.896/2019, considerando vigesimosexto).

Acerca de su naturaleza, la judicatura afirma que se trata de una ley especial, pero que va mucho más allá de eso, en tanto constituye uno de los principales instrumentos de política económica de que dispone el Ejecutivo (SSTC 1.867/2010, considerando vigesimosexto; 2.935/2015, párrafo 9 del voto por rechazar la petición principal, Capítulo 3 de la sentencia; 7.896/2019, considerando octavo; y 9.869/2020, considerando 41.º). El presidente de la República goza de enormes atribuciones respecto de esta ley, las que, no obstante, se ven complementadas por las del Congreso Nacional que puede aprobar la propuesta formulada, o bien, disminuir o rechazar los gastos previstos. En ese marco, las cámaras obligan al Ejecutivo a llevar adelante negociaciones tendientes a reponer las rebajas efectuadas por los parlamentarios, atendiendo sus requerimientos (STC 1.867/2010, considerando vigesimosexto).

Producto de las conversaciones antes mencionadas, el Congreso logró, paulatinamente, establecer múltiples deberes de información sobre el gasto público, algunos de los cuales constan en glosas presupuestarias. Teniendo presentes tales deberes, el Tribunal afirmó que se ha configurado un nuevo principio en materia presupuestaria, el de la transparencia, señalando al efecto que «revela un proceso de negociación entre el Congreso y el Ejecutivo, extremadamente delicado, que esta Magistratura, por el principio de corrección funcional, no puede romper, pues revela un equilibrio en el sistema de frenos y contrapesos diseñado conjuntamente por ambos órganos» (STC 1.867/2010, considerando vigesimooctavo, 30.º y 32.º).

Textos que, desde un inicio, carecen de un contenido homogéneo

Atendido que la Carta Fundamental solo prohíbe la introducción de enmiendas ajenas a las ideas matrices o fundamentales del proyecto, pero no la presentación de proposiciones de ley de contenido heterogéneo, es pertinente reflexionar, separadamente, en torno a estas últimas. Al efecto cabe plantearse la posibilidad de que la diversidad de objetos tratados por una ley incida en su validez con motivo de la afectación del principio democrático o del principio de seguridad jurídica. En este orden de ideas, conviene tener presente que todas las críticas que ha formulado el Tribunal Constitucional en torno a las enmiendas sin relación directa con las ideas matrices de una iniciativa —tanto en materia de procedimiento como de técnica legislativa— resultan igualmente aplicables a aquellos proyectos que, desde un comienzo, tratan una multiplicidad de materias.

Vulneraciones del principio democrático

A nivel nacional, el principio democrático se expresa en la Constitución Política de la República tanto desde una perspectiva general como desde el punto de vista específico de la función legislativa.

Así, por un lado esta directriz se manifiesta en la norma que dispone que Chile es una república democrática (artículo 4). También se ve reflejada en la regulación que establece el deber del Estado de asegurar el derecho de las personas a participar con igualdad de oportunidades en la vida nacional (artículo 1 inciso final); y en la que determina que la soberanía reside esencialmente en la nación y se ejerce por el pueblo, a través de plebiscitos y elecciones periódicas, y por las autoridades contempladas en la Constitución (artículo 5 inciso primero). Igualmente, se encuentra vinculado con el principio de supremacía constitucional y el principio de juridicidad que rige la actuación de los órganos del Estado (artículos 6 y 7); y con los principios de probidad y publicidad de las funciones públicas (artículo 8). Adicionalmente, está asociado a la garantía de pluralismo político (artículo 19 numeral 15, párrafo sexto).³²

Por otro lado, el principio democrático inspira la preceptiva que atribuye al presidente de la República y a las ramas del Congreso Nacional la facultad de concurrir a la formación de la ley (artículo 32 numeral 1 y artículo 46); y también aquella que ordena el procedimiento legislativo (contenida, principalmente, en los artículos 65 y siguientes).

Según se explicó, la multiplicidad de objetos regulados en un mismo cuerpo normativo dificulta a los congresistas llevar adelante un adecuado estudio de cada uno de ellos y desarrollar de manera apropiada la deliberación previa a la toma de decisiones. Todo ello afecta la participación —en tanto manifestación del principio democrático— de los distintos sectores políticos, particularmente, de la minoría. En casos de extrema heterogeneidad de contenido y gran extensión del articulado, como sucede con las leyes misceláneas u ómnibus, y muy especialmente cuando el tiempo de tramitación es breve, el debate se desenvuelve en condiciones de opacidad, que impiden que diputados y senadores rindan cuenta ante una ciudadanía que desconoce la motivación tras las votaciones emitidas. Se produce, entonces, un impacto negativo en otra de las expresiones del referido principio, cual es la publicidad de la discusión.

En atención a lo anterior, no habría que descartar la posibilidad de que los parlamentarios afectados por las condiciones de tramitación de un proyecto presenten un requerimiento ante el Tribunal Constitucional, de acuerdo con el artículo 93, inciso primero numeral 3 de la CPR. En ese escenario, se podría argumentar una vulneración de la preceptiva fundamental que es expresión general del principio democrático, así como también de aquella que consagra la facultad que a senadores y diputados co-

32. Esta norma se ubica en el estatuto constitucional de los partidos políticos. Sin embargo, difícilmente podría restringirse a esas organizaciones el valor del pluralismo político en el marco de la Carta Fundamental.

rresponde para concurrir a la formación de la ley, en su calidad de integrantes de las cámaras del Congreso Nacional (artículo 46 de la CPR). Dependiendo de la situación concreta, podría además invocarse la contravención de otras disposiciones que consagran atribuciones concretas, por ejemplo, la de proponer adiciones o correcciones a los proyectos de ley (artículo 69 de la CPR), si ello se viera impedido por la complejidad de la iniciativa y las condiciones de su tramitación. En todos los casos habría que argumentar una transgresión del principio democrático que subyace a los preceptos constitucionales pertinentes; y en algunas circunstancias se podría invocar, además, un incumplimiento de reglas específicas que se expresan en el tenor literal de las disposiciones constitucionales.

Por cierto, la transgresión de la normativa citada tendría que suponer una gravedad suficiente y afectar profundamente el proceso de creación de la ley. Solo en la medida en que se haya producido una significativa vulneración de los subprincipios de participación y publicidad podría justificarse una declaración de inconstitucionalidad. En efecto, los preceptos que ordenan el procedimiento legislativo son meramente instrumentales y su finalidad es asegurar el respeto por el principio democrático; por tanto, solo en la medida que este se vea quebrantado podría haber un cuestionamiento de la validez de un cuerpo o disposición legal.³³ En este sentido, cabe resaltar que el Tribunal Constitucional chileno, en una oportunidad,³⁴ recurrió a este razonamiento —y citó expresamente a Biglino Campos— como parte de los argumentos que emplearía para declarar la inconstitucionalidad de una iniciativa por vicios formales (STC 9.529/2020, considerando tercero y décimo).³⁵

Resulta complejo, por cierto, establecer de antemano y en abstracto, pautas que permitan evaluar todas las hipótesis posibles y determinar cuándo la vulneración alcanzaría una intensidad suficiente. Con todo, en situaciones como las planteadas, la judicatura tendría que reflexionar, al menos, sobre aspectos como los siguientes: ¿Cuán extenso era el articulado de la iniciativa? ¿Cuál era el nivel de complejidad técnica de las materias abordadas? ¿De cuánto tiempo dispusieron los parlamentarios para estu-

33. En ese sentido, resulta interesante tener en consideración lo planteado por el Tribunal Constitucional español, que si bien ha rechazado los recursos de inconstitucionalidad interpuestos, ha reconocido la aptitud de las infracciones procedimentales para incidir en la validez de la ley, estableciendo un parámetro al efecto. Así ha manifestado que «dado el carácter instrumental que tienen las reglas del procedimiento legislativo respecto de los valores superiores de nuestro ordenamiento, el principio democrático y el pluralismo político (artículo 1.1 CE), la inobservancia de los preceptos que regulan el procedimiento legislativo solo podrá viciar de inconstitucionalidad la ley “cuando esa inobservancia altere de modo sustancial el proceso de formación de voluntad en el seno de las Cámaras”» (STCE 136/2011, FJ 8). Esta es la doctrina que ha mantenido desde la STCE 99/1987, FJ 1 a, a la fecha.

34. Concretamente, el Tribunal estaba analizando el quórum de aprobación de la normativa impugnada.

35. En otra ocasión, el TC recurrió a la doctrina que se ha tomado como referencia en este trabajo para fundamentar el rechazo de un requerimiento de inconstitucionalidad. Entre otros motivos expresados, el Tribunal estimó que el vicio formal había sido subsanado durante el procedimiento legislativo (STC 2.646/2014, considerando 30.º y 32.º, que, a su vez, hace alusión al considerando decimonoveno del voto disidente de la STC 2.025/2011).

diar y debatir la normativa propuesta? ¿Cuál fue el comportamiento de la mesa, cuando los senadores o diputados afectados formularon sus reparos acerca de la tramitación del proyecto? ¿Los sectores minoritarios tuvieron la oportunidad de hacer valer sus opiniones? ¿Se extendió el espacio de discusión, en caso de haber sido solicitado? o ¿la tramitación separada de las distintas materias habría significado una dificultad significativa para el ejercicio de las potestades legislativas? A partir de estas y otras interrogantes el TC tendría que valorar los distintos intereses en juego y ponderar la manera en que se han visto afectados algunos para satisfacer otros, a fin de determinar si el defecto procedimental podría estimarse esencial o no.

En sintonía con lo anterior, Kelsen planteaba que:

Teniendo en cuenta la extrema importancia que posee la anulación de una norma general, y en particular de una ley, podría preguntarse si no sería conveniente autorizar al Tribunal Constitucional a no anular un acto por vicio de forma, es decir, por irregularidad en el procedimiento, sino cuando este vicio es particularmente importante, esencial. En tal caso, la apreciación de este carácter es mejor dejarlo a la entera libertad del Tribunal, porque no es bueno que la Constitución misma proceda, de manera general, a la difícil distinción entre vicios esenciales y no esenciales (1928: 288-289).

Sin perjuicio de las consideraciones precedentes, se debe tener a la vista que, con frecuencia, la presentación de iniciativas que abordan una cantidad importante de materias está precedida por negociaciones entre el Ejecutivo y los parlamentarios que permiten alcanzar un consenso bastante amplio. En la medida que cada diputado o senador vea reflejados los temas de su interés en el texto planteado, prestará también su apoyo a otras disposiciones, aunque no las conozca a cabalidad. Pese a la insuficiente información y reflexión que se observa en la deliberación, y la falta de publicidad de la motivación de las votaciones, la mayoría de las veces operará la aquiescencia como remedio jurídico de estos vicios del procedimiento. En efecto, aunque los parlamentarios hacen presente durante el debate la dificultad de ahondar en los múltiples objetos tratados, priorizan la búsqueda de soluciones a determinados conflictos políticos o sociales apremiantes.³⁶

36. Resultan ilustrativas las declaraciones que, en diciembre de 2023, se efectuaron en la sala del Senado en el contexto de la discusión de la Ley 21.647, que otorga reajuste general de remuneraciones a las y los trabajadores del sector público, concede aguinaldos que señala, concede otros beneficios que indica y modifica diversos cuerpos legales. Baste con una muestra de ellas. El senador Lagos Weber señalaba lo siguiente: «Si se me permite una sugerencia como presidente de la Comisión de Hacienda [...] diría que tal vez habría que evaluar la búsqueda de un mecanismo mejor o más efectivo a futuro para incorporar normas que son necesarias, pero que no pueden quedar como rehenes de la ley de reajuste. Entiendo el sentido político que tiene, porque hay una urgencia, pero tal vez podríamos buscar [...] otra plataforma para llevar a cabo esas discusiones. Por su parte, la senadora Provoste Campillay manifestaba que «es preocupante que este proyecto de ley se haya convertido finalmente en una iniciativa miscelánea, con temas que no necesariamente son vinculantes a la situación laboral y remuneracional del sector público y que no solo han acaparado el debate en el Parlamento, sino también en los medios de comunicación». El senador Moreira Barros expresaba que «nos encontramos con que debemos despachar rápidamente este famoso

Además de lo anterior, se debe considerar que la impugnación de un proyecto, o de alguna de sus disposiciones, exigiría que, al menos, una cuarta parte de los integrantes de alguna de las cámaras planteara un requerimiento ante la judicatura constitucional, de conformidad con el inciso cuarto del artículo 93 CPR. No obstante, no habría que descartar que ello pueda ocurrir en el futuro. Al efecto, conviene recordar que la Ley de Reajuste del Sector Público, año a año, aumenta su cantidad de artículos y materias tratadas. Por su parte, los congresistas, según se dijo, ya han comenzado a manifestar objeciones acerca de los inconvenientes que supone tramitar acelerada y conjuntamente asuntos que requieren un mayor grado de reflexión. En consecuencia, podría suceder que la aquiescencia, en algún momento, deje de subsanar los vicios que han sido advertidos.

Vulneraciones del principio de seguridad jurídica

La Carta Fundamental no contempla disposiciones que expresamente consagren, en términos generales, el principio de seguridad jurídica. Sí regula algunas de sus manifestaciones específicas, como los principios de legalidad e irretroactividad de normas desfavorables en materia penal (artículo 19 numeral 3 CPR); o la necesidad de promulgar y publicar las leyes una vez que culminan su tramitación (artículo 75 CPR).

Algunos autores estiman que la seguridad jurídica estaría consagrada en el artículo 19 del Texto Político que, luego de asegurar un listado de derechos fundamentales establece, en su numeral 26, «la seguridad de que los preceptos legales que por mandato de la Constitución regulen o complementen las garantías que esta establece o que las limiten en los casos en que ella lo autoriza, no podrán afectar los derechos en su esencia, ni imponer condiciones, tributos o requisitos que impidan su libre ejercicio».³⁷ No obstante, también se trata de una proyección particular del principio que, mediante la imposición de un límite al legislador, pretende proteger el núcleo de los derechos fundamentales.³⁸

proyecto, que rigurosamente se denomina “ley de reajuste del sector público”, pero que muchos ya conocen como “ley miscelánea” [...] Aquí se amarran una serie de cosas que no corresponden a la discusión de un proyecto de ley de reajuste. Pero la necesidad tiene cara de hereje, y para tratar de salir adelante ha habido protocolos. ¡Nunca había visto al Ministro Marcel firmar tantos protocolos para darles tranquilidad a los diversos sectores respecto de las cosas que piden...! Otros denominan a esta ley como “cajón de sastre”, porque aquí cabe todo y de todo». En tanto, la senadora Sepúlveda Orbenes advertía que «nunca había visto esta cantidad de artículos misceláneos en una ley. Teníamos legislación así permanentemente, pero nunca con esta cantidad de artículos. Y a ello se suma lo diverso y lo complejo de los temas. Es decir, no son menores, no son acuerdos mínimos. Esto daría para una discusión completa de, por lo menos, una ley frente a lo que se está planteando en cada uno de los artículos».

37. Cea Egaña defiende que la seguridad jurídica contemplada en el artículo 19 numeral 26 no solo representa una norma de hermenéutica constitucional, sino que además es un derecho fundamental (2004: 56 y 57).

38. El propio Tribunal Constitucional ha declarado que la seguridad jurídica, como función esencial del derecho en tanto regla del juego, no puede reconducirse completamente al artículo 19 número 26 de la CPR (STC 5.669/2018, considerando noveno).

Otro tanto ocurre con el derecho de igualdad en y ante la ley, contemplado por el artículo 19 numeral 2. Su párrafo dos hace mención a una dimensión particular de la igualdad —cual es el principio de no discriminación— al prescribir que «ni la ley ni autoridad alguna podrán establecer diferencias arbitrarias» (Nogueira Alcalá, 2006: 69). Nuevamente, el constituyente aborda una faz específica de la seguridad jurídica, en tanto impide crear o aplicar normativa, u otorgar un trato de forma injustificadamente diferenciada entre sujetos.³⁹

Ante la vulneración de alguno de los preceptos citados, no se presentarían mayores inconvenientes para que la magistratura justifique la declaración de inconstitucionalidad de una ley. Sin embargo, parece difícil calificar la incorrecta técnica legislativa que envuelve la heterogeneidad de la ley como una transgresión de esas disposiciones.

En este escenario, se debe recordar, según plantea Marinoni, que «la seguridad jurídica, vista como estabilidad y continuidad del orden jurídico y previsibilidad de las consecuencias jurídicas de determinada conducta, es indispensable para la conformación de un Estado que pretenda ser Estado de derecho» (2012: 249-266). En concordancia con ello, el propio Tribunal Constitucional ha manifestado que:

La Constitución Política consagra la existencia de un Estado de Derecho. Basta tener presente en tal sentido, por citar solo algunas disposiciones, lo que disponen los artículos 5, 6 y 7, que forman parte de las Bases de la Institucionalidad. Se ha considerado que, entre los elementos propios de un Estado de Derecho, se encuentran la seguridad jurídica, la certeza del derecho y la protección de la confianza de quienes desarrollan su actividad con sujeción a sus principios y normas positivas. Esto implica que toda persona ha de poder confiar en que su comportamiento, si se sujeta al derecho vigente, será reconocido por el ordenamiento jurídico, produciéndose todos los efectos legalmente vinculados a los actos realizados» (STC 207/1995, considerando 67.º).⁴⁰

Asimismo, el TC ha sostenido que:

La seguridad jurídica es el resultado de normas que deben ser conocidas con anterioridad por las personas y que predeterminan comportamientos, sea que se establezcan como prohibiciones, obligaciones o permisiones. Es el tipo de mandato que [...] permite planificar el futuro conforme a dichas reglas con una mayor o menor certeza acerca de las consecuencias que se derivan de su cumplimiento o incumplimiento. Sin embargo, detrás de estas referencias de certidumbre hay requisitos o propiedades que las normas no suelen cumplir del todo. Se ha de tratar de mandatos claros, reglas

39. En diversas oportunidades el TC ha declarado inaplicable o inconstitucional algún precepto legal por contravenir alguna de las manifestaciones concretas del principio de seguridad jurídica que han sido revisadas, pero no como consecuencia de la heterogeneidad del contenido de la ley.

40. El Tribunal se encontraba analizando un requerimiento de inconstitucionalidad planteado por un grupo de diputados contra la derogación de una norma, bajo cuya vigencia se habían celebrado contratos que otorgaban ciertos derechos a las partes. En concreto, el TC se estaba refiriendo, en el considerando citado, al efecto retroactivo que estaría produciendo la derogación, al atribuir consecuencias jurídicas desfavorables a actos celebrados con anterioridad.

conocidas, con voluntad estatal de propio cumplimiento así como de imposición a sus destinatarios (STC 5.669/2018, considerando noveno).⁴¹

De conformidad con las propias reflexiones de este Alto Tribunal, y en supuestos de especial gravedad, parece concebible una eventual declaración de inconstitucionalidad basada en la infracción de los artículos 5 y 6 de la CPR, en el contexto de un control preventivo, sea obligatorio o facultativo, o bien represivo. En lo que aquí interesa, el artículo 5 impone como límite al ejercicio de la soberanía el respeto por los derechos esenciales que emanan de la naturaleza humana. Por su parte, el artículo 6 obliga a los órganos del Estado a someter su acción a la Carta Fundamental y al resto del ordenamiento, y a garantizar el orden institucional de la República.

Por cierto, para adoptar una decisión en ese sentido no bastaría con una simple falta de prolijidad en la elaboración del texto. Tendría que tratarse de una ley cuya heterogeneidad y falta de claridad vuelvan ininteligible su contenido, generando una confusión insalvable acerca del derecho vigente. Unas reglas del juego carentes de nitidez pueden impedir el pleno despliegue de los derechos a los que alude el artículo 5; y generar situaciones de incertidumbre que los órganos encargados de aplicar e interpretar la normativa difícilmente lograrían superar, lo cual implicaría una contravención del artículo 6 por parte del legislador.⁴² En estos supuestos habría que invocar la infracción del principio de seguridad jurídica que subyace a estos preceptos y; eventualmente, la transgresión de las reglas específicas contenidas en esas u otras disposiciones.

En casos de menor gravedad, no se podrían considerar transgredidas las normas constitucionales y, en consecuencia, el Tribunal se vería impedido de intervenir. Con todo, en esos supuestos sería positivo que el TC continuara efectuando llamados de atención acerca de los defectos técnicos advertidos, tal como lo ha hecho en el pasado. En ese sentido, cabe tener presente que, en una ocasión, declaró que la cuestión que se había planteado no representaba un conflicto de constitucionalidad, sino uno:

41. Se trataba de un caso en que se solicitaba la declaración de inaplicabilidad de una norma que, a juicio del actor, impedía que operara la prescripción extintiva de la acción penal en su contra.

42. A modo ilustrativo, cabe consignar que el Tribunal Constitucional de España ha declarado la inconstitucionalidad de disposiciones por estimarlas atentatorias contra la seguridad jurídica, principio que en dicho país se encuentra expresamente garantizado por la Constitución en su artículo 9.3. La referida judicatura ha expresado que «si en el ordenamiento jurídico en que se insertan las normas, teniendo en cuenta las reglas de interpretación admisibles en derecho, el contenido o las omisiones de un texto normativo produjeran confusión o dudas que generaran en sus destinatarios una incertidumbre razonablemente insuperable acerca de la conducta exigible para su cumplimiento o sobre la previsibilidad de sus efectos, podría concluirse que la norma infringe el principio de seguridad jurídica» (STCE 234/2012, FJ 8). En general, este Tribunal evita declarar la inconstitucionalidad de las leyes debido a su defectuosa técnica legislativa; sin embargo, en dos oportunidades sí lo ha hecho (SSTCE 46/1990 y 234/2012). Es del caso aclarar que no se trataba de supuestos de leyes heterogéneas, sino de normas que implicaban un complejo juego de remisiones. Sin perjuicio de ello, las reflexiones de esta magistratura en torno a la seguridad jurídica, como las recién transcritas, resultan plenamente aplicables a la regulación de contenido heterogéneo.

De desarmonía entre preceptos legales o de problemas de técnica legislativa, materias cuya aclaración, corrección o rectificación no le corresponde a este Tribunal [...] y sí al legislador dentro de sus atribuciones constitucionales privativas, reflexión que no obstante tornar improcedente la objeción de inconstitucionalidad formulada, también aconseja hacerla presente con la finalidad de evitar que produzca los problemas consiguientes en el cumplimiento de la normativa constitucional (STC 141/1992, considerando 31.º).⁴³

Criterios comunes para resolver los supuestos anteriores

La constatación de una infracción grave de los principios en examen no sería una tarea simple, sino que exigiría al TC identificar los distintos intereses en juego en cada caso concreto y luego evaluar en qué grado han sido afectados. Siguiendo en este punto a Ródenas Calatayud, «para determinar la validez formal de una norma [...] puede ser necesaria una actividad interpretativa considerablemente compleja que involucre valores jurídicos y requiera realizar balances entre principios» (2009: 184).

En este punto, conviene tener a la vista la distinción entre reglas y principios. De acuerdo con Alexy, las reglas son mandatos definitivos que ordenan hacer exactamente lo que ellas exigen, y que pueden ser cumplidas o no. En cambio, los principios son mandatos de optimización, que «ordenan que algo sea realizado en la mayor medida posible, de acuerdo con las posibilidades fácticas y jurídicas» (2010: 18), y que admiten un cumplimiento gradual. Tomando en cuenta esta caracterización, es posible que, en un caso concreto, los distintos principios involucrados alcancen distintos niveles de observancia o inobservancia.

Así las cosas, y efectuando un análisis de proporcionalidad, la magistratura tendría que establecer cuál es el peso abstracto a asignar a cada una de las directrices en juego, y medir la importancia de satisfacer algunas de ellas, tomando en cuenta al grado de afectación que han experimentado las otras.⁴⁴ El Tribunal quedaría habilitado para declarar la inconstitucionalidad de la iniciativa o la ley, siempre que el sacrificio de los principios democrático o de seguridad jurídica, en el sentido que se ha venido planteando, fuera significativo y no pudiera justificarse en el contexto de este ejercicio de ponderación. De lo contrario, no podría estimarse que la transgresión de estos linea-

43. El TC se estaba refiriendo a una norma que, en el ámbito municipal, generaba dudas acerca del régimen de reclamaciones por irregularidades en un acto electoral y de los tribunales competentes para conocer tales conflictos.

44. Un juicio de proporcionalidad exige evaluar la idoneidad y la necesidad de una decisión impugnada (lo que está vinculado a las posibilidades fácticas de cumplimiento de un principio), para luego aplicar el criterio de la proporcionalidad en sentido estricto (lo que está relacionado con las posibilidades jurídicas de cumplimiento del principio). Se ha simplificado el ejercicio, centrado la atención en su última etapa, para el solo efecto de enunciar la posibilidad de aplicar el principio de proporcionalidad en las situaciones estudiadas. Se han tomado como referencia los planteamientos de Oliver-Lalana (2023: 242-247) y Alexy (2010: 18-27).

mientos ha tenido una intensidad suficiente y, por tanto, se debería procurar la conservación de los actos emanados del Congreso Nacional.

Así, desde la perspectiva del procedimiento legislativo, la presentación de un proyecto de ley de contenido heterogéneo implica considerar distintos intereses involucrados. Por un lado, la libertad de los legisladores para definir el contenido de las iniciativas que pretenden impulsar, y la flexibilidad de que dispone cada una de las cámaras (y sus mayorías) para llevar adelante su tramitación; y por otro, el derecho de los parlamentarios, especialmente los pertenecientes a la minoría, a contar con tiempo suficiente para estudiar apropiadamente el contenido del articulado, formular propuestas de modificación y discutir públicamente al respecto. En hipótesis asociadas a la formación de la ley, como plantea Oliver-Lalana (2023: 250), el ejercicio de ponderación exige «algo así como ponderar la democracia consigo misma», pues sus diferentes manifestaciones están presentes en ambos lados de la balanza.

En tanto, en el supuesto de un cuerpo legal heterogéneo, cuya preceptiva adolezca de defectos de técnica legislativa, habría que tener presente la tensión entre la labor de los legisladores, en tanto órganos de representación popular con competencia para participar en el proceso de formación de la ley (otra expresión más de la democracia), por una parte; y el principio de seguridad jurídica, y sus dos vertientes, como elemento clave de todo Estado de derecho, por la otra.

Otro factor a considerar dentro de este proceso de evaluación es el principio de deferencia razonada hacia el legislador (también manifestación de la democracia), que —en concepto de Zapata Larraín— consiste en «reconocer al órgano responsable de la producción de preceptos jurídicos la potestad de buscar de manera flexible las fórmulas normativas que, ajustadas a la Carta Fundamental, le parezcan necesarias o convenientes para la mejor consecución del bien común» (2008: 229). A partir de esta noción, Silva Gallinato sostiene que, tal como las cámaras son libres, desde una perspectiva sustantiva, para decidir acerca del contenido y la oportunidad de la ley; también cuentan, desde un punto de vista formal, con independencia para adoptar las decisiones conducentes a avanzar en la tramitación y aprobación de las iniciativas, siempre dentro de los márgenes que imponen la Constitución y la ley (2014: 146) (a lo que cabría agregar los respectivos reglamentos parlamentarios).

En este orden de ideas, el propio Tribunal Constitucional ha planteado que la teoría de la deferencia razonada se construye sobre la base de dos pilares; a saber, la autonomía del legislador y, complementariamente, la presunción de constitucionalidad de sus actos (SSTC 2.433/2013, considerando vigesimoprimer; 2.438/2013, considerando vigesimosegundo y 2.900/2015, considerando vigesimoprimer, entre otras).

Conclusiones

A lo largo de estas líneas se ha examinado el fenómeno de las leyes heterogéneas, dentro del cual se identifican diferentes categorías según la menor o mayor diversidad de objetos materiales que son abordados. Así, se hizo referencia a los preceptos intrusos;

las leyes transversales, multisectoriales o complejas; y las leyes misceláneas u ómnibus, siendo estas últimas las que ocasionan los problemas más trascendentes.

Por una parte, las leyes heterogéneas, en su etapa de tramitación, dificultan un estudio profundo de cada uno de los asuntos implicados y una deliberación apropiada a su respecto, perjudicando la participación de los congresistas de todos los sectores políticos, y muy especialmente, de quienes integran la minoría. Si la extensión de la iniciativa es considerable y se debate en un periodo breve, puede verse afectada también la publicidad de la discusión, impidiendo la rendición de cuentas de los parlamentarios ante una ciudadanía que no puede conocer las motivaciones tras las votaciones emitidas. A ello se debe agregar la omisión de trámites y fases que se observa cuando, a propósito de un proyecto, se introducen normas ajenas a su contenido. Las circunstancias anteriores infringen el principio democrático y representan vicios del procedimiento legislativo.

Por otra parte, la heterogeneidad de contenido de un cuerpo normativo implica la contravención de diversas reglas de técnica legislativa y atenta contra el principio de seguridad jurídica. En efecto, introduce oscuridad y confusión al ordenamiento jurídico, dificultando a los ciudadanos y operadores jurídicos tomar conocimiento de la existencia misma del derecho vigente y comprender cabalmente su significado. Producto de ello, se vuelve complejo prever las consecuencias de las actuaciones propias, así como anticipar la forma en que los órganos públicos aplicarán la normativa.

La prohibición contemplada en los artículos 69 y 73 de la CPR de introducir enmiendas sin una relación directa con las ideas matrices o fundamentales de una proposición de ley —sea por medio de indicaciones, observaciones o propuestas de una comisión mixta— contribuye a resguardar la unidad temática de los cuerpos normativos. Es más, el Tribunal Constitucional ha declarado, en varias oportunidades, la inconstitucionalidad de disposiciones incorporadas en contravención de dicho límite.

Sin embargo, las normas fundamentales citadas no resuelven del todo el problema de las leyes heterogéneas, puesto que no proscriben las iniciativas legislativas que, desde su presentación, carecen de homogeneidad de contenido. De ahí que resulta necesario centrar la atención en otros preceptos constitucionales a los que subyace el principio democrático y el principio de seguridad jurídica, para efectos de cuestionar, eventualmente, la validez de la ley.

En esa línea, se afirmó que, en la medida que la falta de homogeneidad de un texto haya alterado la participación o la publicidad del debate parlamentario, trastocando profundamente el proceso de formación de la ley, se podrían considerar infringidas las diversas disposiciones fundamentales que son manifestación de la directriz democrática, y particularmente el artículo 46 referido a la atribución de las cámaras de concurrir a la elaboración de la ley y otros que, en cada caso, se vean involucrados. De igual modo, en supuestos de especial gravedad, en que la heterogeneidad y la falta de claridad vuelvan ininteligible el contenido de una disposición o un cuerpo normativo, generando una confusión insalvable sobre el derecho vigente, se podría justificar la declaración de inconstitucionalidad en la transgresión del principio de seguridad jurídica que se expresa en los artículos 5 y 6 de la CPR.

Determinar que se ha producido una infracción de suficiente intensidad exigiría al Tribunal Constitucional efectuar una ponderación entre los distintos principios involucrados en cada caso concreto, evaluando el peso abstracto de cada uno de ellos y determinando si la relevancia de satisfacer algunos justifica el grado de afectación que han experimentado otros. Por cierto, nunca hay que perder de vista la deferencia razonada que dicha judicatura debe observar respecto de las decisiones adoptadas por el Congreso Nacional, atendida la autonomía que exige la función legislativa y el carácter de representantes populares de los integrantes de las cámaras. En consecuencia, siempre que sea posible, se debe optar por la conservación de la normativa legal.

Se debe reconocer que la declaración de inconstitucionalidad de una iniciativa que, desde su origen, carece de un contenido homogéneo es poco probable, atendidas las múltiples condiciones tanto teóricas como prácticas que tendrían que concurrir para ello. Con todo, no se debe olvidar que la categoría más dañina de leyes heterogéneas, esto es, las misceláneas u ómnibus —y particularmente las leyes de reajuste del sector público— aumentan cada año la extensión de su articulado y la cantidad de materias tratadas, lo que deriva en mayores defectos de procedimiento y de técnica legislativa, incrementando con ello el riesgo de vulnerar las directrices en estudio. Adicionalmente, han comenzado a surgir algunas voces críticas al respecto entre los propios congresistas. De ahí que resulte conveniente contar con un esquema como el planteado en este trabajo que permite, al menos, contar con algunos criterios orientadores acerca de las eventuales consecuencias que, a nivel nacional, podrían ocasionar las contravenciones más graves.

Aunque en la generalidad de los casos la validez de los cuerpos legales no se verá afectada, la relevancia del principio democrático y el principio de seguridad jurídica vuelve necesario advertir e instar por prevenir los peligros a que se ven expuestos.


Con miras a resguardar tales valores, y dado que la regulación asociada a las ideas matrices no ha logrado poner término al fenómeno de las leyes heterogéneas, sería recomendable considerar la incorporación a la Carta Fundamental de una disposición que exija algún grado de conexión entre las materias abordadas por un proyecto de ley desde el momento de su presentación, asegurando así cierta unidad temática en su articulado que contribuiría a soslayar buena parte de los inconvenientes que han sido descritos en estas líneas. En efecto, una medida de esas características permitiría, por una parte, disminuir el esfuerzo interpretativo requerido para proceder a la declaración de inconstitucionalidad de las leyes heterogéneas, cuando las circunstancias del caso lo ameriten y; por otra, precaver un mayor rango de infracciones de los principios analizados y no solo aquellas de mayor gravedad. Por de pronto, sería positivo que la propia clase política realice mayores esfuerzos por evitar las deficiencias en el ámbito del procedimiento y de la técnica legislativa que han sido revisados.

Referencias

- AGUILÓ I LÚCIA, Lluís (2012). «Técnica legislativa y seguridad jurídica». *Hemiciclo, Revista de Estudios Parlamentarios*, 7: 17-28. Disponible en https://www.academiaparlamentaria.cl/wp-content/uploads/revistahemiciclo_N7-1.pdf.
- ALEXY, Robert (2010). «La fórmula del peso». Traducción de Carlos Bernal Pulido, *El principio de proporcionalidad en la interpretación jurídica*. Santiago: Librotecnia.
- ARAGÓN REYES, Manuel (1988). «La eficacia jurídica del principio democrático». *Revista Española de Derecho Constitucional*, 24: 9-45. Disponible en <https://tipg.link/ROcN>.
- ARANDA ÁLVAREZ, Elviro (1998). *Los actos parlamentarios y su control jurisdiccional*. Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.
- BCN, Biblioteca del Congreso Nacional de Chile (2024). *Historia de la ley Núm. 17.284, que modifica la Constitución Política del Estado*. Disponible en <https://tipg.link/ROZk>.
- BIGLINO CAMPOS, Paloma (1988). «Los vicios en el procedimiento legislativo: La postura del Tribunal Constitucional en la sentencia 99/87». *Revista Española de Derecho Constitucional*, 24: 211-230. Disponible en <https://tipg.link/ROZs>.
- . (1991). *Los vicios en el procedimiento legislativo*. Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.
- BRONFMAN, Alan, Eduardo Cordero y Eduardo Aldunate (2013). *Derecho parlamentario chileno: Funciones y atribuciones del Congreso Nacional*. Santiago: Legal Publishing.
- BUCHHEISTER ROSAS, Axel y Sebastián Soto Velasco (2005). «Ideas matrices en los proyectos de ley: Inconsistencias del Tribunal Constitucional». *Sentencias Destacadas 2004: Una mirada desde la perspectiva de las políticas públicas* (pp. 125-156). Santiago: Libertad y Desarrollo.
- CEA EGAÑA, José Luis (2004). «La seguridad jurídica como derecho fundamental». *Revista de Derecho* (Universidad Católica del Norte), 11 (1): 47-70. Disponible en <https://tipg.link/ROZv>.
- GARCÍA DE ENTERRÍA, Eduardo (1999). *Justicia y seguridad jurídica en un mundo de leyes desbocadas*. Madrid: Civitas.
- GARCÍA PINO, Gonzalo y Pablo Contreras Vásquez (2014). *Diccionario constitucional chileno*. Santiago: Tribunal Constitucional de Chile.
- GARCÍA-ESCUDEO MÁRQUEZ, Piedad (2006). *El procedimiento legislativo ordinario en las Cortes Generales*. Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.
- . (2010). *Técnica legislativa y seguridad jurídica: ¿Hacia el control constitucional de la calidad de las leyes?* Cizur Menor: Aranzadi.
- . (2011). *Manual de técnica legislativa*. Cizur Menor: Aranzadi.
- . (2013). «De enmiendas homogéneas, leyes heterogéneas y preceptos intrusos. ¿Es contradictoria la nueva doctrina del Tribunal Constitucional sobre la elaboración de las leyes?». *Teoría y Realidad Constitucional* (Uned), 31: 199-236. Disponible en <https://tipg.link/ROa1>.

- GIMÉNEZ SÁNCHEZ, Isabel (2008). «Las leyes de acompañamiento y el problema de las “leyes ómnibus”». *Teoría y Realidad Constitucional* (Uned), 22: 525-565. Disponible en <https://tipg.link/ROaI>.
- GOERLICH PESET, José María (2023). «Normas ómnibus, leyes transversales y sistema jurídico». *Labos: Revista de Derecho del Trabajo y Protección Social*, 4 (número extraordinario): 3-14. DOI: <https://doi.org/10.20318/labos.2023.7927>.
- KELSEN, Hans (1928). «La garantía jurisdiccional de la Constitución (la justicia constitucional)». Traducido por Rolando Tamayo y Salmorán, *Anuario Iberoamericano de Justicia Constitucional*, 15: 249-300. Disponible en <https://tipg.link/RObX>.
- MARINONI, Luiz Guilherme (2012). «El precedente en la dimensión de la seguridad jurídica». *Ius et Praxis*, 18 (1): 249-266. Disponible en <https://tipg.link/RObd>.
- MARTÍN-RETORTILLO BAQUER, Lorenzo (2003). «La calidad de la ley según la jurisprudencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos (Especial referencia a los casos “Valenzuela Contreras” y “Prado Bugallo”, ambos contra España)». *Derecho Privado y Constitución*, 17: 377-406. Disponible en <https://tipg.link/RObr>.
- MOLINA GUAITA, Hernán (1995). *Derecho constitucional*. 3.^a ed. Concepción: Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales de la Universidad de Concepción.
- NOGUEIRA ALCALÁ, Humberto (2006). «El derecho a la igualdad ante la ley, no discriminación y acciones positivas». *Revista de Derecho* (Universidad Católica del Norte), 13 (2): 61-100. Disponible en <https://tipg.link/ROc6>.
- OLIVER-LALANA, Ángel Daniel (2023). «Principios de debido proceso legislativo en el control judicial de las leyes». *Revista Telemática de Filosofía del Derecho*, 26: 225-261. Disponible en <https://tipg.link/ROc9>.
- PÉREZ LUÑO, Antonio Enrique (2000). «La seguridad jurídica: Una garantía del Derecho y la justicia». *BFD Boletín de la Facultad de Derecho de la UNED*, 15: 25-38.
- RÓDENAS CALATAYUD, Ángeles (2009). «Los enredos de la validez: Tres distinciones para no perderse». *Teoría & Derecho. Revista de Pensamiento Jurídico*, 6: 177-188. Disponible en <https://tipg.link/ROcB>.
- SOTO VELASCO, Sebastián (2015). *Congreso Nacional y proceso legislativo: Teoría y práctica*. Santiago: Legal Publishing.
- SILVA BASCUÑÁN, Alejandro (2000). *Tratado de derecho constitucional. Tomo 7 (Congreso Nacional. La función legislativa)*. 2.^a ed. Santiago: Jurídica de Chile.
- SILVA GALLINATO, María Pía (2014). «El principio de deferencia razonada y las actuaciones de las Cámaras durante la tramitación de la ley: Examen de una sentencia del Tribunal Constitucional». *Revista de Derecho Público* (Universidad de Chile), 81: 141-153. Disponible en <https://tipg.link/ROcF>.
- ZAPATA LARRAÍN, Patricio (2008). *Justicia Constitucional*. Santiago: Jurídica de Chile.

Sobre la autora

CAROL ANDREA FULLER MANSILLA es abogada, licenciada en Ciencias Jurídicas por la Pontificia Universidad Católica de Valparaíso y máster en Derecho Parlamentario, Elecciones y Estudios Legislativos por la Universidad Complutense de Madrid. Se desempeña como abogada ayudante de comisiones del honorable Senado de la República de Chile. Su correo electrónico es cfuller@senado.cl.  <https://orcid.org/0009-0001-4558-0606>.

REVISTA DE DERECHO PÚBLICO

La *Revista de Derecho Público* es publicada desde 1963 por el Departamento de Derecho Público de la Facultad de Derecho de la Universidad de Chile. Aparece dos veces al año. Su propósito es la difusión de los avances del derecho público nacional e internacional y la socialización de artículos de investigación inéditos de la comunidad académica nacional e internacional.

DIRECTORA

Ana María García Barzelatto

SECRETARIO DE REDACCIÓN

Felipe Peroti Díaz

fperoti@derecho.uchile.cl

ASISTENTE DE REDACCIÓN

Jaime Phillips Letelier

jphillips@derecho.uchile.cl

SITIO WEB

revistaderechopublico.uchile.cl

CORREO ELECTRÓNICO

rdp@derecho.uchile.cl

LICENCIA DE ESTE ARTÍCULO

Creative Commons Atribución Compartir Igual 4.0 Internacional



La edición de textos, el diseño editorial
y la conversión a formatos electrónicos de este artículo
estuvieron a cargo de Tipografía

www.tipografica.io