

UNIVERSIDAD DE CHILE

FACULTAD DE CIENCIAS
JURIDICAS Y SOCIALES

LA URGENCIA EN LA FORMACION DE LA LEY

Memoria de Prueba para
optar al Grado de Licenciado
de la Facultad de Ciencias
Jurídicas y Sociales de la
Universidad de Chile.

PATRICIO SILVA CLARES

1 9 5 2

UNIVERSIDAD DE CHILE
FACULTAD DE CIENCIAS
JURIDICAS Y SOCIALES

LA URGENCIA EN LA FORMACION DE LA LEY

Memoria de Prueba para
optar al Grado de Licenciado
de la Facultad de Ciencias
Jurídicas y Sociales de la
Universidad de Chile

PATRICIO SILVA CLARES

1 9 5 2

**INFORMA EN MEMORIA DE PRUEBA DEL
SEÑOR PATRICIO SILVA CLARES.**

SANTIAGO, 7 DE JULIO DE 1952.

Señor Decano:

Me es grato informar a Ud. sobre la Memoria de Prueba que ha presentado el señor Patricio Silva Clares, para optar al grado de Licenciado en Ciencias Jurídicas y Sociales de la Facultad, intitulada "La urgencia en la formación de la ley".

Desde el punto de vista formal, el autor acogió oportunamente todas las sugerencias que le hizo el suscrito, en lo tocante a la ordenación de las materias, redacción, fuentes y otros.

El trabajo aparece ahora dividido en cinco capítulos, los que, a su vez, están separados en párrafos con numeración correlativa en toda la obra. El plan es bastante aceptable, dado que el tema es primera vez que se trata en Chile y pudo haberse concebido en forma más completa y acabada. En cuanto a las fuentes consultadas, son completas y denotan esfuerzo en el autor para abordar un tema tan delicado como es la urgencia en el despacho de las normas emanadas del Parlamento.

El señor Silva ha conseguido una síntesis muy bien lograda sobre el tema, sin que, como se ha dicho, haya penetrado profundamente en todos los aspectos que presenta, a pesar de que unía a su interés por la Memoria, su experiencia como funcionario del Congreso Nacional.

De la sola lectura de algunos párrafos del Capítulo I, fluye el pensamiento particular del señor Silva en los aspectos introductorios del tema, que, fuera de no haber sido tratado con mayor detenimiento, el suscrito no acepta en todas sus partes.

Sin perjuicio de lo anterior, los capítulos II y III son completos y están muy bien tratados, demostrando su autor haber estudiado a fondo la urgencia en nuestro Derecho y prácticas políticas. Lo mismo puede decirse del Capítulo IV, sobre los "Efectos de la urgencia en nuestro Derecho Parlamentario".

Por último, el Capítulo V, que contiene las conclusiones del postulante —sin que ello importe aceptarlas todas— demuestran comprensión del tema, esfuerzo de síntesis y una acertada contribución universitaria a la reforma del procedimiento y alcances de la urgencia en el despacho de las leyes.

Por las razones anotadas, el profesor informante estima que la Memoria en examen puede ser aprobada con un voto de distinción (nota 5).

Dios guarde a Ud.—MARIO BERNASCHINA G.

**AL SEÑOR
DECANO DE LA FACULTAD DE
CIENCIAS JURIDICAS Y SOCIALES.
PRESENTE.**

**INFORME DEL DIRECTOR DEL SEMINARIO
DE DERECHO PUBLICO.**

SANTIAGO, 23 DE JUNIO DE 1952.

INFORME N° 19.

Señor Decano:

Tengo el honor de informar a Ud. sobre la memoria de prueba que, para optar al grado de licenciado en ciencias jurídicas y sociales, ha presentado don Patricio Silva Clares, bajo el título de "La urgencia en la formación de la ley".

Este interesante tema no había sido tratado hasta ahora en una obra especial y el trabajo en informe tiende a llenar ese vacío en nuestra literatura de Derecho Público.

La participación del Presidente de la República en la formación de las leyes, se puede manifestar en diversas formas, a presentar estas generalidades, estudiando los conceptos del veto y de la urgencia, se destina el primer capítulo. En el siguiente, titulado "Antecedentes históricos de la clausura del debate y la urgencia en nuestro Derecho Parlamentario", se examinan estos recursos desde el punto de vista de su función de aceleradores de las tareas legislativas.

El Capítulo III, que es el centro de este estudio, está destinado a esclarecer ampliamente la reglamentación legal de la urgencia entre nosotros.

El Capítulo IV se plantea en un terreno crítico, pero su documentación es deficiente: la jurisprudencia no ha sido agotada ni se han sacado conclusiones estadísticas, que son necesarios elementos de juicio.

Por fin, concluye el autor estudiando los proyectos de reforma que se han presentado sobre la materia, y aporta, por su parte, atinadas sugerencias.

El señor Silva trabajó con honradez, hizo las correcciones y los cambios que varias veces le indicaron el ayudante don Guillermo Wood, encargado de la vigilancia inmediata de esta Memoria, y el suscrito. Las fuentes que empleó son las pertinentes, con la ausencia señalada en lo tocante a jurisprudencia, la técnica es correcta y la redacción suelta y decorosa.

Para los efectos reglamentarios, presto mi aprobación a la presente Memoria (nota 4).

Saludo al señor Decano con mi consideración más distinguida.

ALAMIRO DE AVILA MARTEL,
Director del Seminario de Derecho Público.

**AL SEÑOR DECANO DE LA H. FACULTAD
DE CIENCIAS JURIDICAS Y SOCIALES,**

C A P I T U L O I

INTERVENCIONES DEL PRESIDENTE DE LA REPUBLICA EN LA FORMACION DE LA LEY

1.—Generalidades.

Es interesante hacer una breve síntesis de nuestra evolución constitucional, a partir del año 1833 hasta la dictación y aplicación de la Constitución de 1925, para los efectos de una cabal comprensión de la génesis que en nuestro Derecho Público ha tenido la institución de la urgencia. No nos ocuparemos de las constituciones anteriores a la de 1833, porque sólo desde esa fecha, tal vez unos pocos años antes, toma nuestro país la senda verdadera de su organización y asentamiento definitivo sobre sólidas bases.

La Constitución promulgada en el mes de mayo de 1833, inspirada principalmente en las ideas del extraordinario talento político que fué Diego Portales, estableció un régimen netamente presidencial, que otorgaba al Poder Ejecutivo la suma de atribuciones mayor que es posible concebir en un Estado democrático. La supeditación de los demás Poderes Públicos al Ejecutivo era casi completa y fué, precisamente, ese verdadero cesarismo presidencial el que hizo posible el progreso admirable de Chile y la organización de la República sobre bases estables. La escasa cultura de nuestro pueblo y la prácticamente inexistencia de una clase media, permitieron el dominio sin contrapeso de una aristocracia que supo hacerse digna de la responsabilidad histórica que le cupo desempeñar.

Si alguna duda hubiere acerca del carácter presidencial de la Constitución de 1833, bastaría para disiparla transcribir las ideas políticas y constitucionales que tenía Portales. Sostenía el insigne Ministro, en carta dirigida a un amigo, y después de hacer un breve examen de otros regímenes de gobierno, que "la República es el sistema que hay que adoptar; pero, ¿sabe cómo yo la entiendo para estos países? Un Gobierno fuerte, centralizador, cuyos hombres sean verdaderos de virtud y patriotismo, y así enderezar a los ciudadanos por el camino del orden y de las virtudes. Cuando se hallen moralizados, venga el Gobierno completamente liberal, libre y lleno de ideales, donde tengan parte todos los ciudadanos. Esto es lo que yo pienso, y todo hombre de mediano criterio pensará igual" (1).

Tales fueron las ideas y principios que inspiraron a los constituyentes de 1833 y en ellos vemos claramente el carácter presidencial que necesariamente debía tener, y tuvo la Constitución promulgada ese año.

(1) Citado por Roberto Hernández.—"Valparaíso en 1827", página 63.

2.—Modificaciones introducidas a la Constitución de 1833.

Fué en el curso del tiempo, especialmente en 1874, objeto de modificaciones que, en todo caso, no afectaron al carácter de presidencial que ella tenía. Fueron alteraciones que si bien iban limitando lentamente las facultades presidenciales, no llegaban a cambiar sustancialmente el régimen político de la nación.

En el aspecto electoral, aquél que mira a la generación de los organismos o poderes por la voluntad de la ciudadanía, la influencia del Presidente de la República, como en casi todas las manifestaciones de la vida pública, era incontrarrestable. Sin embargo, la mayor cultura media que va alcanzando la ciudadanía toda hace que día a día sea más difícil y más odiosa esa tutela presidencial en materias electorales. Agreguemos a ese factor, la aparición de caudillos políticos, no dispuestos a jugar un papel secundario en la vida pública del país, prestos siempre a limitar las facultades presidenciales, en verdad excesivas, y tenemos las causas principales, pero no únicas, del debilitamiento de la potestad del poder ejecutivo.

A partir de la Presidencia de don Aníbal Pinto y quizá antes, empieza a manifestarse con mayor claridad una tendencia franca para limitar la omnipotencia del poder ejecutivo y, además, como dice don Alcibiades Roldán, "los partidos políticos toman conciencia de la importancia del papel que estaban llamados a desempeñar en el libre juego de las instituciones" (2).

Se operó así una transformación profunda en el orden de las relaciones entre los Poderes Ejecutivo y Legislativo, fruto principalmente de un nuevo concepto generalizado en los diversos círculos políticos, en orden a la mayor participación que correspondía a la opinión pública, que tenía su cauce, precisamente, en los partidos, en el manejo de los negocios generales de la nación.

Sobrevino la revolución de 1891, cuyas causas inmediatas no nos toca examinar, y triunfante ella, vino la introducción y establecimiento de hecho del régimen parlamentario, que de tal tuvo más el nombre, que no sus características esenciales.

Con el distinguido constitucionalista señor Guerra podemos decir que "los revolucionarios triunfantes desquiciaron por completo el régimen político establecido por la Constitución de 1833 sin efectuar reformas de gran bulto en el texto mismo de ese documento. Procediendo de hecho, comenzaron el aniquilamiento de la autoridad presidencial, y en el transcurso de pocos años, llegaron también a supe-ditar la autoridad de los Ministros de Estado, haciendo pasar una y otra, en forma progresiva y sistemática, a los miembros del Congreso. Triacionaron de este modo el texto y el espíritu de la Constitución, pues reemplazaron la autoridad unipersonal y responsable del Presidente de la República por la dictadura colectiva, irresponsable e intangible de los 128 ciudadanos que formaban las dos ramas del Congreso" (3).

(2) Roldán, Alcibiades.—"Del Gobierno Parlamentario al Sistema Presidencial". Santiago, 1935, página 23.

(3) Guerra J., Guillermo.—"La Constitución de 1925", página 21.

El parlamentarismo criollo, nacido a nuestra vida constitucional a partir de 1891, produjo una verdadera descomposición política que sumió al país en una crisis de honda gravedad que no descartaba la posibilidad de trastornos en el orden público. Toda esta situación culminó en la revolución militar de septiembre de 1924, que, triunfante, logró en pocas horas obtener la aprobación de proyectos de ley que el país reclamaba con urgencia y que el juego parlamentario había postergado.

Con posterioridad asumió nuevamente la Primera Magistratura de la Nación el señor Alessandri, que había abandonado su alto cargo al producirse el levantamiento militar de 1924, y de inmediato convocó a una Comisión Consultiva, con el objeto de reformar la Constitución vigente.

Las ideas que predominaban y orientaban el criterio de los constituyentes de 1925, eran producto del descrédito en que se encontraba el sistema parlamentario de gobierno en nuestro país. Hubo, no obstante, opiniones que sostenían como solución de la crisis un perfeccionamiento del régimen anterior, pero en definitiva se impuso el criterio de ir a la creación de un definido régimen presidencial.

Consagrado ese sistema en nuestra Carta fundamental, se otorgaron al Presidente de la República atribuciones legislativas más amplias que las que poseía anteriormente.

3.—Clasificación de las atribuciones legislativas del Presidente de la República.

Estas atribuciones se clasifican en directas e indirectas.

Como funciones legislativas directas del Ejecutivo se señalan la de iniciar leyes por medio de mensajes dirigidos al Congreso Nacional, la de participar en la discusión de ellas a través de la intervención en los debates de las Cámaras de los Ministros de Estado, la de acelerar la tramitación de los proyectos mediante el recurso de la urgencia y finalmente la de hacer uso de la facultad de vetar las leyes aprobadas por el Congreso.

Se consideran atribuciones indirectas la facultad de prorrogar las sesiones ordinarias del Parlamento y la de convocarlo a sesiones extraordinarias.

Haremos un ligero análisis de las atribuciones legislativas, directas e indirectas, del Presidente de la República, que, en nuestro concepto, presentan un mayor interés.

4.—Iniciativa en la formación de las leyes.

El artículo 45 de la Constitución, dice así:

“Las leyes pueden tener principio en la Cámara de Diputados o en el Senado, por Mensaje que dirija el Presidente de la República o por moción de cualquiera de sus miembros. Las mociones no pueden ser firmadas por más de diez diputados ni por más de cinco senadores.

“Corresponderá, asimismo, al Presidente de la República la iniciativa para alterar la división política o administrativa del país, para crear nuevos servicios públicos o empleos rentados y para conceder o aumentar sueldos y gratificaciones al personal de la Administración Pública, de las empresas fiscales y de las instituciones semifiscales. El Congreso Nacional sólo podrá aceptar,

disminuir o rechazar los servicios, empleos, emolumentos o aumentos que se propongan. No se aplicará esta disposición al Congreso Nacional ni a los Servicios que de él dependan.

"Las leyes sobre contribuciones de cualquiera naturaleza que sean, sobre los Presupuestos de la Administración Pública y sobre Reclutamiento, sólo pueden tener principio en la Cámara de Diputados.

"Las leyes sobre amnistía y sobre indultos generales, sólo pueden tener principio en el Senado".

Vemos, pues, que en materia de iniciativa, según el artículo 45 transcrito, las leyes pueden tener origen en mensaje del Presidente de la República o en mociones suscritas por senadores o diputados, en sus respectivas Cámaras.

Hay ciertas materias, en que la iniciativa de las leyes corresponde exclusivamente al Presidente de la República, como sucede con los suplementos a partidas o ítems de la Ley General de Presupuestos. Esta limitación fué introducida el año 1925, pues antes no existía en el texto constitucional. Fué atinada la incorporación de este precepto en nuestra legislación, ya que siendo la Ley de Presupuestos un todo orgánico, no podía quedar entregada también al criterio de los parlamentarios la facultad de modificar las diversas partidas de ella. Nadie mejor que el Ejecutivo puede estar al tanto de las necesidades que en el curso de la vigencia de los presupuestos pueden plantearse.

Parece obvio agregar que es también de iniciativa presidencial la Ley de Presupuestos misma, así como la de aumentar los gastos variables o introducir modificaciones en el Cálculo de Entradas.

Con posterioridad se comprobó la inconveniencia de dejar entregada en manos del Parlamento la iniciativa en materia de gastos públicos, porque no siempre los señores parlamentarios procedían con la discreción necesaria en tan delicados asuntos. Muchas veces el criterio de las mayorías parlamentarias no se ajusta a una conducta de sobriedad en materia de gasto de los dineros fiscales y suelen obrar más bien con una mira de orden electoral, atendiendo en un momento dado, de preferencia, los intereses de una determinada posición política, y no a las bien entendidas conveniencias nacionales. De ahí que se agregara al artículo 45 de la Constitución su actual inciso tercero, en virtud de una reforma constitucional que se materializó en la Ley N^o 7727, de 23 de noviembre de 1943.

En el estudio de este artículo 45 de la Constitución cabe hacer un distingo entre la iniciativa u origen de las leyes, que puede provenir de un mensaje o de una moción, y el principio o comienzo de la discusión, que puede tener lugar en una u otra de las ramas del Congreso.

La regla general es que las leyes pueden tener principio en cualquiera de las dos Cámaras, con excepción de aquéllas que por disposición constitucional expresa sólo pueden comenzar en una de ellas. A esta materia se refieren los dos últimos incisos del artículo 45 que analizamos.

Las leyes sobre contribución de cualquiera naturaleza que sean, aquellas sobre presupuestos de la Administración Pública y sobre Reclutamiento, sólo pueden tener principio en la Cámara de Diputados, y las leyes sobre amnistía e indultos generales, sólo en el Senado.

5.—Número de diputados o senadores que pueden presentar una moción.

Creemos de interés, finalmente, en relación con el artículo en estudio, referirnos a la limitación que él contiene con respecto al número de diputados o senadores que pueden suscribir una proposición de ley al presentarla en la Cámara respectiva. En efecto, "las mociones no pueden ser firmadas por más de diez diputados ni por más de cinco senadores".

La razón de ello se encuentra en la conveniencia de evitar la posibilidad que una moción pueda ser suscrita por un número tal de senadores o diputados que resulte innecesaria la discusión de un proyecto. Claramente expuestos están los fundamentos de esta limitación en las palabras que reproducimos del autor Jiménez de Aréchaga: "Desde luego, si un proyecto de ley fuera presentado por un número de representantes o de senadores igual, por lo menos, a la mitad más uno de todos los miembros de la Cámara respectiva, la iniciación y la sanción del proyecto se verificarían en un mismo acto, haciéndose completamente inútil la discusión que es una de las tres operaciones que deben indispensablemente efectuarse para la formación de sabias leyes" (4).

6.—Convocatoria al Congreso por el Presidente de la República.

Los parlamentarios son elegidos para el desempeño de sus cargos durante un determinado lapso que se llama período legislativo y que en nuestro país es de cuatro años para los diputados y de ocho para los senadores. Estos periodos, a su vez, comprenden diversas legislaturas, que son conjuntos de sesiones no interrumpidas por receso.

El artículo 36 del Reglamento vigente del Senado es muy explícito en esta materia, y lo reproducimos sin mayores comentarios.

"Cada reunión particular del Senado se denominará sesión; la serie de sesiones no interrumpidas por un receso, se denominará legislatura ordinaria o extraordinaria, según sea, y el cuatrienio que media entre cada elección ordinaria se llamará período legislativo".

Las legislaturas, como se desprende de la letra del artículo transcrito, pueden ser ordinarias y extraordinarias. La regla común es que los parlamentos deben sesionar en forma permanente durante un espacio de tiempo en el curso del año, y cuya duración queda señalada, por regla general, en las constituciones de los diversos países. Esto es lo que se llama legislatura ordinaria del Congreso, o sea, la que abre éste en virtud de disposición constitucional, que establece una fecha fija para su apertura y clausura.

En nuestra Constitución Política, es el artículo 56 el que señala la duración de la legislatura ordinaria. Dice así:

"El Congreso abrirá sus sesiones ordinarias el día 21 de mayo de cada año y las cerrará el 18 de septiembre".

Pero el Congreso no funciona solamente durante la legislatura ordinaria. Hay asuntos de importancia que requieren pronunciamiento

(4) Jiménez de Aréchaga.—"El Poder Legislativo". Tomo II, página 116.

parlamentario, cuya resolución no puede esperar la llegada de la próxima legislatura ordinaria. Se originan, entonces, las llamadas legislaturas extraordinarias, a las cuales puede convocar, entre otras autoridades, el Presidente de la República y en tal caso el Congreso no puede ocuparse de otras materias que las incluidas en la respectiva convocatoria. Hay también otras formas para llamar al Congreso a una legislatura extraordinaria, y de las cuales nos ocuparemos a la luz de nuestras disposiciones constitucionales.

En esta materia la constitución de 1925 mantuvo el sistema anterior: el funcionamiento del Congreso durante cierto tiempo por derecho propio —artículo 56— y la convocatoria a sesiones extraordinarias.

Respecto de la convocatoria a sesiones extraordinarias, el Presidente de la República puede hacerla con entera libertad y el Congreso puede, también, convocarse a sí mismo, bastando para ello la petición escrita de la mayoría de una u otra Cámara. Como dice el distinguido profesor don Carlos Estévez, “se ha hecho así más expedita la facultad del Congreso para convocarse y se ha reconocido el derecho de cada Cámara para reunirse separadamente para el despacho de los asuntos de su exclusiva atribución” (5).

El artículo 57 de nuestra Constitución se refiere a las legislaturas y dice así:

“El Congreso tendrá sesiones extraordinarias cuando lo convoque el Presidente de la República y cuando lo convoque el Presidente del Senado, a solicitud escrita de la mayoría de los miembros de la Cámara de Diputados o del Senado.

“Convocado por el Presidente de la República, no podrá ocuparse en otros negocios legislativos que los señalados en la convocatoria, pero los proyectos de reforma constitucional podrán proponerse, discutirse y votarse aun cuando no figuren en ella.

“Convocado por el Presidente del Senado, podrá ocuparse en todos los negocios de su incumbencia”.

Establece el artículo transcrito dos formas de iniciar una legislatura extraordinaria: por convocatoria del Presidente de la República y por convocatoria del Presidente del Senado.

6.—Convocatoria del Presidente de la República.

En conformidad a la primera parte del inciso primero del artículo 57 de la Constitución, el Presidente de la República puede citar a sesiones extraordinarias al Congreso Nacional cuando lo estime conveniente, o sea, cuando a su juicio existan materias de importancia que por su naturaleza requieran un pronunciamiento legislativo. No ha puesto límite alguno la constitución en esta materia, ni ha establecido requisitos de ninguna especie para el ejercicio de esta atribución del Presidente de la República.

Cuando el primer mandatario lo estima oportuno envía al Congreso Nacional un oficio convocándolo a partir de una fecha determinada y señalando en él los proyectos de que las Cámaras pueden ocu-

(5) Carlos Estévez G.—“Reformas que la Constitución de 1925 introdujo a la de 1883”, página 28.

parse durante el desarrollo de la legislatura extraordinaria. En la convocatoria se consideran incluidas no sólo aquellas materias señaladas en el primitivo oficio, sino también las que con posterioridad el Presidente de la República solicite por medio de otros oficios sean tratados en la legislatura.

El inciso segundo del artículo 57 contiene una disposición de especial interés que conviene recalcar. Según ella, convocado el Congreso por el Presidente de la República no podrá tratar otros negocios legislativos que los indicados en la convocatoria. La única excepción en esta materia son los proyectos de reforma constitucional que pueden tratarse aun cuando no estén expresamente incluidos en la nómina de asuntos a considerar.

La que estudiamos es una de las principales atribuciones legislativas que tiene el Presidente de la República. La legislatura extraordinaria convocada por él le pertenece íntegramente y en ella el Congreso no puede ocuparse sino de aquellos proyectos que el Ejecutivo desea se traten.

Sin embargo, pese a la amplitud de esta atribución legislativa que estudiamos, creemos indispensable hacer notar que ella comprende o más bien dicho se refiere únicamente a "los negocios legislativos", o sea, a la facultad de legislar que tiene el Congreso y no afecta al ejercicio de otras atribuciones que a este Poder Público perenecen. Esta interpretación resulta indiscutible a la luz de los términos que el legislador ha empleado en el artículo 57 y en los cuales alude expresamente a "los negocios legislativos".

En consecuencia, la Cámara de Diputados, por ejemplo, tiene perfecto derecho y cumple con uno de sus deberes fundamentales al fiscalizar la acción gubernativa en el curso de una legislatura extraordinaria convocada por el Presidente de la República.

En lo que respecta al término de esta clase de legislaturas extraordinarias, tal facultad corresponde, como es natural, al mismo Poder Ejecutivo, quien puede disponer su clausura cuando lo estime conveniente. No lo dice en forma expresa la Constitución, pero ello resultaba del todo innecesario, desde el momento que se trata de una legislatura convocada por el Presidente de la República y en el curso de la cual no pueden tratarse otros asuntos que los que el Ejecutivo desea.

7.—Convocatoria del Presidente del Senado.

Contempla el artículo 57 otra forma de convocatoria a sesiones extraordinarias del Congreso: la que puede hacer el Presidente del Senado, a solicitud escrita de la mayoría de los miembros de cualquiera de las Cámaras.

La reforma constitucional de 1925 introdujo en esta materia novedades importantes que modificaron el sistema de convocatoria existente en la Constitución de 1833. En efecto, antes el Congreso podía ser convocado a sesiones extraordinarias: a) por el Presidente de la República; b) por iniciativa de la Comisión Conservadora; y c) por esta misma corporación, pero a instancias de una petición escrita firmada por la mayoría de las Cámaras.

Como dice Mestelán Griñó en su obra "Legislaturas y Convocatorias del Congreso", "el origen de esta parte del artículo 57 que exa-

minamos, hay que buscarlo en la antigua Comisión Conservadora. Suprimida ésta, era preciso permitir que el Congreso pudiera, en cualquier momento, reunirse para ejercer sus facultades fiscalizadoras" (6).

Se creó, entonces, el sistema vigente en la actualidad que, como dice Guerra, es más liberal que el antiguo en esta materia, por cuanto consulta una mayor autonomía para el poder legislativo (7).

Basta, pues, en la actualidad que la mayoría de cualquiera de las Cámaras lo solicite para que el Presidente del Senado, sin más trámite que la comprobación de si se ha reunido efectivamente tal mayoría, cite al Congreso a sesiones. Volvemos a insistir que anteriormente se requería la petición de la mayoría de las dos cámaras y no de una como hoy.

Hay que observar, además, "que la Comisión Conservadora podía, también, hacer tal convocatoria cuando lo tuviera por conveniente. Actualmente el Presidente del Senado, en este caso, no goza de tanta libertad de juicio" (8).

El inciso final del artículo 57 señala los negocios de que puede ocuparse el Congreso cuando ocurre una convocatoria de esta especie y dice: "Convocado por el Presidente del Senado, podrá ocuparse en todos los negocios de su incumbencia".

No establece dicho inciso limitación de ninguna especie en cuanto a las materias que pueden ser tratadas, ya que emplea la expresión genérica de "en todos los negocios de su incumbencia". Como se ha dicho, esta legislatura convocada por el Presidente del Senado en nada se diferencia de una legislatura ordinaria y en ello Guerra creyó encontrar un posible inconveniente, temiendo que llegara a producirse, como dice, "una guerrilla de escaramuzas entre el Presidente de la República y la mayoría de una de las Cámaras para ganarse la delantera en la convocación del Congreso a sesiones extraordinarias..." (9).

No se han cumplido esos temores del distinguido constitucionalista y si en la práctica, ocasionalmente, se ha producido la situación descrita, ella no ha alcanzado los caracteres de gravedad supuestos y su solución se ha ajustado siempre a las disposiciones pertinentes.

8.—Facultad de la urgencia.

Otra de las atribuciones legislativas del Presidente de la República es ésta, a la que hemos dedicado el presente trabajo.

No nos extenderemos en mayores consideraciones sobre esta materia, ya que será objeto de un examen exhaustivo a través de estas páginas y recalcaremos solamente que la urgencia tiene por objeto acelerar el despacho de un proyecto de ley mediante la fijación de un plazo —treinta días en nuestra Constitución—dentro del cual la Cámara respectiva debe pronunciarse sobre él.

9.—El veto presidencial.

Otra de las más importantes facultades legislativas que tiene el Presidente de la República es la de vetar las leyes aprobadas por el

(6) René Mestelán.—"Legislaturas y Convocatorias del Congreso", página 110.

(7) J. Guillermo Guerra.—Obra citada, página 309.

(8) René Mestelán G.—Obra citada, página 110.

(9) José G. Guerra.—Obra citada, página 312.

Congreso Nacional. En una u otra forma, el veto se encuentra incorporado en la legislación de los distintos países.

La razón principal que puede invocarse como fundamento de la existencia de esta atribución presidencial reside en la necesidad de tener una herramienta eficaz que permita oponerse a las medidas irreflexivas e inconvenientes que un Parlamento pueda adoptar por medio de la legislación. Constituye, como dice el señor Fernando Rosselot, "un freno saludable para la legislación, calculado de modo a preservarla de los efectos de una precipitación accidental" (10).

10.—Distinción de clases de veto.

El veto admite una doble calificación: absoluto y relativo o suspensivo.

El primero de ellos impide en forma definitiva que sea ley un proyecto aprobado por el Parlamento y rechazado por el ejecutivo. El segundo, lo impide por un plazo más o menos largo, reservando al poder legislativo la facultad de insistir en él pasado cierto lapso o llenados ciertos requisitos.

La institución del veto implica, pues, rechazo completo o total de un proyecto aprobado por las Cámaras o, simplemente, el rechazo de una parte determinada de dicho proyecto.

Cuando las Cámaras se han puesto de acuerdo y han prestado su aprobación a un proyecto de ley, éste es comunicado al Presidente de la República para que estudie si él puede, a su juicio, ser promulgado o no. Al respecto el artículo 52 de la Constitución prescribe lo siguiente:

"Aprobado un proyecto de ley por ambas Cámaras, será remitido al Presidente de la República, quien, si también lo aprueba, dispondrá su promulgación como ley".

Si el Presidente de la República discrepa del texto aprobado por el Congreso puede devolverlo a la Cámara de origen del proyecto, acompañando a él las observaciones que estime pertinentes. En esto consiste esencialmente la facultad presidencial del veto. El artículo 53 de nuestra Constitución la consagra en los siguientes términos:

"Si el Presidente de la República desapruueba el proyecto, lo devolverá a la Cámara de su origen, con las observaciones convenientes, dentro del término de treinta días".

11.—Clase de veto que establece la Constitución.

Nuestra Constitución establece el veto suspensivo y en virtud de él el Presidente de la República puede detener por cierto tiempo la promulgación de las leyes, llamando al cuerpo legislativo a una nueva deliberación. El sistema de veto que nos rige ha dado resultados favorables, pues está de acuerdo con los principios del Gobierno representativo y de la separación y equilibrio de los poderes públicos.

No siempre ha existido en nuestra legislación el veto suspensivo

(10) Fernando Rosselot.—"El veto presidencial", página 14.

hoy en vigencia. La Constitución de 1833 establecía el veto absoluto, de tal manera que el proyecto de ley aprobado por el Congreso y desaprobado por el Presidente de la República no podía llegar a ser ley, sino en el caso de que el Congreso prestara su aprobación a las modificaciones que propusiera el Jefe del Estado. Ese sistema fué abandonado en 1893 para establecer en su lugar el veto suspensivo sometido a ciertas condiciones. La carta de 1925 mantuvo este régimen con ligeras variaciones y es el que actualmente se mantiene.

El artículo 54 de nuestra Carta Fundamental dispone:

“Si las dos Cámaras aprobaren las observaciones, el proyecto tendrá fuerza de ley y se devolverá al Presidente para su promulgación.

“Si las dos Cámaras desecharen todas o algunas de las observaciones e insistieren por los dos tercios de sus miembros presentes, en la totalidad o parte del proyecto aprobado por ellas, se devolverá al Presidente para su promulgación”.

El artículo transcrito está destinado a resolver los desacuerdos que en la formación de las leyes lleguen a producirse entre el Congreso, por una parte, y el Presidente de la República, que sólo tiene facultades legislativas limitadas. Cabe tener presente que este último es colegislador y que, junto con el Congreso, forma el órgano legislativo.

En esta materia creemos necesario hacer notar que nos encontramos en presencia de un acto emanado de un órgano complejo, ya que para su perfeccionamiento deben concurrir órganos parciales. La ley, como expresa el profesor Bernaschina, es el tipo preciso de acto realizado por un órgano complejo, el llamado órgano legislativo (11).

Una de las modificaciones que introdujo la reforma de 1925 fué la de ampliar de quince a treinta días el plazo que tiene el Presidente de la República para hacer las observaciones que estime conveniente. Esta ampliación es sin duda beneficiosa, pues ese plazo tiene importancia desde un doble punto de vista: técnico y político.

El fin técnico es dar tiempo al primer mandatario para estudiar el proyecto de ley y darse cuenta cabal de sus bondades y de los defectos que presenta en la forma aprobada por el Congreso, antes de prestarle su propia aprobación y promulgarlo como ley de la República. El fin político es dar tiempo a que se calmen las pasiones enardecidas en casos de conflicto entre el Presidente de la República y el Congreso, para que la opinión pública se ilustre y “los poderes discordantes se allanen a soluciones equitativas o conciliatorias” (12).

12.—Procedimiento a que se someten las observaciones en el Congreso.

Finalmente, haremos en esta materia una síntesis sobre el procedimiento a que quedan sometidas en el Congreso las observaciones que el Presidente de la República formula a un proyecto de ley.

Si son aceptadas por ambas Cámaras, no hay problema y, como dice el inciso primero del artículo 54 de la Constitución, “el proyecto tendrá fuerza de ley y se devolverá al Presidente para su promulgación”.

Puede suceder también una de estas dos situaciones: que las

(11) Mario Bernaschina G.—Manual de Derecho Constitucional. Tomo II, página 203.

(12) J. Guillermo Guerra.—Obra citada, página 299.

Cámaras se limiten a desechar las observaciones, pero sin insistir en el proyecto aprobado primitivamente, o bien en el caso inverso, o sea, que además de desecharlas, insistan en el proyecto aprobado por ellas.

En este último caso, tampoco hay problema alguno, porque la solución está prescrita en el inciso segundo del citado artículo 54: si las Cámaras reúnen los dos tercios de los miembros presentes, prevalece en definitiva la voluntad del Congreso sobre la del Presidente de la República y el proyecto debe volver a éste para su promulgación.

Si, por el contrario, las Cámaras rechazan las observaciones y no logran reunir los dos tercios para insistir en el proyecto aprobado por ellas, se produce un desacuerdo que trae como consecuencia el que no haya ley. Para que predomine la voluntad del Congreso no basta el rechazo de las observaciones, se requiere, además, la insistencia, en todo o parte del proyecto aprobado, por los dos tercios de los diputados y senadores presentes.

El artículo 53 de la Constitución expresa que el Presidente, cuando hace uso del veto, devolverá el proyecto "con las observaciones convenientes". Tal expresión ha dado origen a controversias.

Se ha sostenido, por ejemplo, que el Presidente no podía hacer observaciones en forma de adiciones y aun esta opinión fué compartida por la Comisión de Constitución, Legislación y Justicia del Senado (13). En definitiva esta tesis no prosperó y se aceptó la verdadera doctrina.

Mediante las observaciones el Presidente de la República puede, entonces, adicionar, suprimir o sustituir los proyectos de ley que le ha enviado el Congreso Nacional. Cuando adiciona, agrega ideas nuevas que, lógicamente, deben ser concordantes con la materia propia del proyecto. Las supresiones tienden a hacer desaparecer total o parcialmente el proyecto y constituyen un rechazo que el Ejecutivo hace a la totalidad o parte del proyecto aprobado, a todas sus ideas o solamente a algunas. Por fin, las sustituciones tienen por objeto reemplazar la totalidad o parte del proyecto aprobado, por otra totalidad o parte propuesta por el Presidente de la República. En su naturaleza las sustituciones constituyen una supresión y una adición simultáneamente, porque rechaza una o más ideas y propone en su reemplazo otras.

Si se trata de adiciones, y en esto seguimos la opinión de don Jorge Huneeus (14), deben quedar sometidas a los mismos trámites de un proyecto de ley. El quorum que se requiere, entonces, para aprobar o rechazar las adiciones es la simple mayoría. Si concluyéramos o aceptáramos que todo rechazo de observaciones del Presidente de la República debería contar con los dos tercios de ambas Cámaras, llegaríamos a sentar la extraña teoría de que el Presidente podría legislar por la vía de las observaciones en forma de adiciones con sólo un tercio más uno de ambas ramas del Congreso y ello, demás está decirlo, es absurdo.

Sobre este particular, conviene advertir que el quorum de los dos tercios a que alude el inciso segundo del artículo 54 de la Constitución no es aplicable al caso de las adiciones, porque dicho quorum se refiere a las insistencias y, tratándose de adiciones, no hay insisten-

(13) Boletín de Sesiones del Senado, 1931-32. Tomo III, página 4393.

(14) Jorge Huneeus.—"La Constitución ante el Congreso", páginas 319 y siguiente. Tomo II

cia, puesto que hay armonía entre la voluntad del ejecutivo y legislativo en la parte ya aprobada por el Congreso Nacional.

Si las observaciones consisten en supresiones, es indudable que basta que las Cámaras no insistan por los dos tercios para que se entiendan aprobadas. Si se trata, por último, de correcciones hay que considerar cada caso concreto para ver si consisten en adiciones o en supresiones y según sean unas u otras se les aplican las normas ya estudiadas.

13.—Plazo para formular observaciones.

Hemos dicho ya con anterioridad que el Presidente de la República tiene un plazo de treinta días para devolver con observaciones un proyecto; pero este plazo no rige en todos los casos y las disposiciones que reglan esta materia dan origen a ciertos problemas de importancia que es de interés dilucidar.

El artículo 55 de la Constitución se refiere a esta materia y dispone:

“Si el Presidente de la República no devolviera el proyecto dentro de treinta días, contados desde la fecha de su remisión, se entenderá que lo aprueba y se promulgará como ley. Si el Congreso cerrare sus sesiones antes de cumplirse los treinta días en que ha de verificarse la devolución, el Presidente lo hará dentro de los diez primeros días de la legislatura ordinaria o extraordinaria siguiente”.

Es el artículo 53 el que concede al Presidente de la República la facultad de devolver a la Cámara de origen un proyecto ya aprobado por el Congreso, dentro del término de treinta días.

Podemos concluir, en consecuencia, que el Presidente de la República tiene, por regla general, treinta días para devolver con observaciones un proyecto durante la legislatura en la cual fué aprobado y que, por otra parte, tiene un plazo de excepción de diez días para el caso que el parlamento cierre sus sesiones mientras esté corriendo el plazo general de los treinta días.

En otras palabras, si el Congreso está en funciones y falta más de un mes para el término de una legislatura, tiene aplicación el plazo de treinta días; pero si entra en receso durante el tiempo en que corre dicho plazo, éste expira y deja de regir para dar paso al término especial de diez días que nace con la nueva legislatura.

Puede ocurrir que el Presidente de la República tenga un plazo de varios meses en el receso y, además, el de diez días al iniciarse una nueva legislatura, como también puede suceder que sólo disponga del plazo de diez días cuando una nueva legislatura suceda a otra que termina.

14.—La urgencia y la separación de los poderes.

El desarrollo de esta materia relacionada con la urgencia nos lleva forzosamente a plantearnos un interrogante en lo que respecta a si esa atribución presidencial ataca o no el principio de la separación e independencia de los poderes.

Esto nos lleva a realizar un somero análisis de la teoría de la

separación de los poderes públicos, los términos de su existencia en la Constitución chilena y, en suma, la importancia que ella pueda tener dentro del mecanismo institucional.

15.—Doctrina de Montesquieu.

Innecesario nos parece reseñar la personalidad del autor francés y explicar las razones que hemos tenido para ahondar en el estudio y breve exposición de su teoría del equilibrio de los poderes públicos. Sus ideas constituyen, sin lugar a dudas, el punto de partida de toda consideración que se pretenda hacer en relación con la llamada independencia de los poderes y ahí puede encontrarse la razón de que nosotros, llamados a ocuparnos de tal materia, debamos analizar a grandes rasgos su conocida doctrina.

Sostiene Montesquieu que si una Nación se propone como fin la libertad política debe organizarse conforme al sistema que él propicia.

Para Montesquieu la libertad consiste en "el derecho de hacer lo que las leyes permitan" (15) y agrega que la libertad es el poder de hacer lo que se debe querer y no ser obligado a hacer aquello que no se deba querer. En otras palabras, puede concluirse en que este autor presenta el concepto de libertad ligado en forma íntima al de legalidad.

Junto con definir la libertad, sostiene que ella se encuentra sólo en aquellos Estados donde no se abusa del poder. Agrega que, no obstante, siendo una experiencia universal que todo aquel que tiene poder tiende a abusar de él, resulta necesario, para evitar ese abuso, ponerle límites que lo contengan. El medio que señala para conseguir tal propósito lo encontramos en una fórmula que podría enunciarse así: es preciso que el poder detenga al poder. Significa ella que la solución del problema que plantea el posible abuso del poder se encuentra en dividir el poder en forma que las partes divididas de ese poder se contengan entre sí, recíprocamente.

El régimen de separación de los poderes determina, junto a una partición del poder del Estado, la posibilidad de un recíproco freno entre ellos.

Esta teoría podríamos sintetizarla, en suma, en la siguiente forma: la mayor garantía de la libertad se encuentra en un Estado donde, en vez de existir un solo poder, existen varios que, oponiéndose entre sí, se moderen unos a otros, lo cual impide el abuso de cualquiera de ellos.

Pasando a otro de los aspectos que nos interesa dejar en claro sobre la teoría de Montesquieu, precisaremos que en el pensamiento de éste, la facultad de sancionar la ley, de dictar la ley, o sea, la función legislativa, está repartida entre los órganos legislativo y ejecutivo. Como, para Montesquieu, dicha función consiste en dictar reglas legislativas, participan de ella aquellos órganos cuyo consentimiento se

(15) Montesquieu.—"El espíritu de las leyes". Libro XI, capítulo III.

exige para dictar tales reglas. Por otra parte, como en manos del Parlamento reside sólo la facultad de estatuir y el monarca —Poder Ejecutivo— dispone del derecho de veto, reconocido por el autor, es necesario el consentimiento de ambos órganos para dictar una ley. Luego, ambos participan de la función legislativa.

Podemos, pues, afirmar que en el estado descrito por Montesquieu la independencia de los órganos es sólo relativa.

Llega el momento de plantearnos una pregunta: ¿cuál es la naturaleza de la separación de los poderes en el pensamiento de Montesquieu? Y es interesante dilucidar este punto, porque hay quienes han entendido que este autor propicia un sistema de separación absoluta de los poderes, traducido en una especialización de las funciones y en una independencia total de los órganos.

Nada más lejos, a nuestro juicio, es la idea de Montesquieu que esa ordenación que se pretende atribuirle. Para el citado autor, el sistema ideal importó la equivalencia del poder del Parlamento con el poder del monarca, y la anulación del Poder Judicial, que tiene, a su juicio, una función subordinada y políticamente nula ya que sólo se reduce a la aplicación mecánica de la ley, y no existe a su respecto peligro de extralimitaciones por parte de los tribunales, que rompan o puedan romper la necesaria armonía que debe existir entre los poderes.

Podemos, pues, afirmar que la separación de poderes que Montesquieu preconiza, y que cree obtener a través de las fórmulas señaladas, no es absoluta, sino, por el contrario, relativa.

16.—Importancia de esta doctrina.

La teoría de Montesquieu tuvo una profunda influencia en las más importantes Constituciones de la segunda parte del siglo XVIII. Por ejemplo, sirvió de fuente de inspiración a la Constitución de Estados Unidos, originada en la Convención de 1787, celebrada en la ciudad de Filadelfia.

Con distinta interpretación, la teoría de Montesquieu fué incorporada en la legislación de los países y de ahí hasta nuestros días, experimentado, a través del tiempo, modificaciones y disímiles interpretaciones, algunas de las nociones generales que la informan se mantienen latentes en las diversas Constituciones.

Inútil sería negar la influencia de tales ideas como desacertado resultaría decir que es esa misma la teoría aun vigente en todo su alcance.

En nuestra época, es evidente que la separación de los poderes, tal como la concibió Montesquieu es irrealizable y teóricamente inadmisibles, porque al exigir que cada función material de la potestad estatal sea concedida en su totalidad a un órgano independiente, que constituya orgánicamente un poder igual a los otros dos, la teoría del autor citado viene a implicar una división de poderes que atentaría contra la potestad del Estado que, según se ha dicho, es una.

Esta unidad no excluye la multiplicidad de los órganos, cuya actividad, eso sí, debe ser coordinada para que, de tal modo, de múltiples voluntades se desprenda en definitiva una voluntad estatal unitaria. Y para ello es preciso que, o estos órganos tomen decisiones en

común, o bien que uno de ellos tenga un poder de decisión superior, que haga de él un órgano predominante.

Establecido que la separación de los poderes en el sentido aceptado y preconizado por Montesquien, no tiene existencia positiva en las legislaciones de hoy, cabe preguntarse si no se hace distinción alguna entre las potestades ejercidas por los distintos órganos del Estado.

La respuesta a esa interrogante es sencilla y clara: indudablemente hay diferencias evidentes entre las competencias que se atribuyen a los distintos órganos estatales, y, precisamente, esas diferencias proporcionan, como dice Carre de Malberg "los elementos para construir cierta teoría de la separación de los poderes" (16).

17.—En la Constitución chilena.

Uno de los principios fundamentales consagrados en nuestra Constitución Política, es la independencia de los órganos del Estado. Esta afirmación no tiene sólo un carácter teórico, sino que encuentra asidero en disposiciones que así lo confirman. El artículo 4º es una buena prueba de nuestra afirmación:

"Ninguna magistratura, ninguna persona, ni reunión de personas, pueden atribuirse, ni aún a pretexto de circunstancias extraordinarias, otra autoridad o derechos que los que expresamente se les haya conferido por las leyes. Todo acto en contravención a este artículo es nulo".

No sólo este artículo, lo suficientemente claro y explícito para abundar en mayores razones, podríamos citar. También el artículo 80 de la Constitución reafirma lo que sostenemos. Dice así:

"La facultad de juzgar las causas civiles y criminales pertenece exclusivamente a los Tribunales establecidos por la ley. Ni el Presidente de la República, ni el Congreso pueden, en caso alguno, ejercer funciones judiciales, avocarse causas pendientes o hacer revivir procesos fenecidos".

Si no fueren suficientes las disposiciones invocadas para concluir que uno de los principios fundamentales que informan nuestra Constitución Política, es el de la independencia de los órganos estatales, cabría recordar que ella distingue claramente entre los tres órganos: Ejecutivo, Legislativo y Judicial. Es así como contempla tres capítulos diferentes bajo la denominación de "Congreso Nacional", "Presidente de la República" y "Poder Judicial" y en ellos señala las atribuciones respectivas.

18.—La urgencia y su relación con la independencia del órgano legislativo.

Hemos dejado perfectamente claro que uno de los principios fundamentales que inspiran la Constitución chilena es el de la independencia de los órganos del Estado. Surge, entonces, una interrogante: la urgencia, ¿atenta o no contra la independencia del órgano legislativo principal, como lo es el Parlamento?

Para contestar la pregunta formulada, es preciso hacer algunas

(16) Carre de Malberg.—"Teoría General del Estado", página 837.

consideraciones en relación con el verdadero alcance que tiene esa llamada independencia de los órganos. Determinar si ella reviste un carácter absoluto que haga incompatible conjugar tal idea con la posibilidad de una cooperación o colaboración de ellos entre sí, o si su alcance es diferente.

Parece indudable que cuando se habla de la independencia de los órganos del Estado, no se quiere indicar un aislamiento entre ellos, que pueda conducir, a la postre, a una verdadera anarquía. El sentido de ese principio no es otro que aceptar la colaboración de los poderes entre sí, en tanto cuando esa cooperación no implique la subordinación completa de un órgano a otro.

Ese ha sido también el sentido preciso que tal principio tiene en la Constitución de los países que, como el nuestro, lo consagran como fundamento importante en su estructura.

No debemos olvidar que el Presidente de la República es colegislador e integrante del órgano legislativo y que tiene en tal carácter otras atribuciones, como el derecho de veto, la facultad de convocar al Congreso a sesiones, etc., que jamás han sido consideradas como vulneradoras de la independencia de éste.

Doctrinariamente, la urgencia es un mecanismo que no atenta contra el principio que hemos examinado, dado que éste no tiene un carácter absoluto. Por otra parte, hay que tener presente que la intangibilidad de los principios no puede ir más allá de lo que represente la conveniencia de los países. Son las instituciones las que deben ser creadas para servir los altos intereses de una nación, y no son los países los llamados a adaptarse a un determinado cuerpo de disposiciones inertes.

Claro es que puede perfectamente distinguirse entre la doctrina en sí misma y la aplicación práctica de ella. Y en este último aspecto, no podemos negar que se ha llegado en materia de urgencias a extremos intolerables por parte del Poder Ejecutivo, de esta facultad. Se ha entrado de lleno en esa forma a atentar contra la independencia del Parlamento, al llenar las tablas de las Cámaras con proyectos urgentes, lo que impide casi el tratar otros asuntos, y, por otra parte, para esos mismos proyectos no se dispone del tiempo necesario para abordarlos con la debida tranquilidad.

Cualquiera disposición legal o conjunto de disposiciones, por sabias y eficientes que puedan ser, en manos de gobernantes incapaces, prontos a escuchar las peticiones de grupos más numerosos, aunque menos razonables, pierde su sentido y se desvirtúa. Eso ha pasado con la urgencia, y de ahí que su aplicación desacertada haya hasta llegado a poner en peligro el principio de la independencia de los órganos del Estado.

De ahí también la necesidad de modificar nuestro actual sistema de urgencia, para ponerlo a salvo de las contingencias que lo han llevado a constituirse, no en la herramienta útil y necesaria que debe ser, sino en un elemento que atenta contra ciertas bases fundamentales de nuestro régimen político.

C A P I T U L O I I

ANTECEDENTES HISTORICOS DE LA CLAUSURA DEL DEBATE Y LA URGENCIA EN NUESTRO DERECHO PARLAMENTARIO

19.—Generalidades.—Defectos del sistema parlamentario.

Existen en nuestra legislación constitucional dos instituciones que tienen un origen común: la urgencia y la clausura del debate. Creadas, o mejor dicho, introducidas en nuestra legislación, por la Constitución promulgada el año 1925, ambas reconocen una causa común en su incorporación a nuestro derecho político: la esterilidad parlamentaria, producto, a su vez, de las tácticas opositoras que los partidos políticos, en minoría en el Parlamento, ponían en práctica para evitar la posibilidad de que el Poder Ejecutivo, conjuntamente con su mayoría parlamentaria, dictara una legislación contraria a su ideología.

Proyectos de ley de importancia y trascendentales para la marcha normal del país, antes de la referida Constitución de 1925, se arrastraban penosamente, dificultando su despacho por una minoría opositora que, amparada por la insuficiencia de los reglamentos internos de las Cámaras, dilataba la discusión de los proyectos en términos tales, que resultaba a todas luces inoperante la misma existencia del Parlamento, transformado por obra de estas maquinaciones, en un organismo casi completamente inútil y que constituía, muchas veces, una verdadera rémora para el progreso del país.

Eran famosas las intervenciones oratorias de parlamentarios que, cuando participaban en la discusión de los diversos proyectos y cualquiera que fuera la importancia de las materias, hacían gala de los más universales conocimientos y se extendían en disgregaciones casi siempre ajenas al fondo del asunto debatido como cuestión de fondo del proyecto en discusión. Más aún, había parlamentarios notables y conocidos a través de todo el país por una característica muy singular: su capacidad para hacer uso de la palabra ocupando el tiempo de varias sesiones y abundar en las más diversas consideraciones en relación con una determinada materia.

Por lo demás, no es un problema propio de un país éste que hemos esbozado en las líneas anteriores. En todos los cuerpos legislativos, se han producido movimientos de oposición al Gobierno, cuya forma de manifestarse ha sido la obstrucción parlamentaria, o sea, la demora no justificada en el despacho de las leyes. En Inglaterra, para poner atajo a estos abusos, se ideó el sistema del voto por materias o secciones, y en Francia, la clausura del debate.

20.—La obstrucción parlamentaria.

Entre nosotros, como lo señalábamos, la obstrucción fué muy frecuente antes de la Constitución de 1925, poniéndose en evidencia los inconvenientes de la prolongación desmedida de las discusiones, porque los reglamentos no establecían límites razonables a la libertad de palabra. En diversas oportunidades se trató de reformar los reglamentos de las Cámaras, para corregir los abusos, pero sin que se lograra obtener de los partidos de oposición la dictación de reglas eficaces.

Como dice don José Guillermo Guerra, "el Poder Legislativo, antes de la reforma, malgastaba la mayor parte de su tiempo, en tratar asuntos sin mayor importancia. La labor legislativa se descuidaba en tal forma, que el Congreso no prestaba su atención a los proyectos que el Ejecutivo o alguno de sus miembros presentaban a su consideración, y en los cuales se procuraba satisfacer las diversas necesidades del país" (17).

Fué así como se fueron acumulando los problemas sin que ellos tuvieran adecuada y oportuna solución; se desquició la Administración Pública, se complicaron, incluso, los problemas internacionales y en general, no se aprobaban importantes leyes de orden político, administrativo, social y financiero.

Era imposible y paradójal que se mantuviera en nuestro país una situación de la naturaleza descrita. El transcurso del tiempo y la natural evolución de los acontecimientos y de las ideas que los informa requiere día a día una mayor celeridad; hacen indispensable, para poder mantener un ritmo de progreso acorde con la satisfacción de las múltiples necesidades que crea el mundo moderno, la adopción de resoluciones rápidas, sin que con esto queramos decir que precipitadas o faltas de meditado estudio. Entendemos por soluciones rápidas y oportunas aquellas que se adoptan inmediatamente después de haber sido objeto el problema a resolver, de una consideración concienzuda.

Es indudable que el curso de los negocios, las actividades económicas y las relaciones de todo orden entre los pueblos, imponen a la ideología universal un ritmo de celeridad que no es posible ignorar ni evitar en las múltiples manifestaciones de la vida social.

No podía nuestro país permanecer indefinidamente ajeno a estos principios, no era posible que las simples conveniencias políticas del momento, amparadas por la inexistencia de disposiciones constitucionales y reglamentarias indispensables, pudiera seguir perturbando el normal desarrollo de nuestras múltiples actividades. Era inadmisibile, en suma, continuar manteniendo una actitud pasiva ante el verdadero desquiciamiento en que un mal entendido e incompleto régimen parlamentario, iba sumiendo más y más al país entero. Inaceptable resultaba a todas luces el seguir contemplando el espectáculo poco edificante de un Parlamento, en que políticos cegados por discutibles posiciones partidistas, no cumplían con su rol de legisladores prestos a solucionar los problemas nacionales, sino que convertían al Congreso Nacional en una tribuna de competencia oratoria, de sistemática obs-

(17) J. Guillermo Guerra.—Obra citada, página 288.

trucción a toda iniciativa proveniente de un adversario político, muchas veces ocasional.

Era necesario terminar con esta situación y crear los mecanismos constitucionales, si fuere necesario, legales y reglamentarios adecuados para corregir estos males ya endémicos que presentaba nuestra estructura institucional. Preciso era evitar la continuación de estas corruptelas, que sólo redundaban en desprestigio de nuestro régimen democrático.

21.—La urgencia y la clausura del debate.

Así nacieron en nuestra legislación constitucional las instituciones a que nos hemos referido: la clausura del debate y la urgencia. La primera tiene por objeto poner límite a la discusión que las Cámaras realizan de un proyecto, evitando en esa forma la prolongación indefinida de ella, y la urgencia, por su parte, es una atribución conferida al Presidente de la República, para que pueda abreviar la tramitación de un proyecto en el Congreso, obligando a las ramas de que éste se compone a pronunciarse sobre un asunto en un lapso determinado y breve.

Parece que tratándose del trabajo interno de las Cámaras, los preceptos de que se trata debían haber sido objeto simplemente de una reforma parlamentaria, sin tocar las prerrogativas de los miembros de las asambleas, para dilucidar las materias contenidas en los proyectos de ley sometidos a su consideración, restringiendo solamente la extensión de los debates en términos adecuados, según los casos, para evitar la obstrucción por simples razones políticas.

Aunque en la comisión de reforma se consideró la exactitud de estas observaciones, las circunstancias aconsejaron en 1925 incluir en la reforma constitucional, los preceptos mencionados, contenidos en los artículos 46 y 58, inciso segundo de nuestra Carta Fundamental.

Haremos, en primer término, diversas consideraciones acerca de la clausura del debate, incluyendo una definición de ella, las alternativas de su incorporación en nuestra legislación y un breve examen de las disposiciones reglamentarias actualmente en vigencia en el Senado y en la Cámara de Diputados.

22.—La clausura del debate.—Nociones generales.

Con el nombre de clausura del debate, se conoce el derecho que tiene toda mayoría para obtener un pronunciamiento dentro de la Corporación en que impera.

La clausura es un procedimiento tradicionalmente incorporado en las prácticas reglamentarias; pero la reforma del año 1925 introdujo una disposición poco común, al establecer en el texto constitucional que la clausura se declarase por simple mayoría. En efecto, el actual artículo 58 de nuestra Constitución Política dispone, en su inciso segundo, lo siguiente:

“Cada una de las Cámaras establecerá en sus reglamentos internos, la clausura de los debates por simple mayoría”.

Esta segunda parte del artículo 58 contiene una idea completamente nueva en nuestra Carta Fundamental y de no muy común existencia en otras Constituciones. Se obliga por este precepto a las Cámaras a establecer en sus reglamentos internos la clausura por simple mayoría.

La introducción de la norma en referencia nos merece dos observaciones de diversa índole: su incorporación al texto constitucional, en circunstancias de que se trata de una materia de orden eminentemente reglamentario, y, por otra parte, llama la atención que se haya determinado como quórum necesario para obtener la clausura, la simple mayoría, y no uno diferente.

Respecto del primer punto, en la Subcomisión Reedactora de la Constitución de 1925, se hizo presente análoga objeción, o sea, que tal disposición, por su propia naturaleza, correspondía a los reglamentos internos de las Cámaras, no siendo intrínsecamente una materia de orden constitucional. El autor de la proposición destinada a incorporar en el texto de la Constitución, el precepto en estudio, reconoció la verdad del argumento, pero hizo notar la conveniencia de resolver esta cuestión mediante una disposición constitucional, pues no era dable esperar, o al menos resultaba problemático hacerlo, el que las Cámaras mismas lo resolvieran, conocido el hecho de la oposición, que esta idea había despertado y seguramente despertaría en algunos partidos políticos.

En cuanto a la observación que hacíamos en relación con el quórum exigido para obtener la clausura, podemos manifestar que, a nuestro juicio, es aceptable, ya que si se exigiera una votación superior, quedaría al arbitrio de la minoría y no de la mayoría, el consentimiento para dar lugar a la clausura, y con ello se desvirtuaría por completo la finalidad que se tuvo en vista al incorporarla a nuestra legislación.

23.—Historia de la clausura del debate en nuestra legislación.

Hasta el año 1912, no se conocía en los reglamentos de nuestras Cámaras la clausura del debate. Sólo existía como disposición excepcional para casos también excepcionales, como ser las discusiones que se originaban con motivo de la calificación de las elecciones de diputados, para las que se producían al tratarse la Ley de Presupuestos, etcétera.

Sólo ese año, 1912, el Reglamento de la Cámara de Diputados fué objeto de una reforma —el 30 de mayo de 1912—, que tuvo la virtud de incorporar en su texto la clausura del debate, pero lo hacía en términos tales que, sin temor a equivocarnos, podemos afirmar que lo fué en forma absolutamente ilusoria.

Disponía el artículo 84 del Reglamento:

“Cada diputado podrá hablar dos veces sobre un mismo proyecto, en cada una de las discusiones a que se le someta.

“Las discusiones no podrán durar más de dos horas.

“Si en el momento de ponerse un asunto en discusión particular se presenta al Presidente una solicitud firmada por 15 diputados, pidiendo la suspensión de la parte de este artículo que dispone que los discursos no podrán durar más de dos horas, quedará ilimitada para la discusión particular la duración de cada discurso.

Discutido un asunto durante cinco sesiones, cualquier diputado podrá pedir que se declare la urgencia del proyecto.

“La urgencia deberá votarse en sesión a que se cite especialmente, expresando el objeto, y no se declarará aprobada si la proposición de urgencia obtiene diez votos en contra”.

Como afirmábamos, en la práctica no había clausura, toda vez que según el inciso tercero del artículo transcrito, bastaba la petición de 15 diputados para que los discursos pudieran alargarse en forma indefinida y, por otra parte, de acuerdo con el inciso quinto del mismo artículo, con el voto en contra de diez se podía rechazar la declaración de urgencia para un proyecto.

En otras palabras, se requería casi la unanimidad para poder clausurar el debate después de la quinta sesión en que se hubiera discutido un asunto. En definitiva, ella se lograba, como es fácil suponerlo, a fuerza de transacciones y componendas que no siempre podían reflejar con fidelidad el exacto pensamiento de la mayoría.

El principal argumento invocado para no aceptar la implantación de la clausura del debate, era el derecho de las minorías. Pero este derecho, mal entendido y peor expresado, se traduce en la obstrucción por medio de interminables discursos, de las aspiraciones de la ciudadanía que elige la mayoría, a la gran mayoría muchas veces, de sus representantes en el Parlamento, para que ella dicte una legislación acorde con las ideas y los programas que esos partidos mayoritarios han presentado a la consideración del electorado de un país y que éste ha acogido. La minoría, entonces, se atrinchera en la obstrucción, obstaculiza la aprobación de proyectos y desnaturaliza su función fiscalizadora.

Es natural que en una democracia, y ello es de su esencia, gobiernen aquellos partidos o aquella combinación de partidos políticos que obtienen la confianza del electorado del país, y que aquellos partidos o combinaciones derrotadas, que constituyen la minoría, ejerzan una labor de fiscalización parlamentaria y de oposición, a través de los distintos medios que la misma democracia les franquea, en todos aquellos asuntos que consideren contrarios a su ideología, a sus postulados programáticos, y por ende, a su juicio, contrarios a los altos intereses del país.

Una oposición está en el derecho y más que eso, en el deber de fiscalizar los actos del Gobierno y de su mayoría parlamentaria, como también a oponerse al despacho de aquellos asuntos que considere lesivos a las conveniencias nacionales. Pero es indudable que esa minoría desvirtúa la función que le corresponde cuando pretende ir más allá de los justos límites de su misión, que son los que hemos señalado, y obstruye en forma indefinida el despacho de asuntos que el país necesita sean solucionados, de acuerdo con una u otra ideología, de una u otra tendencia, pero que requieren una decisión.

La sistemática obstrucción que las minorías parlamentarias realizaban en nuestro país y que no permitía una labor efectiva del Parlamento mereció críticas condenatorias. Reproducimos, al respecto, unas palabras de don Isidoro Errázuriz: “El Reglamento de la Cámara no es un fin, sino un medio, un procedimiento para llegar a un fin. Y el fin que persigue un Reglamento es asegurar el desarrollo correcto del debate, el discreto ejercicio del derecho parlamentario; es el de evi-

tar precisamente que la perturbación voluntaria o involuntaria impida llegar a la necesaria conclusión de los debates”.

Hay, pues, una violenta antítesis entre la idea del Reglamento y la idea de obstrucción: una ha sido creada para matar a la otra. Pretender que ambas puedan existir y que pueda haber una obstrucción que no viole el Reglamento, importa tanto como sostener la existencia de un crimen compatible con la ley” (18).

24.—Incorporación de la clausura en los Reglamentos.

El año 1916 un grupo de diputados realizó esfuerzos para obtener una reforma reglamentaria, destinada a incorporar la clausura del debate en términos que no constituyeran una simple declaración teórica, como había sucedido con la reforma del año 1912. El informe evacuado por la Comisión respectiva, proponía establecer la clausura en la siguiente forma: podía pedirse después de discutido un proyecto de ley durante cinco sesiones, y la petición podía ser hecha por un ministro o bien por medio de una solicitud suscrita por diez diputados a lo menos. Para votar la petición de clausura debía citarse a sesión especial, y se entendía aprobada cuando existía para ello simple mayoría. Aprobada la clausura, debía procederse a la votación general del proyecto, y si ésta resultaba favorable, se entraba a la discusión particular, debiendo cerrarse el debate y procederse a la votación por artículo después de la quinta sesión. Este último plazo de cinco sesiones podía ser ampliado por simple mayoría (19).

Resulta casi innecesario abundar en mayores razones que pongan de manifiesto las ventajas que presenta la existencia de disposiciones que consagren la clausura del debate en una legislación. Mediante este mecanismo, la mayoría parlamentaria tiene en su mano evitar toda obstrucción excesiva que se pretenda hacer por parte de una minoría, respecto de una materia determinada. En efecto, debidamente reglamentada la clausura, puede hacerse de cualquier asunto una discusión prudente, pues transcurrido cierto tiempo o cuando se haya hecho uso de la palabra por un número determinado de oradores, puede solicitarse se dé por clausurado el debate y se proceda, si la clausura resulta aprobada, a la votación del asunto en discusión.

Es indudable que pasados ciertos límites en que una materia ha sido debatida, toda intervención que pretenda alargar esa discusión es obstruccionista y las más de las veces, sólo se pretende con ello alargar un debate ya agotado.

25.—La clausura del debate en los Reglamentos de las Cámaras.

Los Reglamentos Internos vigentes del Senado y de la Cámara de Diputados contienen las normas que rigen la aplicación práctica del precepto consagrado en el inciso segundo del artículo 58 de la Constitución.

(18) Errázuriz, Isidoro.—Diario “La Patria”, Valparaíso, 9 de enero de 1886.

(19) Boletín de Sesiones Ordinarias. Tomo I, año 1916. Sesión 11ª Ordinaria, 7 de julio de 1916.

La reglamentación que se hace de la clausura del debate en los artículos 85 y siguientes del Reglamento del Senado y 139 y siguientes del Reglamento de la Cámara de Diputados es análoga y las pequeñas diferencias que entre ellas existen, no tienen mayor importancia.

Haremos a continuación una síntesis de esa reglamentación vigente en una y otra rama del Congreso Nacional.

26.—En el Senado.

El Reglamento distingue, en primer término, si el proyecto está en la Tabla de Fácil Despacho o en el Orden del Día.

Esta reforma reglamentaria fué duramente combatida por la minoría de aquella época y en definitiva no prosperó.

Corrió el proyecto correspondiente la suerte de ir a engrosar el archivo.

Bajo la Presidencia del señor Alessandri, en 1923, los partidos políticos se encontraban agrupados en dos grandes combinaciones: la Alianza Liberal y la Unión Nacional. La primera gobernaba con el Presidente de la República; la segunda era tenaz opositora. Mientras la Alianza Liberal tenía mayoría en la Cámara de Diputados, la Unión Nacional predominaba en el Senado y desarrollaba al amparo de esta primacía, una política irreductiblemente obstruccionista. Planteadas las cosas en este terreno se cernía sobre el país una crisis política, social y económica de caracteres realmente graves.

Organizó ese año el Presidente Alessandri un Gabinete encabezado por el señor Aguirre Cerda, que se dió a la tarea de entrar en conversaciones con la mayoría política del Senado y en especial con su presidente, don Luis Claro Solar, con el objeto de llegar a ciertos acuerdos que permitieran introducir las modificaciones legales y reglamentarias indispensables para no seguir entorpeciendo la marcha normal del país con un juego político-parlamentario que amenazaba su ruina. Entre las reformas de orden reglamentario que se insinuaban en las notas correspondientes, figuraba una en el sentido "de que fuera la simple mayoría la que impusiere su voluntad por medio de la clausura del debate" (20).

Afirmaba el Presidente de la República, en una exposición pública: "He pedido con excepcional energía la reforma de los Regamentos de ambas Cámaras, para cimentarlos sobre la única base honradamente democrática: la clausura de los debates por simple mayoría" (21).

Después de numerosas alternativas, el día 1º de febrero de 1924, se firmó por representantes de la Unión Nacional de la Alianza Liberal, un convenio que contemplaba la solución de las diferencias que los distanciaban y en ese pacto se incluían reformas legales, reglamentarias y leyes interpretativas.

En las letras f) y g) del referido acuerdo se contemplaban las reformas a introducir en los Reglamentos de las Cámaras, y en sus distintos números se consagraba la clausura del debate por simple mayo-

(20) "El Mercurio", de Santiago, sábado 5 de enero de 1924, página 14.

(21) "El Mercurio", de Santiago, jueves 10 de enero de 1924, página 18.

ría. En el mismo texto, en el párrafo segundo, se consultaba la cláusula siguiente: los proyectos de ley y la reforma reglamentaria, deberán aprobarse por ambas Cámaras antes del 9 de febrero del presente año (22).

Según lo previsto, en la fecha indicada quedaron aprobadas, tanto en una como en otra Cámara, esas modificaciones. Poco alcanzó a durar, sin embargo, este acuerdo político entre las combinaciones partidistas, y a los quince días más o menos, se produjo la crisis de Gabinete que marcó su desaparición.

Realizadas las elecciones generales de parlamentarios, el 2 de marzo de 1924, triunfó en ellas ampliamente la Alianza Liberal, que obtuvo holgada mayoría en ambas Cámaras.

El Senado se reunió el 19 de marzo de ese año, y con la asistencia de 12 senadores pertenecientes a la Unión Nacional, acordó derogar las reformas reglamentarias aprobadas el 9 de febrero, entre las cuales, como sabemos, figuraba la clausura del debate.

Finalmente, reunido el nuevo Senado elegido en marzo, acordó derogar el acuerdo anterior y poner en vigencia nuevamente las reformas reglamentarias aludidas. Esto sucedía el 7 de junio de 1924.

En la reforma constitucional de 1925 se dió consagración definitiva a este principio, al aprobarse el inciso segundo del artículo 58 que, como se ha dicho, vino a dar vida constitucional a lo establecido sobre esta materia de los Reglamentos de las Cámaras.

En el primer caso, dice el artículo 85, que un senador, apoyado por otros dos, puede pedirla verbalmente, o por escrito en la segunda sesión en que se tratare de un proyecto. La proposición se vota al comenzar el tiempo de Fácil Despacho de la sesión siguiente. Aceptada la clausura, se procede a votar inmediatamente el proyecto y sus indicaciones. Rechazada, la petición puede reiterarse después de la sesión siguiente en que se tratare nuevamente el mismo asunto.

En el caso de proyectos que figuren en el Orden del Día de una sesión, la clausura puede ser pedida por un senador, apoyado por otros dos, cuando un proyecto ha sido discutido durante tres sesiones completas celebradas en días distintos. La proposición debe votarse al término de la primera hora de la sesión siguiente. Cuando un proyecto se estuviere discutiendo en tercer trámite constitucional, la clausura puede pedirse después de dos sesiones.

Rechazada la clausura, puede renovarse después de dos sesiones completas en que se haya continuado la discusión. Aprobada, se entra a la discusión particular del proyecto, reduciéndose a diez minutos la duración de los discursos y debiendo cerrarse el debate sobre cada artículo, al término de la sesión completa que se haya destinado a su discusión. El artículo 86 del Reglamento dispone que:

“en ningún caso la discusión particular y votación de un proyecto, producida la clausura, podrá durar más de diez sesiones”.

Finalmente, cuando se trata de un proyecto en cuarto o quinto trámite constitucional, la clausura puede pedirse para la totalidad de sus artículos por un senador, apoyado por otros dos, cuando se hayan pronunciado dos discursos de ideas opuestas. Rechazada la petición de

(22) “El Mercurio” de Santiago, 1.º de febrero de 1924, páginas 11 y 12.

clausura, puede renovarse en otra sesión. Aprobada, se procede de inmediato a votar las modificaciones o insistencias.

El mismo procedimiento señalado en el párrafo anterior es el aplicable para el caso de proyectos de ley devueltos con observaciones por el Presidente de la República.

27.—En la Cámara de Diputados.

Según el Reglamento de la Cámara —artículo 139— pueden pedir la clausura, “verbalmente o por escrito”, un Ministro o un Comité, de acuerdo con las reglas contenidas en los artículos siguientes”.

Aquí podemos notar la primera diferencia con respecto a lo que dispone el Reglamento del Senado. En efecto; según éste, la clausura siempre debe ser solicitada por un senador apoyado por otros dos; en la Cámara de Diputados, en cambio, puede ser propuesta por un Ministro de Estado o por un Comité Parlamentario.

También, el Reglamento de la Cámara distingue para estos efectos entre los proyectos que figuran en la Tabla de Fácil Despacho y los demás. Respecto de los primeros, se puede pedir la clausura en la primera sesión en que se haya tratado el proyecto y se vota al comenzar el tiempo de Fácil Despacho de la sesión siguiente. Aceptada la clausura, se vota inmediatamente el proyecto y sus indicaciones. Rechazada, el asunto continuará en la Tabla de Fácil Despacho.

Respecto de los demás proyecto, puede pedirse la clausura durante la discusión general, cuando ésta haya ocupado el tiempo de tres Ordenes del Día o hayan hecho uso de la palabra diez diputados. Pedida la clausura debe votarse de inmediato sin debate y en forma económica.

Aceptada la clausura, se pone inmediatamente en votación general el proyecto. Rechazada, puede renovarse la petición cuando se hayan pronunciado tres discursos, de los cuales uno sea en pro y otro en contra, o se haya discutido el proyecto en otra sesión durante todo el Orden del Día.

En la discusión particular, se puede pedir la clausura para un artículo de un proyecto cuando su discusión haya ocupado todo el Orden del Día de una sesión, o tres diputados hayan tomado parte en ella, dos de los cuales hayan emitido opiniones distintas.

Pedida la clausura se vota inmediatamente, sin debate y en forma económica. Aceptada, se procede a votar el artículo. Rechazada, puede renovarse la petición cada vez que se hayan pronunciado dos discursos más.

En la discusión de los proyectos devueltos en tercero, cuarto o quinto trámite constitucional, la clausura puede pedirse cuando se hayan pronunciado dos discursos.

28.—La clausura en la Ley de Presupuestos.

Tratándose de la discusión de la Ley de Presupuestos, dispone el artículo 188 del Reglamento, que la clausura se puede pedir en la discusión general por un Ministro o por un Comité cuando se hayan pronunciado diez discursos o discutido durante tres sesiones, de una hora de duración a lo menos. En la discusión particular, dice el ar-

título 189 que se puede pedir la clausura cuando se hayan pronunciado cinco discursos o el debate haya ocupado una sesión de una hora a lo menos.

La discusión de la Ley de Presupuestos presenta, en lo que respecta a la clausura del debate, una particularidad que deriva de la naturaleza especial que tiene dicha Ley. Sabido es que la Ley de Presupuestos tiene que ser aprobada y comunicada al Poder Ejecutivo antes del 31 de diciembre de cada año. Concordante con esta exigencia, el artículo 191 del Reglamento de la Cámara dispone que la discusión total de los Presupuestos se declarará clausurada de todos modos, en su primer trámite constitucional, al término de sesenta días, contados desde la presentación al Congreso del proyecto respectivo. De igual manera, la discusión en el segundo y tercer trámite constitucional se declarará clausurada al término de cien días, contados desde la fecha misma. La clausura en los demás trámites se declarará en igual forma, al término de los ciento dieciocho días.

En los casos de los artículos analizados precedentemente, la clausura se produce por ministerio del Reglamento y ello no es de extrañar dado, como se ha dicho, la naturaleza "sui generis" que tiene la Ley de Presupuestos.

29.—La urgencia y sus antecedentes en nuestra legislación.

Generalidades.

Como hemos expresado anteriormente, la urgencia es otra de las instituciones incorporadas en nuestra legislación constitucional el año 1925. La razón que se tuvo en vista al crearla fué la misma que vimos para la clausura del debate: la necesidad de obtener un pronunciamiento del Congreso Nacional dentro de un plazo determinado respecto de proyectos que, por la naturaleza de las materias abordadas en ellos, requieren y justifican un despacho acelerado.

La verdad es que el texto constitucional relativo a la urgencia no discrimina acerca de la facultad que confiere al Presidente de la República y habla de que éste puede hacer presente la urgencia para el despacho "de un proyecto de ley". No distingue la disposición del artículo 46 las materias que pueden ser objeto de esta petición, y de ahí podría concluirse, y desgraciadamente así ha sucedido, que pueden ser objeto de ella toda clase de proyectos, cualquiera que sea su importancia. No creyeron los constituyentes de 1925, que, en el transcurso del tiempo, se desvirtuaría tanto —como ha ocurrido— el uso de esta facultad presidencial que creaban, ni que ella iba a ser objeto de una aplicación tan ajena al espíritu que se tuvo en vista al establecerla.

Desde hace unos 14 años a esta parte más o menos, la facultad de la urgencia ha sido objeto de un uso indiscriminado y es así como se ha dado el carácter de urgentes a proyectos que realmente lo eran, como también y muy especialmente, a proyectos que no revestían, en ningún caso tal carácter. En otras palabras, se ha abusado de la urgencia.

30.—Historia del artículo 46.

Para confirmar la exactitud de esa afirmación tan categórica, creemos conveniente examinar la historia del nacimiento de la disposición constitucional del artículo 46, que transcribimos a continuación:

“El Presidente de la República podrá hacer presente la urgencia en el despacho de un proyecto, y en tal caso, la Cámara respectiva deberá pronunciarse dentro del plazo de treinta días.

“La manifestación de urgencia puede repetirse en todos los trámites constitucionales del proyecto”.

¿Cuál es el alcance de esta disposición constitucional? ¿Entrega acaso al arbitrio del Poder Ejecutivo el manejo de las tareas legislativas del Congreso? ¿O es acaso una facultad dada al Presidente de la República, en casos extraordinarios, para casos imprevistos a fin de resolver rápidamente los problemas?

Para responder a las preguntas que nos hemos planteado haremos una síntesis de la discusión habida en la Subcomisión encargada de estudiar la Constitución de 1925.

31.—Discusión en la Subcomisión.

En la décimoctava sesión de la Subcomisión de Reformas Constitucionales, celebrada el 5 de junio de 1925, se planteó el problema de la conveniencia de fijar al Senado un plazo determinado para pronunciarse sobre un proyecto ya aprobado por la Cámara de Diputados. Junto con la idea de fijar un plazo se consideró oportuno crear una sanción para el caso que el Senado no se pronunciare y así era cómo en el primitivo proyecto de reforma se contenía un artículo —el 32—, que decía:

“Aprobado un proyecto en la Cámara, pasará inmediatamente al Senado para su discusión en un término que no pase de un año. Si durante ese término el Senado no se pronunciare, el proyecto se entenderá aprobado. El plazo será sólo de 30 días para la Ley que fija los gastos de la Administración Pública”.

La redacción transcrita fué propuesta por don José Maza y la idea fué impugnada por don Eleodoro Yáñez, quien manifestó que si bien la labor del Congreso consistía en aprobar los proyectos de ley sometidos a su consideración, muchas veces se hacía obra patriótica deteniendo el despacho de leyes que pueden ser contrarias al interés público. A veces, por apasionamientos momentáneos o en consideración a situaciones políticas transitorias, se procura dictar leyes que pueden ser nocivas para las conveniencias del país. En estos casos, agregaba el señor Yáñez, sin producir choques ni violencias y dando lugar a que la opinión cambie y vea después con más serenidad que se trataba de hacer algo inconveniente, las Cámaras suelen detener el despacho de asuntos que llegan a su conocimiento.

Manifestó el señor Yáñez que, a su juicio, podría darse al Presidente de la República la facultad constitucional de solicitar la urgencia de los proyectos, cuando lo estime conveniente. Señaló en esa oportunidad, el mismo señor Yáñez, que en los Parlamentos no se encuentra uniformidad de pareceres en cuanto a ciertos intereses fundamentales de la sociedad o del Estado. Hay leyes, por otra parte, que

por su naturaleza, no pueden ser detenidas en el Congreso, como por ejemplo, un proyecto de ley declaratorio de guerra contra un país extranjero, que puede ser obstaculizado por hombres que, por doctrina, se opongan a toda guerra. Colocó, también por vía de ejemplo, el señor Yáñez, el caso de un cierre de bancos, que hace necesaria la dictación de leyes destinadas a solucionar el grave problema que encierra una medida semejante. Como éstos, pueden presentarse distintos casos, en que el Presidente de la República se vea obligado a solicitar un pronunciamiento rápido del Congreso.

Igualmente, el señor Yáñez, impugnó la idea de establecer un plazo para que un proyecto se entendiese automáticamente aprobado o rechazado por la Cámara Revisora, pues lo primero, la aprobación, podría dar origen a que la minoría obstruyese el despacho de un proyecto, a objeto de que él quedase aprobado por el sólo transcurso del tiempo, en forma automática. Esto, además, podría dar lugar a la inactividad de la Cámara Revisora, la cual esquivaría el estudio de los proyectos, toda vez que, con o sin su pronunciamiento, éstos quedarían aprobados, vencido el término constitucional (23).

La idea propuesta por don Eleodoro Yáñez, de crear la urgencia en el texto constitucional encontró acogida en la Subcomisión y tanto fué así que la opinión dominante fué la de quitar todo plazo a la Cámara Revisora, facultando, en cambio, al Presidente de la República para hacer presente la urgencia en el despacho de un proyecto de ley.

El señor Maza hizo ver la conveniencia de fijar un plazo para la aprobación de los proyectos para los cuales solicitara el trámite de urgencia el Presidente de la República.

El señor Alessandri propuso fijar en treinta días ese plazo.

Finalmente, los señores Romualdo Silva Cortés, Luis Barros Borgoño y el propio autor de la idea de introducir la urgencia en nuestra legislación constitucional, abundaron en consideraciones respecto a la naturaleza de los proyectos que debían ser objeto, por parte del Presidente de la República de una petición de urgencia y todos ellos concordaron en que debía tratarse de "leyes de urgencia", como las calificó el señor Barros Borgoño.

Después de esta sucinta exposición de la discusión habida en la Subcomisión Redactora al tratarse la urgencia, no es tarea difícil contestar las preguntas que nos planteamos anteriormente.

Es indudable, a la luz de lo que hemos expuesto, que el alcance de la disposición que examinamos no es otro que proporcionar al Presidente de la República un recurso que permita obtener del Congreso Nacional el despacho rápido de aquellos proyectos que se refieren a materias que realmente necesitan de una solución urgente. No pasó siquiera por la mente de los miembros de la Subcomisión Redactora, poner en manos del Poder Ejecutivo una herramienta que sólo a él permitiera legislar e impedir al Parlamento el pleno ejercicio de sus funciones legislativas.

(23) Actas Oficiales de las sesiones celebradas por la Comisión y Subcomisiones encargadas del estudio del Proyecto de Nueva Constitución Política de la República, páginas 232 y 233.

El artículo 46 de nuestra Carta Fundamental no ha sido interpretado siempre por el Poder Ejecutivo de acuerdo con el espíritu que se tuvo en vista al establecerlo, con el propósito que inspiró al legislador para incorporarlo al texto constitucional.

32.—La urgencia antes de la Constitución de 1925.

La petición de urgencia hecha por el Presidente de la República al Congreso Nacional para el despacho de un proyecto de ley no constituye una novedad absoluta en nuestra legislación política. La Constitución promulgada el año 1823, contemplaba el empleo de la urgencia en la aprobación de ciertos proyectos.

El artículo 72 de ese texto constitucional, señalaba las facultades de la Cámara Nacional, y en una de sus partes decía: "En un caso urgentísimo la Cámara declara previamente si hay urgencia; resuelve en el término que se fije, pero jamás sin dos sesiones, aunque sea con el intersticio de horas".

Esa disposición tenía, su razón de ser en el mecanismo que se establecía en la Constitución de 1823. La Cámara Nacional tenía una autoridad legislativa subsidiaria de la del Senado, siendo una de las facultades propias que tenía ésta, la de poder acelerar el despacho de ciertas leyes de carácter urgente, cuya tramitación podía tener una gestación excesivamente prolongada.

Posteriormente, esta facultad desapareció, y así fué cómo la Constitución de 1833, por ejemplo, no la consagró ni en su forma primitiva, ni menos con la modalidad que la urgencia adquirió después en la Constitución de 1925.

Es indudable que la urgencia concebida en los términos en que aparecía en la Constitución de 1823 no guarda relación alguna con el actual sistema de urgencias vigente y al hacer un recuerdo de ella nos ha guiado simplemente la intención de dar una mirada retrospectiva y citar esa disposición no como un antecedente de la actual urgencia, sino únicamente como un dato ilustrativo.

33.—Sistemas de urgencia.

Puede decirse que hay dos sistemas de urgencia que podríamos denominar absoluto y relativo, respectivamente.

Sistema relativo de urgencia, es el vigente en nuestra legislación. No ahondaremos en detalles acerca de él en esta ocasión porque a través de toda esta Memoria lo hacemos con bastante amplitud. Sólo ensayaremos una definición de él y diremos que sistema relativo de urgencia es aquél en que un proyecto tiene el carácter de urgente, sea porque el Presidente de la República, haciendo uso de facultades que le son otorgadas por la Constitución o la ley, así lo solicita, sea porque ese proyecto reúne determinadas condiciones que, también por disposición constitucional o legal, le otorgan esa calidad.

El sistema absoluto de urgencia es aquél en que todos, o la mayor parte de los proyectos que ocupan la atención del Congreso tienen una tramitación de urgencia. Tal vez la única legislación que ha adoptado ese sistema sea la Constitución checoslovaca y nos referimos, na-

turalmente, a la legislación vigente con anterioridad a la última guerra mundial.

El artículo 43 de la Constitución de ese país, disponía lo siguiente:

“El Senado está obligado a decidir sobre un proyecto de ley aceptado por la Cámara de Diputados, en el plazo de seis semanas; sobre un proyecto de ley de presupuestos y ley de defensa nacional, en un plazo de un mes. La Cámara de Diputados está obligada a decidir sobre un proyecto de ley aceptado por el Senado, en un plazo de tres meses.

“Estos plazos se cuentan a partir del día en que el proyecto de ley aprobado por una Cámara se presenta impreso ante la otra, y pueden ampliarse o restringirse, si con anterioridad lo acuerdan las dos Cámaras.

“El plazo de un mes fijado para el Senado para votar un proyecto de ley de presupuestos o de defensa nacional, no puede nunca prorrogarse...”

“Si la Cámara que en segundo término ha de conocer un proyecto ya aprobado por la otra, no adopta resoluciones en los plazos que antes se fijan, se entenderá que aquella Cámara aprueba lo ya votado por la primera” (24).

Este sistema absoluto de urgencia, no es en modo alguno aconsejable, menos aún en la forma consagrada en la antigua Constitución checa. Fuera de las razones de orden general que dicen relación con la necesidad de velar por la dictación de leyes bien meditadas, objetivo que es imposible conseguir si todos los proyectos se estudian bajo el imperativo de vencimiento de plazos, hay otros motivos que hacen inaceptable un sistema de esa naturaleza.

Establecido el plazo de urgencia sólo para la Cámara Revisora, bajo la sanción de considerarse aprobados los proyectos remitidos por la Cámara de origen, si dentro de esos plazos no ha recaído pronunciamiento, esta última Corporación puede valerse de medios ilícitos para que aquella no posea el tiempo indispensable para estudiarlos con tranquilidad y poder imponerse del alcance de los preceptos contenidos en ellos. Puede, por ejemplo, acumular varios proyectos y enviarlos conjuntamente a la Cámara revisora. En tal caso, ésta se encontrará en la siguiente alternativa: o expide una resolución precipitada o simplemente deja correr el plazo para que quede automáticamente aprobado.

El sistema relativo de urgencia no presenta estos inconvenientes, ya que los proyectos urgentes deben ser los casos de excepción, y al ser así, ello permite a las Cámaras postergar el estudio de otras materias, para abocarse a la discusión de los proyectos urgentes.

34.—Modalidades de la urgencia.

La urgencia no está consultada en la legislación de todos los países como una facultad del Presidente de la República, que es el carácter que tiene en la nuestra. Reviste también otras modalidades y es en esos casos su característica principal, que el o los plazos que rigen para el despacho de los proyectos considerados urgentes, corren automáticamente por obra de un precepto constitucional, sin que sea menester que el Presidente de la República u otra autoridad haga uso

(24) “Actas Oficiales de las sesiones celebradas por la Comisión y Subcomisiones encargadas del estudio del Proyecto de la Nueva Constitución Política de la República”, página 237.

de la urgencia, porque las materias o proyectos toman tal carácter por la sola disposición constitucional o legal que así lo estatuye.

En otras palabras, la urgencia puede ser considerada desde un doble punto de vista: como una facultad que tiene el Poder Ejecutivo y también como un mecanismo que en la legislación de ciertos países se consagra y en virtud del cual determinados proyectos que reúnan ciertas condiciones gozan "ipso jure" de plazos preferentes para ser considerados.

La Constitución Política del Paraguay, por ejemplo, establece que los proyectos remitidos por el Poder Ejecutivo a la Cámara de Representantes, deben ser tratados y despachados en el curso de las sesiones del año, pues si no quedan convertidos en leyes (25).

35.—La urgencia en la legislación de otros países.

De las Constituciones modernas europeas de postguerra, hay dos que consagran en sus disposiciones la existencia de este mecanismo que estudiamos: la italiana y la alemana.

La Constitución italiana establece ciertos procedimientos abreviados a que quedan sujetos aquellos proyectos respecto de los cuales se declara la urgencia (26). También, la Constitución alemana, en sus artículos 76 y 81, contempla procedimientos especiales aplicables a determinados proyectos del Gobierno Federal, y en ellos se consideran plazos dentro de los cuales éste debe manifestar su opinión favorable o contraria a tales proyectos (27).

En cuanto a los países americanos, fuera del caso señalado de Paraguay, es preciso recordar el de Colombia, cuya Constitución Política, en el artículo 91, consagra la facultad presidencial de la urgencia en términos muy similares a los establecidos en la Constitución chilena. Dice el artículo citado:

"El Presidente de la República podrá hacer presente la urgencia en el despacho de un proyecto, y en tal caso la Cámara respectiva deberá decidir sobre él dentro del plazo de treinta días. La manifestación de urgencia puede repetirse en todos los trámites constitucionales del proyecto, pero si el Presidente insistiere en la urgencia, el proyecto tendrá prelación sobre otro asunto, hasta que la Cámara respectiva resuelva sobre él" (28).

La Constitución boliviana, en su artículo 77 contiene también una disposición que señala para ciertos proyectos, una tramitación abreviada (29).

En Guatemala y Honduras las Constituciones respectivas contemplan un artículo del tenor que se inserta a continuación y en el cual se establece la urgencia:

(25) Lazcano y Mazón.—"Constituciones Políticas de América" Tomo II, página 323. Constitución Política del Paraguay, artículo 54.

(26) "Constituciones Políticas extranjeras clasificadas por materias". Partido Peronista, página 411. Constitución Política Italiana 1947, artículo 72.

(27) Obra citada anteriormente, página 362. Constitución alemana

(28) "Constituciones extranjeras clasificadas por materias". Partido Peronista, página 50. Constitución de la República de Colombia, 1945, artículo 91.

(29) Obra citada anteriormente, página 14. Constitución Política de la República de Bolivia, artículo 74.

“Presentado un proyecto de ley, se pondrá en discusión en tres sesiones diferentes celebradas en distintos días, y no podrá votarse hasta que se tenga por suficientemente discutido en la tercera sesión.

Se exceptúan aquellos casos que el Congreso declare de urgencia nacional, con el voto de las dos terceras partes del total de los diputados” (30).

Finalmente, la Constitución Política de Nicaragua, en su artículo 196, dispone: “El Presidente de la República puede exponer al Congreso la urgencia del despacho de un proyecto, y la Cámara respectiva deberá pronunciarse dentro del plazo de diez días”.

“La manifestación de urgencia puede repetirse en todos los trámites del proyecto.

“En este caso, pueden las Cámaras dispensar el trámite de segundo debate” (31).

También los términos de la disposición transcrita son análogos a los empleados en la Constitución chilena, y la diferencia más substancial es la referente al plazo, que en la legislación nicaragüense es más reducido que en la chilena.

(30) Lazcano y Mazón.—Obra citada. Tomo I, artículos 123 y 105 de las Constituciones de Guatemala y Honduras, respectivamente, páginas 175 y 207.

(31) Lazcano y Mazón.—Obra citada, páginas 236 y 237.

C A P I T U L O I I I

REGLAMENTACION DE LA URGENCIA EN NUESTRA LEGISLACION

36.—Nociones generales.—Examen del artículo 46 de la Constitución.

Nuestra Constitución Política, en su artículo 46, consagra la existencia de la citada facultad presidencial de la urgencia, en los siguientes términos:

“Artículo 46.—El Presidente de la República podrá hacer presente la urgencia en el despacho de un proyecto, y en tal caso, la Cámara respectiva deberá pronunciarse dentro del plazo de treinta días.

“La manifestación de urgencia puede repetirse en todos los trámites constitucionales del proyecto”.

Los términos que emplea la disposición constitucional transcrita, son amplios y no hacen distinción de ninguna naturaleza, de tal manera que la petición de urgencia puede hacerla el Presidente de la República, sea tratándose de un Mensaje del Ejecutivo, sea de alguna moción de un diputado o senador. Por otra parte, cuando el citado artículo 46 habla de la Cámara respectiva, alude sin duda alguna a aquella que está conociendo actualmente el proyecto que es materia de la urgencia.

El inciso final de este artículo que examinamos dice que la manifestación de urgencia puede repetirse en todos los trámites constitucionales. Queda en claro, a través de esas palabras que no puede el Presidente de la República solicitar la urgencia de una sola vez para toda la tramitación de una iniciativa legal y que el plazo de treinta días que se fija corre para cada uno de los trámites constitucionales que debe cumplir el proyecto.

Podemos agregar, finalmente, que nuestra Constitución no estableció sanción alguna para el caso en que una de las Cámaras no se pronunciase sobre un proyecto determinado, con urgencia calificada, dentro del plazo de treinta días que fija el artículo 46.

La circunstancia anotada constituye un verdadero vacío constitucional, y aunque hasta la fecha y desde la incorporación de la urgencia en nuestra legislación constitucional, no ha ocurrido tal caso, es indudable que en el futuro podría ocurrir que venciera el plazo constitucional y la Cámara respectiva no se hubiere pronunciado sobre un proyecto calificado de urgente, sea aprobándolo o rechazándolo. Podría suceder, por ejemplo, que citada la Cámara respectiva el día mismo del vencimiento del plazo constitucional fracasara por falta de quórum la o las sesiones a que se hubiere convocado con el objeto de ocuparse de un proyecto con urgencia.

Difícil es, no obstante, crear una sanción para el caso de que nos ocupamos. Sanciones posibles podrían ser, o bien la facultad otorgada al Presidente de la República para disolver la Cámara infractora o considerar, por ejemplo, aprobado o rechazado el proyecto de ley en los términos propuestos por su autor o aprobados por la otra Cámara. Una y otra nos parecen inconvenientes. Creemos que más que sanciones lo que urge proponer es una modificación de nuestro actual sistema de urgencia, materia que trataremos más adelante.

Hay quienes han sostenido que la Constitución en su artículo 46, únicamente autoriza al Presidente de la República para expresar la conveniencia de despachar con urgencia un proyecto determinado y que, en consecuencia, de los actuales términos de esa disposición se desprendería que la Cámara que conoce de una petición de urgencia podría aceptarla o desecharla.

Creemos que esta interpretación no tiene cabida en el texto de la disposición que examinamos, y la razón que tenemos para afirmar-lo reside en que, si bien el artículo 46 dice que el Presidente de la República puede "hacer presente" la urgencia, no lo es menos que, renglón seguido, agrega que "en tal caso la Cámara respectiva **deberá** pronunciarse dentro del plazo de treinta días". Queda fuera de toda duda que son imperativos los términos que empleó el constituyente, al decir que la Cámara **deberá**, dentro de treinta días, aprobar o rechazar el proyecto respecto del cual se ha hecho presente la urgencia.

Lo que procede, pues, una vez recibida una petición de urgencia por una Cámara, es calificarla, dándole algunos de los grados que las disposiciones reglamentarias establecen.

Esta interpretación que hemos dado, se ve, por otra parte, plenamente confirmada por los artículos 196 del Reglamento de la Cámara y 89 del Senado, disposiciones que señalan el procedimiento a seguir, recibida que sea una petición de urgencia del Presidente de la República.

Coincidimos ampliamente en esta materia con tratadistas de renombre, como don G. Amunátegui y don Carlos Estévez, quienes en sus obras sobre Derecho Constitucional, consagran análoga interpretación (32) (33).

Con muy buen criterio, el legislador sólo creó la urgencia en el texto constitucional y señaló las normas generales de su existencia y aplicación. Dejó los detalles de su tramitación a los Reglamentos Internos de las Cámaras, que contienen las reglas a que se sujeta la sustanciación y trámite de los proyectos a los cuales el Ejecutivo da el carácter de urgentes.

Examinaremos separadamente las disposiciones reglamentarias pertinentes, tanto en el Reglamento Interior del Senado como de la Cámara de Diputados y en seguida señalaremos las diferencias existentes entre una y otra reglamentación.

37.—La urgencia en el Reglamento de la Cámara de Diputados.

Los artículos 196 y siguientes del Reglamento de la Cámara de Diputados, se ocupan de la tramitación de las peticiones de urgencia he-

(32) Amunátegui J., Gabriel.—Manual de Derecho Constitucional, página 470.

(33) Estévez G., Carlos.—Elementos de Derecho Constitucional Chilenos, página 246.

chas por el Presidente de la República para el despacho de los proyectos de ley.

Antes de entrar a examinar esas disposiciones, diremos que la urgencia puede solicitarse en cualquier momento de la tramitación de un proyecto, cualquiera que sea el estado en que se encuentre, tanto constitucional como reglamentariamente. Se puede pedir en primero o segundo trámite constitucional o cuando el proyecto se encuentre pendiente en Comisión o en estado de tabla, en primero o segundo informe. Puede, además, pedirse tantas veces, cuantas se quiera para cada proyecto y en cada Legislatura.

Es indudable que un proyecto, vencido el término constitucional de treinta días, debe ser despachado por la rama del Congreso en que se encuentre pendiente, pero sucede muy a menudo que proyectos con urgencia no se hallan en condiciones de ser tratados por la Cámara de Diputados o por el Senado, en atención a que el tiempo para su estudio se ha hecho escaso y las comisiones técnicas respectivas no han alcanzado a emitir su informe. En esos casos, muchas veces el Ejecutivo procede a retirar, mediante un oficio del Presidente de la República, la petición de urgencia, y también es frecuente que envíe otro oficio solicitando nuevamente la urgencia para el despacho de ese mismo proyecto.

De ahí que digamos que la urgencia pueda pedirse cuantas veces sea necesario para el despacho de un proyecto y en el curso de una Legislatura. Fuera, además, de que la petición de urgencia, como ya lo hemos dicho, no tiene el carácter de general, sino que es menester solicitarla expresamente en cada uno de los trámites constitucionales de un proyecto.

Igual cosa podemos decir en cuanto a las veces que se puede pedir la urgencia para un proyecto en una Cámara, o sea, cuantas el Ejecutivo crea necesario o conveniente para su despacho.

38.—Calificación de la urgencia.

Ya hemos esbozado en líneas precedentes la forma en que el Ejecutivo hace presente la urgencia para el despacho de un proyecto: lo hace por medio de un oficio del Presidente de la República en el cual se señalan el o los proyectos motivo de esta petición. Recibido el oficio, se procede a dar cuenta de él a la Cámara en la primera sesión que ésta celebre, y en ella tiene lugar lo que podríamos denominar la primera tramitación a que se sujeta la petición de urgencia en la Cámara de Diputados: su calificación.

Esta calificación se hace inmediatamente después que el secretario de la Corporación termina de leer la Cuenta de la sesión respectiva y sin que, a su respecto, pueda promoverse debate.

El artículo 196 del Reglamento, en su inciso primero, dice:

“Si el Presidente de la República, en conformidad al artículo 46 de la Constitución, hace presente la urgencia para el despacho de un proyecto, la Cámara resolverá si es de “simple urgencia”, de “suma urgencia” o de “extrema urgencia”.

Se habla de calificación, entonces, porque la Cámara puede resolver otorgar a la urgencia hecha presente un grado distinto, que se

llaman simple urgencia, suma urgencia y extrema urgencia, que se diferencian una de otra en que reglamentariamente debe ser despachado el asunto.

39.—Excepción a la regla de calificación.

Existe una excepción a la regla general de que las urgencias se califican en la sesión en que se da cuenta del oficio u oficios del Presidente de la República, en que las solicita: las urgencias de que se da cuenta en la primera sesión de una Legislatura. En esos casos se ha estimado que debe aplicarse lo dispuesto en el artículo 73 del Reglamento, que dice:

“La primera sesión de cada Legislatura comenzará a las 16 horas.

“Esta sesión, sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo 46, tiene por objeto:

- 1º—Designar días y horas para las sesiones ordinarias;
 - 2º—Señalar el día de cada semana reservado exclusivamente al trabajo de las Comisiones, en conformidad al artículo 71;
 - 3º—Dar cuenta de la Tabla para las sesiones ordinarias; y
 - 4º—Dar cuenta del personal que formará los Comités de los Partidos.
- En seguida se levantará la sesión”.

La primera sesión de cada Legislatura tiene, en conformidad al precepto transcrito, objetivos bien precisos y determinados que no permiten entrar a considerar otros asuntos que no sean aquellos que se encuadren en esas normas. De tal manera que en esa sesión no pueden calificarse urgencias, sino sólo dar cuenta de ellas para que en esa forma los proyectos respectivos queden en tabla para proceder, en la sesión próxima a calificar la o las urgencias hechas presente. Sólo por unanimidad, la Corporación puede en tales sesiones entrar a ocuparse de otras materias diferentes de las señaladas en el artículo 73.

Estudiaremos a continuación, en forma separada, la tramitación a que se sujeta cada una de las peticiones de urgencia en los distintos grados que pueden tener —simple, suma y extrema— y las diferencias que se presentan.

40.—Simple urgencia.

El artículo 197 señala el procedimiento aplicable a los proyectos con urgencia calificada de “simple”. Su texto es el siguiente:

“Cuando un proyecto sea declarado de “simple urgencia”, se procederá a su discusión y votación en la forma siguiente:

“Si el proyecto está en Tabla, se aplicarán las disposiciones del inciso cuarto de este artículo.

“Si el proyecto está en Comisión deberá ser informado en el plazo de cinco días, y si no lo es dentro de este plazo, quedará de hecho en Tabla.

“Una vez en Tabla el proyecto, ocupará el primer lugar del Orden del Día de las sesiones ordinarias y cuasiordinarias, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 105, sin perjuicio de las especiales que se acuerden o de las peticidas que se celebren para el mismo objeto. La Cámara deberá discutirlo en general dentro de tres días, contados desde aquél en que ocupe su correspondiente lugar en la Tabla.

“Si el proyecto vuelve para el segundo informe de Comisión, ésta deberá presentarlo en el plazo de tres días. Si transcurrido este plazo, la Comisión no ha emitido su informe, el proyecto quedará de hecho en Tabla.

“En todo caso, si se completa el plazo de quince días, sin que se haya terminado la discusión del proyecto, el Presidente, al término del Orden del Día de la última sesión anterior al vencimiento del referido plazo, declarará cerrado el debate sobre el proyecto, cualquiera que sea el trámite reglamentario en que se encuentre.

“Se procederá inmediatamente a votar y sólo se levantará la sesión cuando haya sido despachado el proyecto.

“Sin embargo, estas disposiciones no regirán en el caso de que la Cámara, a propuesta del Presidente, acuerde por mayoría prorrogar el plazo reglamentario por todo o parte del plazo constitucional”.

Para determinar con claridad la tramitación de los proyectos con simple urgencia, previamente conviene distinguir si se encuentran pendientes en Comisión o están en Tabla.

En el primer caso, se aplica el inciso tercero del artículo 197, o sea, la Comisión tiene un plazo de cinco días para estudiarlo y evacuar su informe; transcurrido ese plazo el proyecto queda en Tabla, esté informado o no por la Comisión.

Si el proyecto está en Tabla cuando se hace presente la urgencia, o bien cuando queda en Tabla, con o sin informe, una vez vencido el término de cinco días que tiene la Comisión, debe figurar en primer lugar del Orden del Día en las sesiones ordinarias y cuasiordinarias, en conformidad al artículo 105 del Reglamento, disposición que fija el orden de preferencia de la Tabla de la Cámara de Diputados, desde el momento que el proyecto figura en la Tabla tiene la Cámara un plazo de tres días para discutirlo en general.

Después de aprobado en general, todo proyecto debe volver a Comisión con las indicaciones presentadas y admitidas a discusión, a fin de que ésta emita su segundo informe. Si no se hubieren presentado indicaciones se entiende, también, aprobado en particular el proyecto, y no va, consecuentemente, a Comisión en trámite de segundo informe. Tal es lo que dispone el artículo 124 del Reglamento, el cual agrega que la Comisión deberá emitir el segundo informe dentro del plazo prudencial que la Cámara fije.

Pues bien, tratándose de un proyecto con simple urgencia, dispone el artículo 197, en su inciso quinto, que si vuelve a Comisión para segundo informe, éste deberá ser presentado en el plazo de tres días, y si no fuere evacuado en ese plazo, el proyecto quedará de hecho en Tabla.

En suma, el plazo reglamentario de la simple urgencia, incluyendo todos los trámites, es de quince días, al cabo de los cuales el proyecto debe votarse. Este plazo es fatal, como se desprende del inciso sexto del artículo 197, el cual dispone que completado ese plazo de quince días, el Presidente de la Cámara, al término del Orden del Día de la sesión anterior al vencimiento del plazo indicado, debe declarar cerrado el debate, cualquiera que sea el trámite reglamentario en que se encuentre el proyecto y debe procederse a la votación inmediata, no pudiendo levantarse la sesión sino una vez despachado el proyecto, todo esto último de acuerdo con el artículo 197 inciso penúltimo.

41.—Prórroga del plazo reglamentario de la simple urgencia.

El inciso final del mismo artículo dispone que los plazos a que se hace referencia en los incisos anteriores no rigen en el caso de que

la Cámara, a propuesta de su Presidente, acuerde, por mayoría, prorrogar el plazo reglamentario, por todo o parte del plazo constitucional.

Esta disposición es muy importante porque da origen a interpretaciones reglamentarias de interés y, además, porque en la práctica es de muy frecuente aplicación.

Los plazos que señala el Reglamento de la Cámara para que se evacuen los distintos trámites a que debe someterse el estudio y consideración de un proyecto en el caso de la simple urgencia, son muy reducidos, y dentro de ellos, especialmente dentro de aquél que se otorga a las Comisiones para el primer informe, no se alcanzan a cumplir esos trámites. A menudo sucede que, vencido el término reglamentario del primer informe, por ejemplo, y debiendo ocuparse la Cámara de la discusión general de un proyecto, se encuentra con que la Comisión no lo ha informado. Como no es conveniente ni serio que la Sala entre a considerar un proyecto sin el informe de la Comisión respectiva, viene a jugar la disposición que comentamos y la Cámara procede a prorrogar el plazo reglamentario hasta el término del constitucional, las más de las veces, y por parte de él, en otras.

Mediante este mecanismo, se ha dicho, la simple urgencia no tiene un plazo de quince días en total y de cinco días para que la Comisión emita el primer informe, etc., sino que, en la práctica, tiene un solo plazo: treinta días, que no es otro que el que señala la disposición constitucional del artículo 46.

42.—Aplicación del inciso final del artículo 197.

Por lo que respecta a esta misma disposición del inciso final del artículo 197 del Reglamento de la Cámara de Diputados, se ha planteado un problema interesante, que dice relación no sólo con la simple urgencia, sino que también con la suma y con la extrema urgencia.

Tal problema es si acaso lo dispuesto en el inciso final del referido artículo 197 puede aplicarse a los casos de suma y extrema urgencia. En otras palabras, si los plazos que el Reglamento señala para la tramitación de los proyectos con urgencia calificada de con uno de estos grados, pueden prorrogarse por todo o parte del término constitucional.

Hay quienes sostienen que la disposición en referencia es aplicable también al caso de la suma urgencia, alegando que existe la misma razón que en el caso de la simple urgencia: debe aplicarse, entonces, la misma disposición. Agregan que, en especial, es perfectamente justificable el prorrogar un plazo tan breve como es el que establece el Reglamento para la suma urgencia, por parte del término constitucional; que, incluso, muchas veces el propio interés nacional hace necesario el estudio más detenido de asuntos que por una momentánea mala interpretación se calificaron como de suma urgencia, sin tomar en cuenta que la trascendencia de las materias incluidas en un proyecto exige un estudio más lato. Hacen ver, finalmente, en abono de su tesis, lo que sucede en la práctica, o sea, la prórroga tácita que se hace de los plazos reglamentarios de la suma urgencia. Esta situación de hecho se plantea porque la realidad está dando la razón a la tesis que propugnamos, terminan arguyendo los sostenedores de esta opinión.

Creemos, no obstante las poderosas razones que se invocan en contra, que la letra del Reglamento y más que la letra, la ubicación que tiene la disposición que comentamos está indicando que la prórroga de los plazos procede sólo en el caso de la simple urgencia. Si la intención hubiere sido hacer aplicable este mecanismo a la suma y a la extrema urgencia, nos parece fuera de toda duda que la disposición que figura al final del artículo 197 habría sido contemplada como un artículo independiente y más genérico, que comprendiera no sólo a "estas disposiciones" como dice actualmente al referirse a las que la preceden en el artículo 197, sino a todas las disposiciones de los artículos 197, 198 y 199.

Podemos afirmar, en consecuencia, que la disposición en referencia alude únicamente a la simple urgencia y, por ende, es aplicable sólo a los plazos de ella. Aún más, no hay recuerdo en la Cámara de Diputados que un Presidente de la Corporación haya propuesto a la Sala la prórroga de un plazo reglamentario de suma urgencia hasta el término del constitucional; excepcionalmente, se ha acordado, siempre que existen razones poderosas de por medio, prorrogarlo por parte de él. Esto que podríamos llamar una jurisprudencia negativa nos da la razón en lo que venimos sosteniendo.

Un ejemplo que prueba nuestra afirmación, lo tenemos en lo sucedido con la urgencia solicitada por el Presidente de la República en el mes de agosto de 1951 para el despacho del proyecto sobre jubilación de empleados municipales, que se encontraba pendiente en la Comisión de Hacienda. Como no alcanzó la Comisión aludida a estudiar e informar a la Cámara sobre la materia, esta Corporación hubo de prorrogar el plazo reglamentario por parte del constitucional solamente, y posteriormente, por asentimiento unánime, reconsiderar su primitivo acuerdo de dar a la urgencia el grado de "suma" y otorgarle, en cambio, el de "simple".

Cabe, finalmente, agregar que si esa prórroga no se puede hacer en el caso de la suma urgencia, menos puede hacerse tratándose de la extrema urgencia.

43.—Prórroga de los plazos por unanimidad.

El problema que hemos planteado en las líneas precedentes dice relación únicamente con la aplicación del inciso final del artículo 197, o sea, a la prórroga de los plazos a propuesta del Presidente de la Cámara y por acuerdo de la mayoría de ella.

Lo que hemos sostenido no debe, pues, entenderse extensivo para los casos en que el acuerdo de prórroga de los plazos se tome por unanimidad. En tal circunstancia debe aplicarse la disposición del artículo 28 del Reglamento, que en su inciso primero dice:

"Sólo podrá suspenderse, para un caso particular, el cumplimiento de las disposiciones de este Reglamento, por acuerdo unánime de los diputados presentes, o en el caso previsto en el artículo 42, cuando existe acuerdo unánime de los Comités, sin perjuicio de lo dispuesto en los artículos 61 inciso segundo, 84 inciso segundo y 130 precepto primero".

En virtud de ese artículo, en la Cámara de Diputados, por unanimidad, puede hacerse lo que se quiera, salvo aquellas cosas que están expresamente exceptuadas. Pueden, en consecuencia, por unanimidad

prorrogarse los plazos reglamentarios de la suma y extrema urgencia, por todo o parte del término constitucional.

De ahí que pueda afirmarse, sin temor de incurrir en un desatino, que en último término los distintos grados de urgencia que contempla el Reglamento con sus plazos respectivos, pueden reducirse a una sola clase de urgencia, con un plazo también único de treinta días, o sea, el constitucional.

44.—Suma urgencia.

El artículo 198 del Reglamento se refiere a la tramitación de los proyectos con urgencia calificada de suma. Dice así:

“Cuando un proyecto sea declarado de suma urgencia, se procederá a su discusión y votación en la forma siguiente:

“El proyecto deberá ser despachado por la Cámara en cinco días, que se distribuirán así:

“1º—Un día para el primer informe de Comisión;

“2º—Un día para la discusión general de la Cámara. Dentro de la discusión general, deberán formularse todas las indicaciones al proyecto;

“3º—Dos días para el segundo informe de Comisión;

“4º—Un día para la discusión y votación en particular del proyecto.

“En la discusión particular, sólo un ministro o treinta y cinco diputados podrán renovar las indicaciones rechazadas por la Comisión en su segundo informe.

“Vencido el plazo de cinco días a que se refiere el inciso segundo de este artículo, o el de cuatro días en el caso de que el proyecto se encuentre en Tabla, se procederá a la votación total del proyecto, al término del Orden del Día, cualquiera que sea el estado en que se encuentre, y sólo se levantará la sesión respectiva cuando hayan terminado todas las votaciones”.

De la lectura del artículo transcrito, puede concluirse que los plazos reglamentarios de la suma urgencia son mucho más reducidos que en la simple urgencia. Para estudiar en detalle esta materia conviene hacer la misma distinción previa que hacíamos al tratar de la simple urgencia, o sea, si el proyecto está en Comisión o en estado de Tabla.

En el primer caso, la Comisión tiene sólo un día para estudiar el proyecto e informar a la Cámara. No es necesario discurrir demasiado para llegar a la conclusión que este plazo es excesivamente corto y que es imposible que la Comisión pueda compenetrarse bien de un problema determinado en ese lapso. Más grave resulta esta situación y en consecuencia más insuficiente ese plazo, en aquellos casos en que un proyecto calificado con suma urgencia debe ser estudiado por la Comisión técnica respectiva y, además, por la Comisión de Hacienda, la cual, en virtud de los artículos 61 y 62 del Reglamento, tiene que conocer de aquellos asuntos que importen gastos no consultados en la Ley de Presupuestos o los que establezcan nuevas contribuciones.

En tales circunstancias resulta materialmente imposible que ambas Comisiones puedan conocer de un asunto y emitir sus respectivos informes. Se plantea en este caso una cuestión reglamentaria de interés, pues hay una colisión de disposiciones en el Reglamento de la Cámara de Diputados. En efecto, mientras el artículo 198 dispone que la Comisión debe informar en el plazo de un día y la Cámara, en consecuencia, debe ocuparse de ese asunto vencido tal plazo, el artículo 61 dispone en su inciso segundo, que un proyecto sometido, en conformidad al inciso segundo, al trámite de la Comisión de Hacienda,

ni aún por acuerdo unánime de la Cámara puede seguir su curso reglamentario sin el informe de esa Comisión.

Esta cuestión reglamentaria se ha resuelto uniformemente haciendo primar lo dispuesto en el artículo 61, o sea, que vencido el plazo reglamentario de urgencia y no informado el proyecto por la Comisión de Hacienda, la Cámara no puede entrar a ocuparse de él, ni aún cuando haya asentimiento unánime para tratarlo. Esta situación a que aludimos puede comprobarse a diario en las tablas de sesiones de la Cámara. Un caso reciente —para citar uno de tantos— lo tenemos en el proyecto sobre Estatuto Médico, que no pudo ser tratado al vencimiento del plazo reglamentario por no tener informe de la Comisión de Hacienda (34).

El único caso en que la disposición del artículo 61 cede, es ante el vencimiento del plazo constitucional. La solución en ese caso es perfectamente explicable y lógica: prima sobre lo dispuesto en el Reglamento de la Cámara lo que preceptúa la Constitución Política del Estado.

Siguiendo en el estudio de la tramitación de un proyecto en Tabla, con suma urgencia, podemos agregar que la Cámara tiene un día de plazo para discutirlo en general y que durante ese plazo deben presentarse las indicaciones a los diversos artículos del proyecto. Una vez cerrado el debate y votado en general el proyecto, éste pasa, conjuntamente con las indicaciones formuladas, a Comisión para el trámite de segundo informe.

La Comisión tiene un plazo de dos días para discutir el proyecto en particular y evacuar ese informe. Pasa éste a la Cámara, la que en un día debe discutirlo y votarlo en particular. El artículo 198, en su penúltimo inciso, establece una regla especial para la renovación de las indicaciones rechazadas por la Comisión en el segundo informe y al respecto dice que sólo un Ministro o treinta y cinco diputados podrán hacer esta renovación. La regla general en esta materia está contenida en el artículo 125 del Reglamento, que exige para poder renovar estas indicaciones la firma de tres Comités y de cuarenta diputados a lo menos.

En total, el plazo que establece el Reglamento para el despacho de un proyecto con urgencia calificada de suma es de cinco días, si está en Comisión, y de cuatro cuando está en Tabla. Vencidos esos plazos, cualquiera que sea el estado en que el proyecto se encuentre, hay que proceder a la votación total de él sin que pueda levantarse la sesión hasta el término de su despacho completo. Así lo dispone el inciso final del artículo 198, análogo como puede observarse, a lo preceptuado en el artículo 197, con respecto a la simple urgencia.

La única circunstancia que podría impedir el cumplimiento de esa regla general, sería el hecho de no haber quórum para adoptar acuerdos, lo cual no permitiría votar el proyecto. Esta situación de hecho no está contemplada en el Reglamento, ni se ha presentado en la práctica, pero la solución nos parece clara: el Presidente de la Corporación, en uso de sus facultades reglamentarias, debe citar a la Cámara

(34) Boletín de Sesiones de la Cámara de Diputados, correspondiente a la sesión 33ª ordinaria, celebrada el 1.º de agosto de 1951.

para que ésta se pronuncie sobre el proyecto y la sesión no debe levantarse hasta que éste sea totalmente despachado.

45.—Extrema urgencia.

El artículo 199 del Reglamento Interior de la Cámara de Diputados, da las normas que deben observarse para la tramitación de los proyectos con extrema urgencia. Hay, no obstante, una disposición interesante en el artículo 196, que se relaciona con ciertas exigencias imprescindibles para que a un asunto se le pueda otorgar este grado de urgencia. Dice el inciso segundo del mencionado artículo, lo siguiente:

“Para calificar un asunto como de “extrema urgencia”, se requiere que la indicación de calificación sea formulada por dos Comités, a lo menos, y que la resolución sea adoptada por los dos tercios de los diputados presentes”.

46.—Requisitos para la extrema urgencia.

Se requieren, pues, dos requisitos para que un proyecto pueda ser calificado como de extrema urgencia: a) que sea propuesto por dos Comités Parlamentarios a lo menos; y b) que la resolución sea adoptada por los dos tercios de los diputados presentes.

La exigencia de estos requisitos es perfectamente explicable, dados los caracteres que tiene la extrema urgencia en relación con los plazos extraordinariamente breves que se da a la Cámara para despachar un asunto en esas condiciones. La brevedad de esos plazos, que más adelante veremos en detalle, importan una verdadera renuncia de la Corporación a imponerse y a conocer en debida forma una determinada materia. Lógico resulta, entonces, que para acceder la Cámara a renunciar prácticamente a su derecho, que por otra parte es una obligación suya, de conocer a fondo toda materia sometida a su estudio y resolución, se exijan requisitos especiales, como lo es el establecimiento de un alto quórum para acordarla, que impida a una mayoría dócil al Poder Ejecutivo dar la calificación de extrema a todas las urgencias que aquél solicite, y la exigencia de que la proposición para calificar una materia con el grado de extrema urgencia deba ser hecha por dos Comités, a lo menos.

47.—Estudio del artículo 199.

Entrando al estudio del artículo 199, ya mencionado, reproducimos a continuación su texto:

“Cuando un proyecto sea declarado de “extrema urgencia”, se procederá a su discusión y votación en la forma siguiente:

“No habrá informe de Comisión, salvo que la Cámara así lo acuerde.

“El proyecto deberá ser despachado por la Cámara en dos días, que se distribuirán así:

“1º—Un día para el informe, según el caso, que puede ser verbal o escrito;

“2º—Un día para la discusión y votación del proyecto.

“Para los demás trámites constitucionales, tendrá la Cámara otro día más.

“La discusión de estos proyectos se hará en general y particular a la vez. No serán sometidos a segundo informe”.

Sólo dos días tiene la Cámara para ocuparse de un proyecto calificado de extrema urgencia. Tanto se acortaron los plazos que aún se prescinde del informe de Comisión, el cual sólo procede, de acuerdo con el inciso segundo del artículo 199, cuando la misma Cámara lo acuerde expresamente. En ese caso, el término alcanza a dos días, destinado uno de ellos, precisamente, al informe. En el día restante, la Cámara debe proceder a la discusión y votación del proyecto. Y tiene la Cámara un día, como lo dice el mismo artículo 199, para los demás trámites constitucionales. En estos casos, los proyectos se discuten conjuntamente en general y particular y no existe, por ende, el trámite de segundo informe. Es de interés anotar que la norma general es que todo proyecto debe pasar a la Comisión para segundo informe cuando, terminada la discusión general en la Cámara, se hubieren formulado indicaciones. Sólo se puede omitir este trámite cuando la Cámara, a propuesta de un Comité y con la concurrencia de los dos tercios de los diputados presentes, así lo acuerde, todo esto en conformidad al artículo 124 del Reglamento.

Es indudable que la calificación de extrema urgencia para un proyecto sólo es procedente cuando las circunstancias porque atravesase el país sean de una gravedad tal que no pueda posponerse un pronunciamiento legislativo más allá de plazos brevísimos. Este mecanismo de la urgencia debe ser usado solamente, y en la práctica siempre lo ha sido, para casos de conmoción interna, de crisis exterior, etc., o sea, en otras palabras, cuando situaciones de orden extraordinario lo hagan aconsejable y, más que eso, sea imprescindible una acción rápida para evitar consecuencias funestas y respecto de las cuales cualquiera dilación pueda ser fatal. El uso inmoderado, abusivo o injustificado que se haga de la extrema urgencia puede traer consigo el desprestigio de esta verdadera arma de defensa que se tiene para casos muy calificados.

48.—Reglas comunes a la simple, suma y extrema urgencia.

El artículo 200 del Reglamento contempla la forma en que deben computarse los plazos a que se refieren los artículos 197, 198 y 199; al respecto, dice:

“Los plazos a que se refieren los tres artículos anteriores, se contarán desde el día en que se califique la urgencia, en conformidad a lo dispuesto en el artículo 196.

“Para computar estos plazos, no se tomarán en cuenta los días de feriado legal”.

Hizo bien el Reglamento en señalar la fecha a partir de la cual debían comenzar a computarse los plazos de la urgencia, porque podría haberse sostenido, a falta de una disposición como la que comentamos, que los plazos debían contarse desde el día de recibido el oficio del Presidente de la República en la Secretaría de la Cámara. Con la disposición aludida se salva toda duda al respecto.

En el artículo 201 se establece que “cuando un proyecto sea declarado de suma urgencia o de extrema urgencia, la Cámara, desde la fecha en que se dé cuenta del informe de la Comisión, quedará citada, por ministerio del Reglamento, a sesiones ordinarias y consecu-

tivas y a las mismas horas fijadas para las ordinarias y cuasior-
dinarias”.

Esta disposición no merece un comentario muy extenso, porque, conocidos ya los plazos que tiene la Cámara para pronunciarse sobre proyectos con suma o extrema urgencia, es obvio que para poder despacharlos dentro de ellos, debe sesionar con intensidad, en atención a lo angustioso de esos plazos. Esa es la razón de ser de la disposición transcrita.

Como consecuencia de lo anterior, el artículo 202 del Reglamento dice:

“Los proyectos de extrema o suma urgencia, ocuparán siempre el primer lugar de la Tabla en las sesiones especiales, no obstante que éstas se hayan acordado con posterioridad al hecho de encontrarse en Tabla dichos proyectos.

“Asimismo, si en alguna de estas sesiones especiales se da cuenta de algún informe sobre un proyecto de extrema o suma urgencia, se procederá conforme a lo establecido en el inciso anterior”.

El artículo en estudio alude a las sesiones especiales que pueda celebrar la Cámara, sea porque el Ejecutivo las solicite, porque el Presidente las ordene o porque la misma Corporación las acuerde —artículo 81 del Reglamento de la Cámara—, y distingue si el proyecto con suma o extrema urgencia se encuentra en Tabla con anterioridad a la fecha en que se hubiere acordado celebrar la sesión, y el caso en que se dé cuenta de un proyecto en ese estado en la sesión especial.

En ambos casos, el proyecto con suma o extrema urgencia pasa a ocupar el primer lugar de la Tabla, aunque tal materia no haya sido objeto de inclusión previa en la nómina de asuntos de los que deba tratar, citada al efecto la Cámara a sesión especial. De tal manera que un proyecto con urgencia calificada con uno de esos grados pospone a todo otro asunto. Esto no sucede en caso de que el proyecto tenga simple urgencia, pues en ese caso no es aplicable esta disposición, ya que ella no alude a esa clase de urgencia; para tratarlo se requeriría asentimiento unánime de la Sala, o bien que estuviera pronto a vencer el plazo constitucional de urgencia. De otro modo, no.

Finalmente, el artículo 203 se ocupa de reglamentar la situación de los proyectos despachados con urgencia en su primer o segundo trámite constitucional cuando deben ser tratados por la Cámara en tercer, cuarto o quinto trámite y hace una distinción según se trate de proyectos con simple o con suma urgencia.

Respecto de los primeros, dispone que se discutirán y votarán en la sesión siguiente a aquélla en que se dé cuenta de ellos a la Cámara. Cuando el proyecto hubiere sido despachado con suma urgencia en primer o segundo trámite constitucional y vuelva en tercero, cuarto o quinto trámite, deberá discutirse y votarse sobre Tabla en la misma sesión en que se dé cuenta de él.

Un caso de aplicación práctica de la disposición del artículo 203 ocurrió en la sesión ordinaria de la Cámara de Diputados, del martes 17 de julio de 1951, ocasión en que figuraban en la Tabla respectiva cinco proyectos con urgencia, y en que ocupaba el primer lugar uno sobre exención de impuestos en ciertas plantaciones de bosques, en tercer trámite constitucional, y que en su primer trámite había sido despachado con simple urgencia. Ese proyecto, en virtud del artículo

203, pasaba a tener preferencia en la Tabla por sobre los cuatro asuntos restantes, con urgencias calificadas de simple (35).

La razón de ser de esta disposición y la diferencia que establece se encuentra en los distintos plazos que rigen para una y otra clase de urgencia, y en que se supone que respecto de aquellas materias que han sido objeto de una suma urgencia, hay una mayor premura en despacharlas, que aquéllas que sólo han sido calificadas de simple.

48.—Prelación de urgencias.

El artículo 204 del Reglamento, el último de este cuerpo de disposiciones que se refiere a las urgencias, establece el orden de precedencia para considerarlas, y es así como dispone:

“La “simple urgencia” acordada para un proyecto, cederá su lugar a la “suma urgencia” acordada para otro, y ésta, a su vez, a la “extrema urgencia”.

Al formarse la Tabla para las sesiones de la Cámara de Diputados, hay que tener presente la regla contenida en el artículo transcrito, y confeccionarla de acuerdo a esas normas, dando preferencia, dentro de las urgencias, a los proyectos calificados con el grado de extrema, para seguir con los que tienen suma urgencia y, finalmente, con los de simple urgencia. Si los plazos de esos proyectos, suponiendo que figuren varios con urgencia en la Tabla, no están todavía vencidos, no hay mayores complicaciones y se procede a tratarlos según el orden que les corresponda, debiendo, sí, despacharse aquellos de plazo vencido, sea el reglamentario en el caso de la extrema y de la suma urgencia, sea el constitucional, en el caso de la simple urgencia.

Para conocer un ejemplo de urgencia con mejor grado que desplaza en el orden de la Tabla a otro u otros proyectos con urgencia de calificación inferior, recordaremos la sesión celebrada por la Cámara de Diputados, el martes 11 de septiembre de 1951.

En tal ocasión, figuran en Tabla cinco proyectos con urgencia con sus plazos reglamentarios pendientes. El primer lugar lo ocupaba un proyecto sobre anticipo de sueldos al personal de la Administración Pública, que tenía urgencia calificada de “suma” y que, por ende, postergaba a las materias restantes con sólo simple urgencia, como un proyecto que se refería a la fijación de normas para la exportación de cobre, otro sobre exención de impuestos a la Línea Aérea Nacional, etc.

La disposición del artículo 204 del Reglamento operaba sus efectos en la formación de la Tabla para la citada sesión (37).

En cambio, si hay proyectos con extrema urgencia, otros con suma y también alguno de simple urgencia con plazo constitucional próximo a vencer, debe la Corporación prolongar sus sesiones hasta el total despacho de esas materias, conservando siempre el orden de preferencia que fija el artículo 204, o sea, extrema urgencia primero, suma urgencia después, y simple por último.

(35) Boletín de Sesiones de la Cámara de Diputados, correspondiente a la Legislatura Ordinaria de 1951. Tomo II.

(36) Boletín de Sesiones de la Cámara de Diputados, correspondiente a la Legislatura Ordinaria de 1951. Tomo III.

En definitiva, tiene preferencia la extrema urgencia sobre las demás y, a su vez, la suma la tiene sobre la simple urgencia.

50.—La urgencia en el Reglamento del Senado.—Urgencia en la tramitación de acuerdos, en relación con el artículo 42 N° de la Constitución.

Los artículos 89 y siguientes del Reglamento del Senado, se ocupan de la tramitación de aquellos asuntos respecto de los cuales el Presidente de la República ha solicitado urgencia.

Antes de ocuparnos del estudio de las disposiciones reglamentarias que se refieren a la urgencia en la ley interna del Senado, haremos unas consideraciones respecto a los preceptos constitucionales que abordan esta misma materia, cuando el asunto objeto de la urgencia pende del conocimiento del Senado. Tales disposiciones son los artículos 46 y 42 número 6 de la Constitución Política del Estado.

No nos referimos al artículo 46, pues ya ha sido objeto de un estudio detallado anteriormente y todo cuanto hemos dicho a su respecto es valedero en esta oportunidad.

Nos ocuparemos, en cambio, en detalle de la disposición contenida en el N° 6 del artículo 42 de la Constitución, que presenta una novedad con relación a la urgencia, si tomamos en cuenta las normas que rigen sobre esta materia, tratándose de la Cámara de Diputados. Adelantamos, desde luego, que para tratar este punto, recurriremos de preferencia a los comentarios que a su respecto, hace el distinguido tratadista Guerra, en su obra "La Constitución de 1925" (37).

El artículo 42 de la Constitución señala en forma taxativa las atribuciones del Senado de la República, y al efecto, las enumera en forma minuciosa. En su número 6 dice así:

"Son atribuciones exclusivas del Senado:

"6°—Prestar o negar su consentimiento a los actos del Presidente de la República en los casos en que la Constitución o la Ley lo requiera.

"Si el Senado no se pronunciare dentro de treinta días después de pedida la urgencia por el Presidente de la República, se tendrá por otorgado su acuerdo".

Tanto la Constitución de 1833 como la actualmente en vigencia exigen el acuerdo del Senado para determinados actos del Presidente de la República, que luego veremos en detalle. También, la ley, en ciertos casos, lo requiere.

El texto antiguo de la Constitución de 1833 establecía, en el artículo 42, número 4, como atribución del Senado la de "prestar o negar su consentimiento a los actos del Gobierno en los casos en que la Constitución lo requiere".

Por otra parte, el artículo 72 de la Constitución, que señala las atribuciones especiales del Presidente de la República va indicando en cada oportunidad los casos u ocasiones en que el Primer Magistrado requiere el acuerdo del Senado. A continuación, reproducimos el referido artículo 72, en las partes en que su texto exige el acuerdo del Senado para ciertos actos:

"Artículo 72.—Son atribuciones especiales del Presidente:

(31) J. Guillermo Guerra.—Obra citada, página 256.

“5º.—Nombrar a su voluntad a los Ministros de Estado y Oficiales de sus Secretarías, a los Agentes Diplomáticos, Intendentes y Gobernadores.

“El nombramiento de los Embajadores y Ministros Diplomáticos se someterá a la aprobación del Senado...

“7º.—Proveer los demás empleos civiles y militares que determinen las leyes, conforme al Estatuto Administrativo, y conferir, con acuerdo del Senado, los empleos o grados de Coroneles, Capitanes de Navío y demás Oficiales superiores del Ejército y Armada. En el campo de batalla, podrá conferir estos empleos militares superiores por sí solo.

“8º.—Destituir a los empleados de su designación, por ineptitud u otro motivo que haga inútil o perjudicial su servicio, con acuerdo del Senado, si son Jefes de Oficinas o empleados superiores.

“14º.—Mandar personalmente las fuerzas de mar y tierra, con acuerdo del Senado”.

Estos son los casos en que, constitucionalmente, se requiere el acuerdo del Senado, el que puede prestar o negar su consentimiento para actos del Presidente de la República.

Hay casos, también, en que la ley exige para determinados actos respecto de los cuales se da atribución al Presidente de la República, el acuerdo del Senado.

Las Leyes 9341 y 9687 constituyen ejemplos de la afirmación anterior. En efecto, la segunda de ellas, en su artículo 2º, dice textualmente:

“Agréganse al artículo 3, inciso primero del Decreto-Ley 258, de 22 de julio de 1932, que determina la autoridad a que corresponde el nombramiento del Contralor General de la República, las palabras: “con acuerdo del Senado”.

Lo conciso de los preceptos transcritos, nos evita entrar en mayores comentarios.

“La Dirección Superior del Servicio Electoral regido por la presente ley, estará a cargo del Director del Registro Electoral. Este funcionario será de nombramiento del Presidente de la República, con acuerdo del Senado, requiriéndose para ello el voto conforme de la mayoría de los miembros en ejercicio de esta Corporación. Tendrá el carácter de Jefe de Oficina para los efectos de lo dispuesto en el artículo 72, Nº 8 de la Constitución Política”.

51.—Razón de ser de la disposición del artículo 42, Nº 6.

Como se expresaba anteriormente, la Constitución de 1833 señalaba las atribuciones del Senado en términos similares a los hoy día vigentes. Tal era así que el Senado podía aceptar o rechazar las designaciones que hacía el Presidente de la República para los cargos de Agentes Diplomáticos y los ascensos conferidos a los empleados de las fuerzas militares de grados superiores. Como dice don J. Guillermo Guerra, éste es un caso en que una facultad propia del Poder Ejecutivo está sujeta al acuerdo de un Cuerpo del Poder Legislativo.

Pues bien, durante la vigencia de la Constitución de 1833, el Senado, en varias oportunidades, no ejerció en debida forma la facultad que le otorgaba el artículo 42, y fué así como demoró no sólo una, sino que varias veces, más de lo prudente, pronunciamientos en rela-

ción con designaciones diplomáticas y ascensos militares. No ejercía, dice Guerra en su obra ya citada, la única facultad que constitucionalmente le correspondía: denegar u otorgar su asentimiento sin más limitación que la de su propio arbitrio (38).

Para evitar la repetición, en el futuro, de tales demoras, se propuso y se aceptó en la Subcomisión Redactora de la Constitución hacer extensiva la facultad del Presidente de la República, de pedir urgencia para estos asuntos; en esa forma se daba al Senado un plazo determinado de treinta días, al igual que el señalado en el artículo 46 se creó, además, la sanción para el caso de que el Senado hiciera caso omiso del plazo que se le fijaba, y fué así como se estatuye que se tendrá por otorgado dicho acuerdo, si no hubiere un pronunciamiento explícito dentro de ese lapso de treinta días.

Cuando nos ocupamos del artículo 46 de la Constitución, dijimos que se echaba de menos una sanción para el caso de que la Cámara respectiva no despachare un proyecto dentro del plazo de treinta días. Agregábamos que una sanción posible, entre otras, sería la de considerar aprobado el proyecto respectivo en los términos propuestos por el autor, pero al mismo tiempo hacíamos ver los inconvenientes de todo orden y hasta lo absurdo que podía resultar una medida de esa naturaleza. En el caso que consideramos, la Constitución contempla una sanción de ese orden y, a nuestro juicio, no puede ser una disposición más acertada, porque toda obligación para que sea cumplida, requiere del establecimiento de una medida que sancione su no cumplimiento y en el caso presente, la sanción que se establece, no presenta los inconvenientes que son fáciles de prever para el caso comentado con anterioridad.

En la Subcomisión Redactora de la Constitución se propuso reducir el plazo de treinta días a quince o a una semana (39). Esta idea no prosperó, porque primó la idea de conservar un plazo uniforme de treinta días para toda clase de urgencia. Concordamos con el criterio que se impuso en definitiva, porque además de lo conveniente que encontramos el mantener la uniformidad requerida, creemos que las diversas materias en las cuales incide esa urgencia no son de las que de ordinario requieran un pronunciamiento con apremio. En los casos en que ello sea necesario, hay que confiar en el patriotismo y buen sentido de los miembros de nuestro primer Cuerpo Legislativo.

52.—Reglas comunes a la urgencia de acuerdos y de proyectos.

Iniciaremos en seguida el estudio de las disposiciones pertinentes del Reglamento del Senado, que se refieren a la urgencia.

El artículo 89 dice:

“Si el Presidente de la República, de conformidad al artículo 46 y al N^o 5 del artículo 42 de la Constitución,riere presente la urgencia en el despacho de un proyecto, el Senado resolverá si es de simple urgencia, de suma urgencia o de discusión inmediata.

(38) J. Guillermo Guerra.—Obra citada, página 257.

(39) Actas Oficiales de las sesiones celebradas por la Comisión y Subcomisiones encargadas del estudio del Proyecto de Nueva Constitución Política de la República, página 215.

“El Presidente consultará a la Sala en la misma sesión en que se dé cuenta de la declaración de urgencia, pero un senador, apoyado por otros dos, podrá pedir que la votación quede para el término de la primera hora de la sesión siguiente.

“El Senado, en todo caso, podrá acordar que la votación se verifique en una sesión especial, si en el día siguiente no hubiere sesión ordinaria.

“El plazo de la urgencia se contará desde la fecha del acuerdo”.

En el inciso primero de la disposición transcrita podemos distinguir claramente dos partes: en la primera, se hace referencia a las dos disposiciones constitucionales que se refieren a la urgencia, el artículo 46, que lo hace en forma genérica, y el 42, número 6, que alude específicamente a un caso de urgencia para actos de los que conoce el Senado. En la segunda parte, señala los grados que el Senado puede otorgar a las urgencias pedidas por el Ejecutivo.

No agregaremos nuevos comentarios en relación con la primera parte de este inciso, porque con anterioridad hemos examinado detenidamente las disposiciones constitucionales a que se alude.

53.—Grados de urgencia en el Senado.

Con respecto a su segunda parte, es posible comprobar que el Senado puede otorgar a una urgencia grados diferentes, que van desde la simple urgencia hasta la discusión inmediata, pasando por la suma urgencia y cada una de las cuales se encuentra sujeta, dentro de las disposiciones reglamentarias, a una diferente tramitación. Como puede deducirse de la simple lectura de la disposición en estudio, los grados de la urgencia en el Senado son similares a los que existen en la Cámara de Diputados, con la sola diferencia en cuanto a la nomenclatura, pues la extrema urgencia pasa a denominarse discusión inmediata. Al estudiar en detalle la tramitación de las distintas clases de urgencia en el Senado, veremos que existen también otras diferencias con respecto a las de la Cámara de Diputados.

54.—Calificación de la urgencia.

El inciso segundo del artículo 89 del Reglamento del Senado se refiere a lo que, al estudiar esta materia en el Reglamento de la Cámara de Diputados, hemos designado con el nombre de calificación de la urgencia, la cual debe hacerse, según la disposición en examen, en la misma sesión en que se dé cuenta del oficio del Presidente de la República en el cual haga presente la urgencia para un proyecto de ley. Contiene, sin embargo, este inciso segundo del artículo 89, una norma interesante y que no existe en el Reglamento de la Cámara. En efecto, dispone que un senador, apoyado por otros dos, puede pedir que la calificación se haga al término de la primera hora de la sesión siguiente.

La razón de ser de esta disposición, creemos encontrarla en el deseo que se ha tenido de evitar una calificación sorpresiva de urgencias por parte de una mayoría ocasional, en el momento de darse cuenta la Sala del oficio respectivo. Tal maniobra puede ser evitada cuando un senador, apoyado por otros dos, toma la iniciativa de solicitar que la votación sea postergada hasta el momento que se indica en el artículo 89.

El inciso tercero de este artículo, por su parte, tiene por objeto impedir que la postergación que se puede obtener por el medio que indica el inciso anterior, exceda de ciertos límites prudentes. Es así como estatuye que el Senado, en todo caso, puede acordar que la calificación de urgencia se haga en una sesión especial, si en el día siguiente no hubiere sesión ordinaria. Para poder tomar el Senado tal acuerdo se requiere, pues, que se cumpla con un requisito: el que no haya sesión ordinaria al día siguiente. Así se desprende del texto mismo del inciso tercero.

55.—Computación de los plazos.

El inciso final del artículo 89 dispone que “el plazo de la urgencia se contará desde la fecha del acuerdo”. Es ésta una disposición contenida también en el Reglamento de la Cámara de Diputados —artículo 200—, y es por eso que en esta ocasión nos remitimos al comentario que se hizo al respecto, cuando tratamos esa materia, y en el cual abundamos en consideraciones relacionadas con la conveniencia de ella.

Relacionado con los plazos de urgencia, contiene el Reglamento del Senado un artículo —96—, que dice como sigue: “Para computar los plazos que se fijan en el presente Título, no se tomarán en cuenta los días de feriado legal”. También, el Reglamento de la Cámara de Diputados, en el ya citado artículo 200, contiene una disposición análoga para el cómputo de los plazos de urgencia.

56.—Simple urgencia.

El artículo 90 del Reglamento del Senado se refiere a la tramitación que se da a los proyectos con urgencia calificada de simple. Dice así:

“La simple urgencia dejará sometido el asunto a la siguiente tramitación:
“Cinco días para el trámite de Comisión;
“Diez días para su discusión en el Senado; y
“Un día para los trámites constitucionales posteriores”.

El Senado, igual que la Cámara de Diputados, tiene un plazo reglamentario de quince días para despachar los proyectos con simple urgencia. Este lapso se reparte en diversas formas entre los distintos trámites que debe correr el proyecto en una y otra Corporación. En el Senado no existe lo que en la Cámara de Diputados se llama segundo informe, y ésa es una de las causas de por qué la distribución del plazo de quince días es diferente.

Informado un proyecto por la Comisión técnica respectiva, el Senado entra a conocer de él, discutiéndolo y votándolo en general y particular, conjuntamente.

Con relación al plazo reglamentario y su prórroga por todo o parte del término constitucional, se plantea también en el Senado una interesante diferencia de criterios que examinaremos más adelante, al tratar el artículo 94 del Reglamento, junto con otros problemas de índole reglamentaria.

57.—Suma urgencia.

El artículo 91 del Reglamento señala los plazos que tiene el Senado para la discusión y votación de los proyectos con suma urgencia. Dice así:

“En los casos de suma urgencia, los plazos para la discusión y votación serán los siguientes:

“Cinco días para su estudio y resolución en el Senado; y

“Un día para los trámites constitucionales posteriores”.

El plazo para el despacho de un proyecto calificado de suma urgencia es de siete días, plazo que es más amplio que el que tiene la Cámara en un caso similar: cinco días. Al tratar lo relacionado con la suma urgencia en el Reglamento de la Cámara de Diputados, criticamos lo excesivamente breve que nos parecían los plazos ahí establecidos. Creemos más razonable y más serio lo que establece al respecto la ley interna del Senado, porque concilia en forma más aceptable la rapidez que se requiere en el despacho de un proyecto calificado de suma urgencia, con la posibilidad de hacer de esa materia un estudio consciente y meditado.

58.—Discusión inmediata.

El artículo 92 se refiere a los proyectos de discusión inmediata, y dice:

“La discusión inmediata reducirá los plazos para la discusión y votación a los siguientes términos:

“Sólo habrá lugar al trámite de Comisión, en los casos en que expresamente así se acuerde, y en ellos el Presidente del Senado podrá exigir de la Comisión un informe verbal o escrito dentro del plazo que estime conveniente, y que, en ningún caso, podrá exceder de un día.

“El Senado tendrá dos días para la discusión y votación del asunto.

“Los trámites constitucionales posteriores deberán ser evacuados en el plazo máximo de un día”.

Tiene el Senado, en el caso de los proyectos de discusión inmediata, dos días para su discusión y votación, o sea, el mismo plazo que fija el Reglamento de la Cámara de Diputados para los proyectos con extrema urgencia. También en estos casos, en ambas Cámaras, puede omitirse el informe de Comisión y, en suma, la única diferencia que podría señalarse en la tramitación de estos proyectos entre ambas Cámaras, es la facultad que el Reglamento del Senado otorga al Presidente de esa Corporación para exigir a la Comisión informe verbal o escrito, facultad que, a nuestro juicio, es más aparente que real desde el momento que para que el proyecto vaya a Comisión se requiere acuerdo expreso del mismo Senado y de que, por otra parte, el mismo Reglamento señala el plazo máximo para informar, que no puede exceder de un día.

Otra diferencia que puede anotarse entre el Senado y la Cámara de Diputados, con respecto a la discusión inmediata y la extrema urgencia, es que para que un proyecto sea calificado en el Senado como de discusión inmediata, no se requiere que tal proposición sea hecha por dos Comités, ni se exige tampoco quórum especial de votación. En la Cámara de Diputados, en cambio, la extrema urgencia debe ser

pedida por dos Comités y ser acordada por los dos tercios de los miembros presentes.

Los tres artículos que hemos examinado, contienen un inciso final idéntico, que se refiere al plazo en que deben evacuarse los demás trámites constitucionales de los proyectos con urgencia y que se fija en un día.

59.—Reglas comunes a los distintos grados de urgencia.— Generalidades.

El artículo 93 del Reglamento del Senado señala la preferencia que tienen los proyectos con urgencia, cualquiera que sea la calificación que a ella se le haya dado, dentro de la Tabla de las sesiones ordinarias, extraordinarias y especiales que para tales proyectos celebre el Senado. Dice el artículo 93:

“Las urgencias dejarán el asunto en el primer lugar de la Tabla de las sesiones ordinarias y extraordinarias, y de las especiales que para este efecto acuerde el Senado y que sigan al trámite de Comisión, en los casos en que éste tenga lugar, aunque no se haya evacuado el informe”.

Otro artículo que contiene reglas comunes aplicables a los proyectos con urgencia y que, además, ha dado origen a interpretaciones diversas y a cuestiones reglamentarias de interés, es el artículo 94, cuyo texto es el siguiente:

“En todos los casos de urgencia, señalados en los artículos anteriores, el debate se clausurará el último día de los plazos respectivos, debiendo procederse inmediatamente a la votación, la que también deberá quedar terminada dentro de dicho plazo.

“El Presidente del Senado estará facultado para distribuir y ordenar la discusión de las materias y fijar la duración de los discursos, en forma que se respete lo preceptuado en el inciso anterior.

“Si por cualquier motivo el Senado no se hubiere pronunciado dentro de los plazos señalados en los artículos anteriores, no podrá ocuparse de ningún otro asunto en cualquiera de las sesiones siguientes a que se refiere el artículo 93, hasta que no haya terminado la votación del proyecto pendiente. Pero si esto ocurriere respecto de cualquiera de los asuntos a que se refiere el artículo 42 número 6 de la Constitución, el Presidente del Senado se limitará a poner este hecho en conocimiento del Presidente de la República”

No creemos necesario insistir mayormente, para no caer en una repetición inútil, en las reglas comunes a los distintos grados de urgencia contenidos en los dos artículos transcritos precedentemente. Creemos, sí, de interés analizar las cuestiones reglamentarias a que la disposición del artículo 94 ha dado origen.

60.—Prórroga del plazo reglamentario de la simple urgencia.

En primer término, plantearemos el problema de si es o no prorrogable el plazo de la simple urgencia, por todo o parte del término constitucional, en el Reglamento del Senado. Es de interés considerar este punto, porque en la práctica acontece que no siempre el Senado está en condiciones de despachar un proyecto con urgencia calificada de simple, dentro del plazo de quince días que señala el Reglamento. Por otra parte, fué ésta una materia que abordamos al estudiar la urgencia en el Reglamento de la Cámara de Diputados.

Hay opiniones que sostienen que para el Senado no existe el plazo constitucional de treinta días que señala el artículo 46 de la Constitución y que sólo debe considerar el plazo reglamentario, que en el caso de la simple urgencia, como sabemos, es de quince días. Tal criterio es sustentado principalmente por el actual Presidente del Senado, don Fernando Alessandri (40). No existiendo, en consecuencia, tal plazo constitucional para esa Corporación, no cabría prórroga alguna que fuera más allá de los quince días de lo reglamentario. Por otra parte, mientras en el Reglamento de la Cámara hay una disposición que expresamente se refiere a la prórroga del plazo reglamentario de la simple urgencia, por todo o parte del término constitucional, el Reglamento del Senado nada dice sobre el particular.

Creemos que esta opinión no es acertada y que el plazo reglamentario de la simple urgencia puede ser prorrogado por todo o parte del constitucional. No vemos qué razón pueda existir para sostener que el plazo de treinta días fijado por la Constitución Política en su artículo 46, no rija para el Senado: es bien clara esa disposición cuando dice que "en tal caso, la Cámara respectiva deberá pronunciarse dentro del plazo de treinta días", y bien sabemos que al hablar de "Cámara respectiva", alude indistintamente a la de Diputados y a la de Senadores. De tal manera que aquello de que el plazo constitucional no rige para el Senado no es efectivo. Bastante restringido es el plazo constitucional para que se pretenda disminuirlo aún más.

Cabe hacer presente, que más, que de acuerdo con los Reglamentos Internos de nuestros Cuerpos Legislativos, se puede, por asentimiento unánime, hacer en ellos lo que se quiera, siempre que los mismos Reglamentos no lo prohiban y siempre que lo que se haga esté de acuerdo con las normas constitucionales. No hay disposición reglamentaria alguna en el Senado que prohíba prorrogar el plazo reglamentario de quince días, ni menos ello puede contrariar precepto constitucional alguno; por el contrario. De manera que, a nuestro juicio, ello es perfectamente factible.

Invocando los mismos argumentos anteriores, podría afirmarse que también los plazos de la suma urgencia y de la discusión inmediata podrían prorrogarse. Indudablemente, que también se podría hacer; pero es indudable que no se puede desatender en tales casos la distinta naturaleza, en cuanto a la rapidez para su despacho, que tienen los proyectos a los cuales se les da esa calificación. No es posible, en tales ocasiones, desentenderse del espíritu que tiene un acuerdo de esa especie, al otorgar a un proyecto la calidad de suma urgencia o de discusión inmediata. Otorgado uno de esos grados de urgencia a un proyecto de ley, se entiende que la intención del legislador es hacer de él un estudio breve y apresurado, ajustado estrictamente a los plazos reglamentarios, que son los que, por su limitación, hacen posible un despacho más rápido.

Precisamente, el espíritu que se tuvo en vista al crear los distintos grados de urgencia en los Reglamentos, fué el de permitir, mediante la suma y extrema urgencia o despacho inmediato, una pron-

(40) Boletín de Sesiones del Senado, correspondiente a la Legislatura Extraordinaria 1950-1951, sesión 18ª, en martes 9 de enero de 1951, página 951, Tomo I.

ta resolución respecto de aquellas materias que requieran un pronunciamiento de especial urgencia, conservando a su vez, un grado llamado de simple urgencia, para aquellos asuntos que también exigen un estudio rápido, pero no una resolución inmediata. Para esta clase de urgencia, se creó un plazo reglamentario más breve que el término constitucional, pero se contempla la posibilidad de poder prorrogarlo por todo o parte de éste.

61.—Plazos a que se refiere el artículo 94 del Reglamento.

Pasamos ahora a considerar otro de los problemas que ofrece la interpretación del artículo 94, y él se refiere a la expresión “dentro de los plazos señalados”, que figura en el inciso final del artículo en estudio. Sobre este punto, hay un informe muy completo y muy claro de la Comisión de Constitución, Legislación y Justicia del Senado, al cual nos remitiremos (41).

Se ha sostenido que la expresión “dentro de los plazos señalados” se refiere al plazo de treinta días establecido en el artículo 46 de la Constitución Política del Estado. Otros afirman que esa expresión hace referencia a los diversos plazos indicados en los artículos 90, 91 y 92 del Reglamento para la urgencia, según haya sido calificada de simple, suma o discusión inmediata.

Esta cuestión se ha resuelto aceptando esta segunda interpretación, solución perfectamente lógica, dado que los términos del precepto reglamentario en referencia son muy precisos y claros. En efecto, se emplea en la disposición que estudiamos una forma plural de redacción y se refiere, o mejor dicho, se remite a una pluralidad de términos, y esa pluralidad sólo existe en el Reglamento del Senado que consulta distintos plazos, según se trate de simple o suma urgencia o de discusión inmediata.

Esta interpretación se ve reforzada, agrega el informe citado, por lo que dice el inciso primero del artículo 94, el cual expresa: “En todos los casos de urgencia señalados en los artículos anteriores, el debate se clausurará el último día de los plazos respectivos”. Estas expresiones, es indudable, no pueden relacionarse, porque son inaplicables, con el plazo único de treinta días, que establece el artículo 46 de la Constitución.

62.—Sesiones en que pueden discutirse asuntos con urgencia.

Finalmente, el mismo artículo 94 da origen a otra cuestión reglamentaria que puede enunciarse en la siguiente forma: los términos de la disposición que dicen: “. . .no podrá ocuparse de ningún otro asunto en cualquiera de las sesiones siguientes, hasta que no haya terminado al votación del proyecto pendiente” significan privar al Senado del derecho de reunirse en sesión especial para considerar otros asuntos de interés.

La solución de este problema de interpretación del Reglamento

(41) Boletín N.º 12511, de 20 de diciembre de 1944

del Senado puede ser abordado desde dos puntos de vista diferentes: uno reglamentario y otro de orden lógico.

El Senado es el más alto Cuerpo Legislativo del país y es, asimismo, un órgano consultor del Presidente de la República. En tal carácter, esa corporación debe atender y preocuparse de los supremos intereses de la Nación y no podría, con el pretexto de ser una disposición reglamentaria oscura, y por ende de interpretación dudosa, impedirle se reúna a considerar y estudiar problemas del más urgente interés y de la mayor trascendencia. Es, como se puede ver, una simple razón de lógica la que nos indica que el Senado puede reunirse en sesión especial con el objeto de despachar los negocios importantes que juzgue urgentes, sin que pueda ser obstáculo para ello la disposición reglamentaria en examen.

Desde el punto de vista propiamente reglamentario, la solución también es clara. Cuando el precepto en cuestión se refiere a “cualquiera de las sesiones siguientes”, está señalando aquellas en que el Senado debe o puede considerar el o los asuntos con urgencia y esas sesiones las indica claramente el artículo 93 del Reglamento: “las urgencias dejarán el asunto en el primer lugar de la tabla de las sesiones ordinarias y extraordinarias, y de las especiales que, **para este efecto**, acuerde el Senado...”.

Hay otras disposiciones reglamentarias que refuerzan esta interpretación. El artículo 48, por ejemplo, se refiere a las diversas clases de sesiones y al definir las especiales dice: “las que tienen por objeto tratar de asuntos determinados” y agrega que en ellas “no podrá tratarse de ningún asunto distinto del señalado en la citación, ni aún por acuerdo unánime”.

Si la interpretación verdadera del precepto del artículo 94, fuese la de que aún en las sesiones especiales deben ser considerados por el Senado los asuntos cuya urgencia se encuentra vencida, el inciso segundo del artículo 48 transcrito, habría debido terminar diciendo: “salvo los casos a que se refiere el inciso tercero del artículo 94”.

Por las consideraciones expuestas somos de opinión que la expresión “no podrá ocuparse de ningún otro asunto, en cualquiera de las sesiones siguientes, hasta que no haya terminado la votación del proyecto pendiente, no significa privar al Senado del derecho de reunirse en sesión especial para considerar otros asuntos que juzgue de interés.

63.—Examen del artículo 97 del Reglamento del Senado.

El Reglamento del Senado contiene un precepto que no trepidamos en calificar como el más interesante de los contenidos en la reglamentación total de la urgencia, en las leyes internas de ambas Cámaras. Es el artículo 97, que transcribimos a continuación:

“No procederá, en ningún caso; la tramitación conjunta o simultánea de dos o más urgencias, ya sean éstas del mismo o de distinto grado.

“La urgencia pedida respecto de un asunto, cederá su lugar a la suma urgencia, o a la discusión inmediata acordada para otro, y éstas cederán entre sí, con preferencia del negocio respecto del cual se hubiere primeramente pedido o acordado, suspendiéndose entre tanto la tramitación de las demás.

“Los asuntos que tengan urgencia en conformidad a lo dispuesto en el

artículo 42, número 6 de la Constitución, serán tratados preferentemente a los demás que también tengan urgencia, cualquiera que sea el grado que a estas últimas urgencias se les haya señalado”.

El interés que presenta este precepto reside esencialmente en su inciso primero. Es ésa una disposición novedosa que no existe en el Reglamento de la Cámara de Diputados y con la cual se pretende subsanar el principal defecto que presenta nuestro sistema de urgencias.

A través de todo el desarrollo de esta tesis se insiste en forma reiterada en la necesidad que hay de introducir reformas que permitan ajustar el mecanismo de la urgencia a la verdadera finalidad que debe tener a fin de evitar, de ese modo, que se sigan repitiendo los abusos que se hacen en la actualidad en esta materia, al recargar las tablas de las Cámaras con proyectos urgentes, y la consiguiente perturbación que ello produce en la labor parlamentaria.

El fenómeno anotado se produce únicamente en la Cámara de Diputados y no en el Senado, a virtud de la disposición contenida en el inciso primero del artículo 97, que no permite la tramitación conjunta o simultánea de dos o más urgencias del mismo o distinto grado, en esta última corporación.

Fué una sabia medida ésta adoptada por los redactores del Reglamento del Senado. Sabia medida, decimos, porque al insertar un precepto de esta naturaleza, previeron ellos el resultado profundamente pernicioso que podía tener el posible mal uso que se hiciera de la urgencia. Con la incorporación de este inciso se ha evitado que suceda en el Senado lo que hoy acontece en la Cámara de Diputados; la acumulación en las tablas de las Comisiones y de la Cámara misma de innumerables proyectos urgentes, muchos con urgencia calificada el mismo día y con fecha de vencimiento de sus plazos, en consecuencia, también el mismo día.

Cada vez que nos hemos referido a los inconvenientes que presenta la urgencia en nuestro país, lo hemos hecho con la salvedad expresa de la tramitación que ella tiene en el Senado, considerando que el precepto que estudiamos trata de obviar tales inconvenientes.

Tan benéfica se ha considerado esta fórmula contenida en el artículo 97 que en el proyecto de reforma constitucional aprobado por la Cámara de Diputados y cuyo estudio se encuentra pendiente en el Senado, se propone agregar un inciso nuevo al artículo 46 de la Constitución que diga: “No procederá, en ningún caso, la tramitación simultánea de más de dos proyectos de ley con urgencia en una misma Cámara” (42).

Más adelante, cuando expongamos nuestros personales puntos de vista acerca de la posible y más adecuada solución de este problema, nos referiremos más ampliamente a este punto; pero, por de pronto, nos interesa dejar señalado en forma muy especial la acogida que ha tenido en nuestro legislador la idea contenida en el Reglamento del Senado y, también, lo previsores que fueron los redactores de ese cuerpo de disposiciones.

En relación con este mismo artículo 97, se puede originar otra cuestión que es de interés dilucidar y que ha sido resuelta en un in-

(42) Boletín N.º 14153 del Senado. Septiembre 1950, página 5.

forme de la Comisión de Constitución, Legislación y Justicia del Senado (43). Puede plantearse en los siguientes términos: si encontrándose vencido el plazo de urgencia de un proyecto determinado, el Senado califica un asunto con urgencia de mejor grado, ¿debe o no la Corporación suspender la tramitación de aquél para ocuparse de éste?

Hay quienes han sostenido que, en virtud de lo establecido en el artículo 97 del Reglamento, corresponde dar preferencia al proyecto con urgencia de mejor grado.

A nuestro juicio, y en esto compartimos ampliamente la opinión de la Comisión, no es ésa la solución exacta que debe darse a este problema reglamentario, ya que el precepto aplicable en ese caso no es el artículo 97, sino el artículo 94, que consulta una disposición especial respecto de aquellos proyectos cuya urgencia reglamentaria se encuentra vencida, prescribiendo que el Senado no puede ocuparse de ningún otro asunto hasta que no haya terminado la votación del proyecto pendiente. O sea, el artículo 97, no puede aplicarse para dar preferencia a un proyecto con urgencia de mejor grado, encontrándose vencido el plazo de otro proyecto.

Los incisos restantes del artículo 97 señalan la precedencia que tienen los proyectos con urgencia para ser tratados por el Senado. Tienen la prioridad sobre todos los demás asuntos las materias que tengan urgencia pedida por el Presidente de la República, en conformidad a lo dispuesto en el artículo 42, número 6 de la Constitución. Después, priman los proyectos de discusión inmediata y los de suma urgencia y éstos ceden entre sí con preferencia del negocio respecto del cual se hubiere primeramente pedido o acordado, suspendiéndose entre tanto la tramitación de las demás.

(43) Boletín N.º 12515. Diciembre 20 de 1944, páginas 1 y 2

C A P I T U L O I V

EFFECTOS DE LA URGENCIA EN NUESTRO DERECHO PARLAMENTARIO

64.—Consideraciones generales.

El transcurso del tiempo proporciona la perspectiva necesaria para poder juzgar las ventajas e inconvenientes que trae consigo la introducción de determinadas instituciones o modalidades en la vida legislativa de un país, y no sólo en la vida legislativa, sino en los múltiples aspectos de su desenvolvimiento. Hecho un balance de los resultados que en la práctica un mecanismo determinado arroja, pueden trazarse líneas que permitan acentuarlo, si ésa es la conveniencia general; introducirle modificaciones encaminadas a su limitación, o bien, lisa y llanamente, suprimirlo, cuando de su aplicación se han obtenido resultados perniciosos.

Más de veinte años de existencia en el texto constitucional y otros tantos de aplicación práctica, permiten ir adelantando opiniones acerca de los beneficios o desventajas de la urgencia en el desenvolvimiento de las labores parlamentarias; sobre el uso moderado o abusivo que de ella se ha hecho; si ha contribuido o no a acelerar el despacho de las leyes, y finalmente, si ha permitido un adecuado desarrollo de la labor propia del Parlamento.

Precisados los puntos a que se hace referencia, contando para ello con el único y valioso antecedente de lo que indica la práctica parlamentaria, estaremos en condiciones de sentar un juicio crítico exacto, a la vez que será posible aportar ideas que tiendan a proponer las soluciones que la observación desapasionada de la realidad sugiera y cuya finalidad no será otra que contribuir al perfeccionamiento de aquellos mecanismos que, como la urgencia, tienen una importancia innegable dentro de nuestro Derecho Parlamentario, como que un uso correcto de ella significa una ayuda a la buena marcha de nuestra democracia y un uso abusivo, en cambio, puede acarrear consecuencias desastrosas que producen y han producido en la práctica el desprestigio de esta facultad que tiene el Poder Ejecutivo.

La atribución que la Constitución pone en manos del Presidente de la República es tan importante que un uso indiscreto de ella puede traer consecuencias de tal naturaleza que lleguen a desvirtuar la esencia misma en que descansa nuestro régimen constitucional, cual es el que la facultad de legislar se encuentra en manos del Poder Ejecutivo, que reside esencialmente en el Parlamento, y que en esas tareas el Poder Ejecutivo es un cooperador, es un copartícipe importante sí, pero siempre cooperador. El uso indebido de la urgencia produce el efec-

to de trasladar la facultad de legislar al Ejecutivo, transformando al Parlamento en un verdadero buzón abocado al problema de decir sí o no y todavía limitado en el estudio que debe realizar a un plazo que muchas veces no le permite hacer un estudio sereno y meditado de las materias que se le someten.

65.—Uso que ha hecho el Ejecutivo.

En la práctica, es indudable que el Ejecutivo ha abusado del resorte constitucional de la urgencia, creado por nuestro constituyente para acelerar el despacho de aquellos asuntos que revisten especial interés. Esta afirmación que hacemos no es una simple apreciación personal, ni constituye una opinión aventurada. Hay ejemplos concretos que abonan lo expresado: en las tablas de sesiones de la Cámara de Diputados de los días 2, 3, 16 y 17 de Septiembre de 1947, figuraban 27 proyectos con urgencia pedida, con plazos reglamentarios totalmente vencidos y con los constitucionales prontos a expirar. El 21 de Febrero de 1950, la Cámara conoció de oficios del Presidente de la República, en que solicitaba la urgencia para siete proyectos; el 11 de Abril pedía la urgencia para seis proyectos, y así podríamos citar numerosos casos similares que confirman la apreciación que hemos hecho.

El uso innecesario de la facultad consagrada en el artículo 46 de la Constitución, no sólo es perjudicial para el pronto despacho de los proyectos que el Ejecutivo desea ver convertidos en leyes, sino que produce y ha producido a la larga el desprestigio de una atribución tan importante como es la urgencia. El abuso de este recurso constitucional trae como consecuencia su descrédito, tal como ha ocurrido con otras disposiciones constitucionales que, al ser echadas al trájín, han tenido que ser eliminadas del texto de nuestra Carta Fundamental.

66.—Situaciones a que da lugar el uso inmoderado de la urgencia.

¿Qué ocurre en el hecho cuando el Ejecutivo hace presente la urgencia simultáneamente para varios proyectos o existen otros en ese estado pendientes en la Cámara de Diputados?

Sucede que los plazos reglamentarios se van sucesivamente prorrogando y como es físicamente imposible que la Cámara despache veinte o más proyectos en forma simultánea en una misma sesión o en breves intervalos, se hace necesario retirar las urgencias hechas presente, con lo cual los proyectos respectivos vuelven a correr su tramitación interna en forma ordinaria y así no son conocidos por los Cámara, pues retirada la urgencia, salvo que estén informados, desaparecen esos proyectos de la tabla.

Posteriormente, el Ejecutivo vuelve a solicitar la urgencia para proyectos a los cuales ésta se les acaba de retirar. Suele suceder, incluso, que en la misma sesión en que se da cuenta del oficio del Presidente de la República que retira la urgencia, la Cámara conoce de otra comunicación del Ejecutivo por la cual se la pide nuevamente para el despacho de ese mismo proyecto y debe la Corporación calificarla. Todo esto produce un cambio constante en el orden en que figuran los proyectos en la tabla, sin que la mayoría alcance a ser despachada.

El fruto que se ha obtenido con este uso exagerado de la urgencia es el sentimiento general de opinión encauzado a obtener modificaciones substanciales destinadas a limitar esta facultad de pedir la urgencia para el despacho de determinados asuntos, como una forma de evitar los abusos a que en la práctica se ha prestado este mecanismo. Consecuencia de lo que decimos es la disposición contenida en el proyecto de reforma constitucional, aprobado ya por la Cámara de Diputados y pendiente en el Senado, que reduce radicalmente la facultad del artículo 46.

El abuso que el Ejecutivo ha hecho del arma constitucional de la urgencia no se remonta, sin embargo, a épocas muy lejanas. Data de un tiempo a esta parte. Los gobiernos que se han sucedido desde entonces en el manejo de los intereses nacionales, se han deslizado por la peligrosa pendiente de solicitar la urgencia para el despacho de materias que no justificaban celeridad alguna, y al mismo tiempo, sin tener un concepto acendrado de sus responsabilidades para con el país, han estado prestos a ceder ante la presión de gremios o de intereses, que no pensando sino en satisfacer sus propias y limitadas conveniencias, desoyendo la primera y fundamental del país, piden, se legisle con urgencia para la satisfacción de sus apetitos y necesidades, justas algunas veces, inconvenientes para la sociedad, otras.

El problema del uso inmoderado de la urgencia, con el consiguiente recargo de las tablas de la Cámara, a que nos hemos referido, no tiene aplicación para el Senado, en virtud de aquella disposición que estudiábamos anteriormente en el Reglamento de esa Corporación y según la cual no procede, en ningún caso, la tramitación conjunta o simultánea de dos o más urgencias, ya sean éstas del mismo o de distinto grado. Es, como puede observarse, una disposición análoga a la contenida en el proyecto de reforma constitucional a que hacíamos referencia en líneas precedentes.

67.—Si se ha acelerado el despacho de los proyectos.

El uso indebido de la urgencia nos lleva ahora a considerar otro problema: si ha acelerado o no el despacho de los proyectos pendientes en el Parlamento.

Este problema puede ser enfocado desde dos puntos de vista diferentes: el aspecto general de la legislación y el particular de cada proyecto que es objeto de la urgencia.

Indudablemente, si se consideran las cosas desde este último aspecto, se puede sostener que se ha acelerado el despacho de ciertos proyectos cuando la urgencia se hace presente y con posterioridad, al vencer el plazo constitucional, no es retirada. En este caso, es indudable que se acelera su despacho, desde el momento que la Cámara respectiva debe pronunciarse dentro de ese plazo, aprobando o desechando el proyecto.

Podría sostenerse que la forma más adecuada para hacer más expedita la tramitación de los asuntos pendientes en el Parlamento, sería el hacer presente la urgencia para su despacho y no proceder después a retirarla. No cabe duda alguna que en esa forma, al menos en la Cámara de Diputados, se podría obtener un pronunciamiento más rápido sobre los proyectos de ley pendientes de su estudio. Pero, no hay

duda tampoco que la adopción de un procedimiento como el señalado sería la mejor forma para terminar por desprestigiar en forma definitiva ese mecanismo constitucional.

Si consideramos, ahora, los efectos de la urgencia, atendiendo el punto de vista de la legislación general, no creemos aventurado afirmar que no han resultado los beneficiosos y fecundos que habría sido de desear. La mejor prueba de lo que afirmamos podemos encontrarla en la tendencia casi unánime y muy acendrada en la opinión pública y en los diversos sectores del Parlamento de ir a la modificación de la facultad que el artículo 46 de la Constitución otorga al Presidente de la República.

Creemos que, en general, el uso de la urgencia no ha acelerado el despacho de las materias legislativas o que, si lo ha hecho en cuanto a la cantidad numérica de leyes aprobadas, el uso indebido de que ha sido objeto ha desvirtuado los efectos beneficiosos que podían esperarse de la disposición constitucional del artículo 46.

68.—Necesidad de la urgencia.

En repetidas oportunidades en el curso de este trabajo hemos hecho ver la finalidad perseguida por nuestro legislador, con la introducción de la urgencia en nuestra Carta Fundamental. Ella no es otra que obtener un despacho más rápido de aquellas leyes que, por la trascendencia de las materias que contienen o por las circunstancias existentes en el país en un momento dado, requieren de una tramitación especialmente apresurada. Sabemos también que la urgencia fué uno de los mecanismos creados por la Constitución de 1925, destinados a evitar la obstrucción parlamentaria. Puede afirmarse, entonces, que otra finalidad que debe cumplir la urgencia, es la de facilitar la labor parlamentaria, impidiendo, mediante la fijación del plazo para el despacho de ciertos proyectos, la tarea de obstrucción en que puedan empeñarse determinados grupos parlamentarios.

Compartimos en forma amplia lo que hemos expuesto en las líneas anteriores y que señalamos como principales finalidades tomadas en cuenta para introducir en nuestra legislación fundamental la institución de la urgencia. Más aún, creemos indispensable la existencia de la disposición contenida en el artículo 46 de la Constitución.

La declaración de urgencia para ciertas proposiciones de ley es necesaria desde todo punto de vista. Hay asuntos que por su naturaleza hacen menester un pronunciamiento rápido, que no admite postergaciones. No es posible, por otra parte, dejar entregada la importante labor parlamentaria a la tiranía individual de diputados o senadores que, por razones de índole diversa, pueden obstaculizar indefinidamente o por un espacio largo de tiempo, el despacho de asuntos que requieren resolución del Congreso.

La facultad de la urgencia creada el año 1925 fué, a nuestro entender, una atinada medida y seguiremos creyendo y sosteniendo que es necesaria su existencia; pero, al mismo tiempo, pensamos que la labor parlamentaria se torna más fácil, más normal y responsable cuando se hace de ella un uso moderado, cuando no se pierden de vista los objetivos fundamentales que se tuvieron para su creación.

La esterilidad y la indiferencia del Parlamento se hacen visibles

cuando ya han jugado inútilmente los recursos que, tanto la Constitución como los reglamentos internos de las Cámaras, han puesto en manos del poder colegislador. Estos recursos no son otros que la atinada presencia y el ejercicio natural de los derechos de las mayorías parlamentarias en armónica colaboración con los Ministros de Estado, en cada uno de los trámites reglamentarios y constitucionales de una iniciativa de ley.

Sólo cuando se deja traslucir un claro desentendimiento entre estos esfuerzos mancomunados, entonces llega, a nuestro juicio, el momento de ejercer la facultad constitucional de la urgencia. Hacerlo antes, como sucede en nuestras prácticas actuales, conduce a una verdadera desnaturalización de esta atribución presidencial.

Fácilmente puede comprenderse que ejercida la facultad de la urgencia dentro de los términos señalados, contribuye a facilitar la labor parlamentaria, toda vez que permite el despacho de aquellos proyectos que no han podido ser despachados a través del curso normal de los mecanismos reglamentarios de la Cámara o el Senado. Entonces, la urgencia, al establecer un plazo perentorio, hace posible el despacho de esas materias pendientes.

Sintetizando los efectos de la urgencia en la labor parlamentaria, podemos decir que un uso discreto de ella es indudable que contribuye a perfeccionarla y acelerarla y que, por el contrario, su mal uso, entendiendo por tal su empleo indiscriminado, resulta contraproducente y perjudicial a las tareas legislativas.

CAPITULO V

CONCLUSIONES

69.—Ideas generales.

En páginas anteriores, hemos criticado nuestro sistema de urgencia vigente, señalando, paso a paso, las observaciones en contrario que él nos merece. Jamás, sin embargo, nuestras críticas han alcanzado a la existencia misma de este mecanismo constitucional, del cual hemos repetido una y más veces que ha sido objeto de un mal uso.

Llegado el momento de sacar conclusiones prácticas, no podemos menos que afirmar y abogar por la conveniencia y necesidad de mantener el resorte de la urgencia en nuestra legislación. Es incuestionable que constituye una herramienta de carácter imprescindible en manos del Poder Ejecutivo para que éste haga uso de ella en aquellos casos en que, agotados los demás recursos que la Constitución y las leyes otorgan, no se haya podido obtener un pronunciamiento legislativo sobre una materia que lo requiere.

Sería infantil negar o desconocer la incuria de que en muchas oportunidades hacen gala los cuerpos colegiados que, a pretexto de razones diferentes, postergan resoluciones sin otra razón, muchas veces, que una absoluta irresponsabilidad. Es grave para una colectividad entera quedar en la indefensión ante situaciones de hecho que puedan presentarse; es menester obviar y adelantarse a evitar todos estos posibles inconvenientes, dotando a la autoridad respectiva de las armas y de los mecanismos adecuados para orillar posibles dificultades. La urgencia tiene el mérito de servir precisamente fines tan importantes.

Para que la urgencia cumpla en forma debida el importante rol que señalamos, es preciso darle una reglamentación tal, que de su aplicación resulten todas las ventajas perseguidas al crearla, impidiendo toda posibilidad de que, al ser aplicada en forma indebida, se caiga en el vicio opuesto al que se ha querido evitar. Resulta evidente, entonces, que no basta crear la urgencia en una legislación; mucho más importante es darle una reglamentación que le permita cumplir sus fines específicos e impedir así que una vez establecida, pueda un mal uso de ella desvirtuar sus finalidades.

En nuestro país ha sucedido el fenómeno aludido: creada la urgencia por la Constitución de 1925, la reglamentación que se le dió y la no comprensión del alcance que esta facultad tiene y del espíritu que guió al constituyente al incorporarla en nuestra Carta Fundamental, no ha hecho posible obtener de ella los frutos que era dable esperar. Al desnaturalizarse el uso de la urgencia, que es lo que ha

sucedido, y siendo ésta, a nuestro juicio, una atribución presidencial que debe mantenerse, lo que procede hacer es ir a una modificación de la disposición constitucional que la creó y de las normas reglamentarias que rigen su aplicación.

La modificación que esbozamos debe encaminarse hacia un fin perfectamente concreto y preciso: evitar que se haga de la urgencia un uso indiscriminado y abusivo, en forma de reducir esta facultad a los verdaderos límites y exacto alcance que debe tener y que no es, en caso alguno, como acontece ahora, permitir que sólo el Presidente de la República pueda legislar al adueñarse de las tablas de sesiones de las Cámaras mediante su uso, también durante las legislaturas ordinarias.

Esa, por lo demás, fué la intención que tuvo el legislador cuando creó la urgencia: darle un uso limitado y casi de excepción. Como ese espíritu no ha sido respetado será necesario incorporar en los textos positivos, las disposiciones que permitan cumplir con él. A eso tenderá especialmente la reforma que propondremos.

Pero, antes haremos un ligero examen de las reformas constitucionales propuestas, una de las cuales fué aprobada ya por la Cámara de Diputados, en relación con el artículo 46 de la Constitución.

70.—Proyectos de reforma al artículo 46 de la Constitución.

La Cámara de Diputados en el curso de la legislatura ordinaria del año 1950, prestó su aprobación a un proyecto de reforma constitucional que aborda la modificación bastante extensa de la Carta vigente. Tal reforma fué objeto de un estudio detenido y concienzudo en la Comisión técnica respectiva de la Cámara —Comisión de Constitución, Legislación y Justicia—, la cual designó de su seno una Subcomisión encargada de informarla y de redactar un proyecto de reforma, tomando como base, entre otros documentos, aquellas mociones pendientes en la misma Comisión y que incidían en materia tan fundamental.

De esas nociones pendientes había dos que se referían específicamente al artículo 46 y que, en distintos sentidos, abogaban por su modificación. De las restantes algunas, también, proponían reformas en tal materia, y las demás contemplaban proposiciones para modificar otros artículos de la Constitución.

La Subcomisión mencionada acogió muchas de las ideas contenidas en los diversos proyectos de reforma, modificó otras, rechazó algunas e introdujo, por último, nuevas ideas, distintas y no contempladas en esas iniciativas.

Fruto de ese trabajo y del que posteriormente hizo la propia Comisión de Constitución, Legislación y Justicia, fué el proyecto de reforma constitucional de que conoció la Cámara de Diputados, discutió y aprobó en general, primero y en particular después, tras haber cumplido con los diversos trámites que el Reglamento de la Cámara señala.

Una de las mociones modificatorias del artículo 46 era de los señores Gajardo, Castelblanco, Larraín, Del Canto y Toro, presentada el año 1934, y en ella, en su parte expositiva, sus autores sostienen que "...entre los defectos más graves de la Constitución de 1925, está el

que dice relación con la tramitación de los proyectos de ley aprobados por una de las Cámaras y que se entregan a la deliberación de la otra; a menudo condenados al olvido y al fracaso en los casilleros de las Comisiones de la Cámara Revisora" (44). En su parte dispositiva termina esta moción proponiendo la substitución del artículo 46 de la Constitución Política, por el siguiente:

"El Presidente de la República podrá pedir la urgencia en el despacho de un proyecto, y en tal caso, las Cámaras deberán pronunciarse sobre él dentro del plazo de veinte días en cada trámite constitucional.

"La urgencia comprenderá todos los trámites del proyecto.

"Transcurrido el plazo constitucional de urgencia, sin que se hubiere pronunciado sobre el proyecto la Cámara obligada a ello, quedará automáticamente aprobado el texto sometido a su consideración.

"La Cámara de origen de un proyecto, aprobado por ella, podrá, por simple mayoría, pedir a la Cámara revisora la urgencia en su despacho; esta urgencia tendrá igual tramitación y plazo que la pedida por el Presidente de la República".

La otra iniciativa tendiente a modificar este mismo artículo 46, data del año 1938, y es del señor Yrarrázaval. A través de ella, se tiende a limitar el uso exagerado hecho por el Ejecutivo de la urgencia. En la parte expositiva afirma el autor de la moción que ese uso exagerado ha entorpecido nuestra legislación y ha limitado en forma arbitraria la potestad legislativa del Parlamento. Sostiene, también, que sin desconocer la conveniencia de autorizar exclusivamente al Presidente de la República para establecer la urgencia en la tramitación de un proyecto de ley, estima indispensable, no sólo para resguardar las prerrogativas parlamentarias, sino sobre todo, para asegurar en la elaboración de nuestras leyes el tiempo necesario a su conveniente estudio y discusión, limitar en forma prudente esa facultad y en virtud de esas consideraciones propone añadir al artículo 46 un inciso segundo que diga así:

"La urgencia pedida por el Presidente de la República podrá ser rechazada por la Cámara respectiva, por acuerdo de los dos tercios de los miembros asistentes" (45).

Como puede constatarse por la simple lectura de las mociones señaladas, ellas difieren fundamentalmente, pues mientras la primera amplía en forma considerable el sistema de urgencia, la segunda lo restringe, al establecer que la petición de urgencia hecha por el Presidente de la República puede ser rechazada por la Cámara respectiva, con un determinado quorum de votación.

71.—Otros proyectos de reforma.

De los demás proyectos de reforma de la Constitución vigente merece destacarse uno originado en una moción de los señores Bórquez, Maira y Salamanca, que propone modificaciones a la casi totalidad de sus artículos.

En lo referente al régimen de urgencia, contiene un artículo, con el número 47, que estatuye lo siguiente:

(44) Boletín N.º 0264, Cámara de Diputados. Junio 4 de 1934.

(45) Boletín N.º 485, Cámara de Diputados. Agosto 22 de 1938.

“El Presidente de la República podrá hacer presente la urgencia en el despacho de un proyecto, y en tal caso, la Cámara respectiva deberá pronunciarse dentro del plazo de treinta días. Si no se pronunciare dentro de ese plazo, se entenderá rechazado el proyecto en la Cámara respectiva.

“La manifestación de suma urgencia puede repetirse en todos los trámites constitucionales del proyecto” (46).

El texto de este precepto contiene las mismas ideas e idéntica redacción que el actual artículo 46, con el solo e importante agregado de una segunda parte en el inciso primero, que contempla una sanción para el caso en que una de las Cámaras o ambas no se pronuncien sobre un proyecto determinado, en cuya tramitación se haya hecho presente la urgencia.

La sanción creada en virtud de esta modificación al sistema de urgencia, nos parece absolutamente inadecuado, porque en la práctica sucede que el Poder Ejecutivo, cuando tiene interés en obtener la aprobación de un proyecto le hace presente la urgencia. Con la fórmula propuesta y que criticamos, puede resultar que venza el plazo constitucional, sin que la Cámara respectiva lo alcance a despachar, caso en el cual el proyecto de acuerdo con los términos de la modificación propuesta, resultaría rechazado, o sea, se habría llegado a obtener una finalidad muy diferente a la perseguida al solicitar la urgencia. No sería raro que las Cámaras, muchas veces, en presencia de un proyecto con urgencia, dejaran de estudiarlo o retardaran su consideración, con el objeto de que quedara automáticamente rechazado. Y no es ése el camino normal para el logro de ese objetivo, ni menos la urgencia ha sido creada con tales fines.

72.—Redacción dada al artículo 46 en el proyecto aprobado.

En el informe evacuado por la Subcomisión que estudió el proyecto de reforma constitucional, se propuso una nueva redacción para el artículo 96, que queda concebido en los siguientes términos:

“El Presidente de la República podrá pedir que uno o más proyectos se tramiten con urgencia. La Cámara respectiva aprobará o rechazará esta petición. En el primer caso, el proyecto se despachará en la forma y dentro del plazo que la ley determine” (47).

Se proponían en materia de urgencia reformas substanciales. Este nuevo criterio fué compartido por la Comisión de Constitución, Legislación y Justicia, la que en su informe definitivo a la Cámara —llamado reglamentariamente primer informe— propuso exacta redacción para el citado artículo.

Contiene en una de sus partes; el informe de la Comisión, ciertas consideraciones del mayor interés, que reproducimos a continuación: “Con la iniciativa que tiene el Presidente de la República para una serie de proyectos de ley, que le da el inciso tercero del artículo 45, ya el Congreso se desprende de una parte considerable de sus atribuciones y el interés público no puede quedar subordinado a la sola voluntad del Presidente de la República, manifestada en la convocatoria a sesiones extraordinarias y en la facultad para hacer presente la ur-

(46) Boletín N.º 364, Cámara de Diputados.

(47) Boletín N.º 89, Cámara de Diputados. 28 de marzo de 1946.

gencia en el despacho de un determinado proyecto de ley; también al Parlamento le toca preocuparse de despachar oportunamente las iniciativas que sus miembros propongan y que tienen, asimismo, finalidades de interés público. Por ello, agrega el referido informe, la Comisión cree que es un derecho del Parlamento pronunciarse sobre la petición de urgencia, aprobándola o rechazándola, según lo estime conveniente" (48).

Conocido por la Cámara el informe de la Comisión de Constitución, Legislación y Justicia, el sistema propuesto en materia de urgencia no fué aceptado.

Según nuestro criterio, la redacción propuesta por la Comisión, adolece de un defecto capital y, en consecuencia, no es aconsejable. Al dejar entregado lo relativo a los efectos de la urgencia —forma y plazo— a lo que establezca la ley, esa disposición resulta demasiado amplia, toda vez que se deja al Congreso Nacional la posibilidad de anular totalmente la atribución del Presidente de la República de hacer presente la urgencia, lo que, a nuestro juicio, es inconveniente. En lo que respecta a la facultad del Congreso para aceptar o rechazar la petición de urgencia, ya hemos dejado sentada anteriormente nuestra opinión favorable a ella.

Siguiendo su curso reglamentario, el proyecto de reforma constitucional pasó nuevamente a Comisión para cumplir con el trámite de segundo informe. En este trámite se aprobó una indicación que proponía mantener la redacción actual del artículo 46, con la sola modificación de agregarle un inciso final del tenor siguiente: "No procederá, en ningún caso, la tramitación conjunta o simultánea de dos o más urgencias en una misma Cámara".

Esa fué en definitiva la única alteración que la Cámara de Diputados acordó introducir al artículo 46 de la Constitución, pues la indicación transcrita fué también aprobada por la Sala al conocer en trámite reglamentario de segundo informe el proyecto de reforma constitucional.

73.—Nuestra opinión.

La reforma aprobada por la Cámara de Diputados representa, a nuestro juicio, una saludable reacción tendiente a evitar los abusos de que ha sido objeto la urgencia. El inciso que se ha agregado al texto del artículo 46 reproduce casi en forma textual la disposición del artículo 97 del Reglamento del Senado que comentamos en su oportunidad.

La incorporación al texto del artículo 46 de este nuevo inciso es conveniente desde todo punto de vista. En primer lugar, la limitación contenida en él adquiere una mayor fuerza desde el momento en que se la incorpora al texto constitucional, toda vez que su violación implicaría lisa y llanamente un atropello a la Carta Fundamental. Adquiere desde ese momento una indudable mayor fuerza imperativa. Su existencia sólo en los Reglamentos de las Cámaras tiene sin duda un valor real, pero es indudable también que no tiene análoga fuerza.

(48) Boletín N.º 5829, Cámara de Diputados. Diciembre 2 de 1946.

Por otra parte, la disposición del artículo 97 del Reglamento del Senado despierta en nosotros fuertes dudas respecto de su constitucionalidad. En efecto, creemos que una vez calificada la urgencia hecha presente por el Ejecutivo para un proyecto de ley, no puede una simple disposición reglamentaria como la del artículo 97 impedir que, por el sólo hecho de estarse tramitando otro proyecto con urgencia, sea despachado tal proyecto en el plazo de treinta días que fija la Constitución en el artículo 46. Creemos que dados los términos en que está redactado el citado artículo 46, una vez calificada por una de las Cámaras una urgencia, nace para ésta la obligación de despachar el proyecto motivo de esa petición en el plazo de treinta días. Esa es, a nuestro juicio, la interpretación correcta del artículo 46, de tal manera que una disposición reglamentaria que autorice proceder en otra forma va contra lo dispuesto en el artículo 46 y, en consecuencia, puede ser tachada de inconstitucional. Lo cual, sin embargo, no quita que esa disposición del Reglamento del Senado sea sabia y haya impedido múltiples abusos.

Al darle vida constitucional a la actual disposición del artículo 97 del Reglamento del Senado se evita el inconveniente anotado y se obtienen, asimismo, otras ventajas.

Creemos, no obstante, que no basta la reforma anotada para transformar nuestro imperfecto sistema de urgencias en la eficaz herramienta que debe ser. En nuestro concepto, es menester introducir otras modificaciones en el texto constitucional y alterar, también la estructura de las disposiciones reglamentarias hoy en vigencia sobre la materia.

74.—Reformas que se propone hacer.—Generalidades.

Las reformas constitucionales y reglamentarias que proponemos en materia de urgencia, mirarán a un objetivo fundamental: evitar que un uso exagerado de esa facultad del Ejecutivo desvirtúe el alcance que ella debe tener. Al mismo tiempo, trataremos de conciliar esa idea básica con la posibilidad de obtener que las Cámaras puedan conocer de varios proyectos con urgencia, pero en forma de que corran los plazos reglamentarios y constitucionales sólo para el proyecto cuya urgencia primero se haya solicitado. No es posible desconocer que con frecuencia, existe la necesidad de legislar con premura sobre materias diversas y de ahí, entonces, que sea preciso buscar una fórmula que permita, a la vez que evitar el abuso que se realiza de la urgencia en la actualidad, hacer posible que solicitado ese trámite para más de un proyecto, corran los plazos respectivos sólo para uno de ellos y los demás puedan tener preferencia para ser conocidos por las comisiones técnicas respectivas, siempre que ella no sea la misma que está conociendo del proyecto para el cual corren los plazos.

Supongamos, por ejemplo, que el Presidente de la República hace presente la urgencia para el despacho de tres proyectos que legislen sobre materias que requieran solución pronta: uno sobre defensa nacional, otro sobre cuestiones relacionadas con la salubridad pública y un último que verse sobre materias educacionales. Se califica la urgencia de los tres. De ellos, sólo para uno comienzan a correr los plazos reglamentarios y el constitucional de treinta días. Para los demás, que

tienen igual trascendencia que aquél y que van a comisiones diferentes, deben tener preferencia para ser estudiados en esas Comisiones, a fin de ir adelantando camino en la resolución de los problemas que ellos abordan y que requieren, al igual que el otro, un pronunciamiento rápido.

Mediante la modificación del precepto constitucional, se evita de raíz la posibilidad de que el Ejecutivo, como sucede en la actualidad, recargue las tablas de las Cámaras con proyectos calificados de urgentes. En efecto, al disponer que no procede la tramitación simultánea de dos o más proyectos con urgencia, se termina con esa contingencia. Al introducir, por otra parte, reformas reglamentarias, que más adelante se indican, se hace posible obtener que otros proyectos respecto de los cuales el Ejecutivo haya hecho presente la urgencia, no obstante que no corran los plazos pertinentes, tengan una preferencia reglamentaria para ser tratados por las comisiones técnicas respectivas.

De otra manera resultaría que, introducida la reforma constitucional a que aludimos y en virtud de la cual sólo se puede tramitar un proyecto con urgencia en una Cámara, la Comisión correspondiente se vería abocada al estudio preferente del proyecto con urgencia, con lo cual podrían descuidar el estudio y consideración de materias importantes que tuvieran pendientes y dedicarse a tratar otras de menor trascendencia. Por eso creemos conveniente introducir, junto a la reforma constitucional que hemos señalado, una reforma reglamentaria que contemple las modalidades referidas.

Siguiendo con la exposición de las reformas positivas que proponemos en materia de urgencia, debemos agregar que, en nuestro concepto, es prudente consultar en la disposición constitucional un inciso que permita a la Cámara que conozca de una petición de urgencia, rechazarla, reuniendo un determinado quórum alto, como por ejemplo, por los dos tercios de los miembros presentes. Es, a nuestro juicio, de la esencia de la soberanía del Parlamento poseer esta atribución para poder rechazar las peticiones de urgencia que le haga el Ejecutivo. La incorporación de semejante disposición, junto con resguardar en debida forma la independencia del Congreso, permite salvaguardar el derecho de las mayorías parlamentarias al establecer un quórum alto y evitar, al mismo tiempo, que el Ejecutivo use de la urgencia para cualquiera clase de proyectos.

En la actualidad no existe esa facultad parlamentaria y quizá si de esa verdadera impunidad de que goza el Poder Ejecutivo para solicitar urgencias, a sabiendas de que todas serán calificadas y tramitadas en el Congreso, nazca en gran parte, la tendencia de recargar las tablas de sesiones de las Cámaras por medio del uso de esa herramienta.

Al crear, por otra parte, esta facultad parlamentaria, pensamos que ella puede ser la mejor arma para corregir los posibles abusos que el Ejecutivo pretenda hacer de la urgencia. Si bien es cierto que la otra modificación constitucional que proponemos, evita la tramitación de más de una urgencia, ello no impide que puedan solicitarse otras que, en virtud de la reforma reglamentaria que hemos esbozado, van a tener un tratamiento preferente en las comisiones respectivas. Podría, pues, el Ejecutivo caer en la tentación de solicitar varias urgencias en la confianza de que ellas siempre tendrían cierto trato de excepción.

En ese caso, entre otros, entraría a jugar la facultad que proponemos conceder a las Cámaras, de rechazar las peticiones de urgencia que haga el Presidente de la República.

75.—Nueva redacción del artículo 46.

Antes de entrar a detallar cuáles serían esas reformas, indicaremos la redacción que proponemos para el artículo 46 de la Constitución. Quedaría concebido en los siguientes términos:

“El Presidente de la República podrá hacer presente la urgencia en el despacho de un proyecto y, en tal caso, la Cámara respectiva deberá pronunciarse dentro del plazo de treinta días.

“La urgencia pedida por el Presidente de la República podrá ser rechazada por la Cámara respectiva por acuerdo de los dos tercios de los miembros presentes.

“No procederá, en ningún caso, la tramitación simultánea de dos o más proyectos con urgencia en una misma Cámara.

“La manifestación de urgencia puede repetirse en todos los trámites constitucionales del proyecto”.

En la redacción transcrita se contemplan las ideas expresadas con anterioridad, o sea, la facultad parlamentaria de rechazar las peticiones de urgencia que haga el Ejecutivo y la de evitar la tramitación conjunta de varias.

76.—Otras reformas reglamentarias.

Creemos necesario, además, introducir otras reformas reglamentarias de menor trascendencia, que sólo significan modificaciones de detalle aconsejadas por la observación y estudio de las prácticas parlamentarias. No pretendemos con ellas corregir los defectos fundamentales del actual sistema de urgencia, sino hacer más expedita la tramitación de aquellos proyectos en las Cámaras.

Exponemos a continuación las reformas que creemos preciso hacer en los Reglamentos de las Cámaras.

77.—Modificaciones al Reglamento de la Cámara de Diputados.

En primer término, precisaremos la redacción que debe darse al artículo 196, el primero del Título XX del Reglamento “De las Urgencias”, para que él contemple las modalidades que sería conveniente introducir para completar en debida forma la modificación constitucional ya propuesta. Ese artículo quedaría redactado en la siguiente forma:

“Si el Presidente de la República, en conformidad al artículo 46 de la Constitución, hace presente la urgencia para el despacho de un proyecto, la Cámara resolverá si es de simple urgencia, de suma urgencia o de extrema urgencia.

“Un Comité podrá, antes de procederse a la calificación de la urgencia, pedir sea sometida a votación la aceptación o rechazo de ella. Para que la petición se entienda rechazada se requiere el voto de los dos tercios de los diputados presentes.

“Si la petición incluye la solicitud de urgencia para dos o más proyectos y ella no ha sido rechazada se procederá a calificar una de ellas, la primera solicitada. Sólo para este proyecto correrán los plazos reglamentarios y el constitucional. Sin embargo, los restantes proyectos con urgencia pedida, pero no calificada, tendrán preferencia para ser tratados por las comisiones respectivas. Igual norma se aplicará cuando la urgencia fuere solicitada, con posterioridad, vigentes aún los plazos reglamentarios o el constitucional para otro proyecto.

“Sólo una vez despachado un proyecto con urgencia o retirada ésta por el Presidente de la República, podrá procederse a la calificación de una nueva, y así sucesivamente”.

Con esta nueva redacción que insinuamos para el artículo 196 del Reglamento de la Cámara de Diputados, hemos querido conciliar la idea contenida en la reforma propuesta al artículo 46 de la Constitución, que impide la tramitación de más de una urgencia en una Cámara, con la posibilidad de que otras materias de importancia, que requieran un pronunciamiento rápido y que tengan también urgencia pedida, gocen de cierta preferencia para ser tratadas, sin que exista, eso sí, respecto de tales proyectos el apremio de un posible vencimiento de plazos.

En relación con esta materia, nos remitimos a las consideraciones que hemos hecho en páginas anteriores al esbozar la reforma reglamentaria que ahora concretamos en forma positiva.

El artículo 197 actual pasaría a ser 198, y en su reemplazo se insertaría el siguiente, cuyo alcance explicaremos más adelante:

“La proposición para calificar un asunto de simple urgencia le corresponderá al Presidente de la Cámara.

“Para calificar un asunto de suma urgencia, la indicación debe ser formulada por dos Comités.

“Para calificar un asunto como de extrema urgencia, se requiere que la calificación sea formulada por tres Comités a lo menos, y que la resolución se adopte por los dos tercios de los diputados presentes.

“En todos estos casos, la Cámara deberá hacer estas calificaciones sin debate y al término de la Cuenta”.

En relación con este artículo nuevo, que proponemos agregar, hacemos presente que es más bien una modificación de orden formal, cuya razón de ser analizamos en seguida. El Reglamento nada dice acerca de la persona a la que corresponde proponer que la Cámara califique un asunto como de simple urgencia, para el caso en que el Presidente de la República solicitara este trámite. La práctica ha ido señalando esta función como atribución del Presidente de la Cámara, y ha sido siempre éste quien, usando la fórmula “si le parece a la Cámara, tal proyecto para el cual se ha hecho presente la urgencia, se calificará como de simple”, ha propuesto calificar una urgencia con tal grado.

En muchas oportunidades, por asentimiento tácito, la Cámara acepta la proposición de la Mesa, pero en otros casos sucede que algunos diputados hacen saber su oposición a tal acuerdo y su deseo, en cambio, de que el proyecto sea calificado como de “suma urgencia”. Como el Reglamento no dice, tampoco, a quién corresponde pro-

poner la calificación de suma urgencia, no es posible negar a cualquier diputado la atribución suficiente para hacer tal proposición.

Si nos ajustamos a la práctica, por una parte, y a la letra del Reglamento, por otra, podemos comprobar que hay una enorme desproporción en esta materia, porque si la calificación de "simple" la propone el Presidente y la de "extrema" es indicación de dos Comités —artículo 196— resulta extraño y desequilibrado que un asunto, pueda calificarse de "suma" sólo a insinuación de un diputado.

De ahí entonces que consideremos conveniente llenar este vacío reglamentario, de manera que se exija que para calificar una urgencia como de "suma", la proposición debe ser hecha por dos Comités, y aumentar a tres el número de Comités que se precise para pedir el grado de "extrema urgencia" para un proyecto. Al mismo tiempo, se incorporaría a la letra del Reglamento, con este nuevo artículo una norma que la práctica parlamentaria ha hecho regular, como es la de que la "simple urgencia" sea propuesta por el Presidente de la Cámara.

Como se propone introducir un artículo nuevo con el número 197, la numeración de los demás artículos debe correrse correlativamente, y es así cómo el actual 197 pasaría a ser 198, sin modificaciones.

En general, no creemos necesario modificar los artículos del Reglamento que fijan los plazos para la simple, suma y extrema urgencia, con la sola excepción del artículo 198 actual, que proponemos pase a ser 199, y al cual creemos de interés hacerle reformas tendientes a precisar sus términos para evitar dudosas interpretaciones.

El referido artículo señala las normas a que se sujeta la tramitación de los proyectos con "suma urgencia"; prescribe que el plazo dentro del cual la Cámara debe despacharlos es de cinco días. En su inciso segundo dispone que "El proyecto deberá ser despachado por la Cámara en cinco días, que se distribuirán así:", y el inciso final empieza diciendo: "Vencido el plazo de cinco días a que se refiere el inciso segundo de este artículo...". La modificación que creemos conveniente introducir a esta disposición no implica en caso alguno la alteración del plazo de cinco días que el Reglamento acuerda para el despacho de esos proyectos, sino que tiene por objeto clarar el lenguaje deficiente que dicho artículo emplea en lo concerniente a la determinación del plazo.

La modificación que proponemos consiste en substituir las expresiones "en cinco días" y "vencido el plazo de cinco días", que aparecen en los incisos segundo y último, respectivamente, por los siguientes: "dentro de cinco días" y "dentro del plazo de cinco días".

La actual redacción de ese artículo, al emplear la expresión "vencido el", puede dar origen a interpretaciones no siempre acertadas. Por ejemplo, podría sostenerse que al emplear el Reglamento la frase "vencido el plazo de cinco días", ha querido decir que después de los cinco días en que debe quedar despachado el proyecto de "suma urgencia", la Cámara puede pronunciarse en definitiva sobre él en el sexto, séptimo, décimo o vigésimo noveno, que, para el caso da igual, porque

siempre se está dentro de los treinta días constitucionales de la urgencia.

Esta interpretación no sería aceptable porque es indudable que lo que se ha querido decir con esa expresión, es que el proyecto calificado de "suma urgencia", debe quedar despachado por la Cámara dentro de cinco días. Darle a esas palabras otro alcance es ir contra el espíritu y la letra misma del artículo 198.

De todas maneras, para evitar ésa y otras posibles interpretaciones erradas de la disposición en estudio, creemos que es indispensable precisar sus términos en tal forma que no haya lugar a dudas en relación con ella.

Las demás disposiciones contenidas en el Título "De las Urgencias", no nos merecen observaciones que puedan traducirse en otras enmiendas.

78.—Modificaciones al Reglamento del Senado.

Análoga modalidad a la que pensamos necesario introducir en el Reglamento de la Cámara de Diputados, consideramos que es imprescindible consagrar en el Reglamento del Senado. Por otra parte, trasplantada al texto constitucional la actual disposición del artículo 97 del Reglamento del Senado, no hay razón para conservarla en él, puesto que habría una redundancia innecesaria.

En páginas precedentes hemos señalado los fundamentos de la modificación que en seguida proponemos al artículo 89 del Reglamento del Senado, por lo que no insistiremos en ese punto. Sólo nos cabe agregar que las limitaciones y demás contenidas en el texto de los incisos nuevos no deben hacerse extensivas a los casos de urgencia a que se refiere el artículo 42, número 6 de la Constitución, dada la índole diferente de las materias a que esa disposición se aplica. Por ello hemos pensado que es preciso concretar esa idea e incorporarla al texto reglamentario. La redacción del artículo 89 sería, entonces, la siguiente:

"Si el Presidente de la República, de conformidad al artículo 46 y al número 6 del artículo 42 de la Constitución, hiciere presente la urgencia en el despacho de un proyecto, el Senado resolverá si es de "simple urgencia", de "suma urgencia" o de "discusión inmediata".

"Un senador, apoyado por otros dos, podrá, antes de procederse a la calificación de la urgencia, pedir sea sometida a votación la aceptación o rechazo de ella. Para que la petición de urgencia se entienda rechazada, se requiere el voto de los dos tercios de los senadores presentes.

"Si la petición incluye la solicitud de urgencia para dos o más proyectos, se procederá a calificar una de ellas, la primera solicitada. Sólo para ese proyecto correrán los plazos reglamentarios y el constitucional. Sin embargo, los restantes proyectos con urgencia pedida, pero no calificada, tendrán preferencia para ser tratados por las comisiones respectivas. Igual norma se aplicará cuando la urgencia fuere solicitada con posterioridad, vigentes aún los plazos reglamentarios o el constitucional para otro proyecto.

"Sólo una vez despachado el proyecto con urgencia o retirada ésta por el Presidente de la República podrá procederse a la calificación de una nueva urgencia y así sucesivamente.

“Las disposiciones contenidas en los dos incisos precedentes, no se harán extensivas a las urgencias solicitadas por el Presidente de la República, en conformidad al número 6 del artículo 42 de la Constitución.

“El Presidente consultará a la Sala en la misma sesión en que se dé cuenta de la declaración de urgencia pero un senador, apoyado por otros dos, podrá pedir que la votación quede para el término de la primera hora de la sesión siguiente.

“El Senado, en todo caso, podrá acordar que la votación se verifique en una sesión especial, si en el día siguiente no hubiere sesión ordinaria.

“El plazo de la urgencia se contará desde la fecha del acuerdo de calificación”.

Cuando examinamos las disposiciones reglamentarias del Senado relacionadas con la urgencia, hicimos ver la existencia de opiniones que sostienen que el plazo reglamentario de la simple urgencia y también el de los demás grados de urgencia no era prorrogable por todo o parte del término constitucional; que aun se afirmaba que para el Senado no existía el plazo de treinta días que señalaba la Constitución. Sosteníamos en esa oportunidad que tal interpretación no nos parecía correcta e invocamos las razones que nos asistían para hacer tal afirmación. Para evitar toda clase de dudas en esta materia —a pesar de que seguimos creyendo que el plazo de la simple urgencia es prorrogable y que también podrían serlo los de la suma urgencia y los de la discusión inmediata— nos parece conveniente agregar un nuevo inciso al artículo 90 del Reglamento del Senado, que permite prorrogar por acuerdo de la mayoría de la Corporación, el plazo reglamentario de la simple urgencia, por todo o parte del término constitucional.

La incorporación de este nuevo inciso presenta ventajas de indudable importancia. Evita, desde luego, las interpretaciones divergentes y consagra la que, a nuestro juicio, es la buena doctrina, pues se compadece con el texto constitucional, que por algo señala un plazo de treinta días, y también armoniza con los preceptos reglamentarios que, al establecer otros grados de urgencia distintos de la simple con tramitaciones más breves, han querido posibilitar al despacho de ciertas materias que, por su naturaleza o por las circunstancias existentes en un momento dado, deben ser tratadas y resueltas en un lapso breve.

La situación reglamentaria —más bien dicho la letra del Reglamento del Senado en esta materia, al introducirse el nuevo inciso que proponemos agregar al artículo 90— será similar a la existente hoy en la Cámara de Diputados, es decir, el plazo reglamentario de la simple urgencia se podrá prorrogar por todo o parte del término constitucional por acuerdo de la mayoría; en cambio, para prorrogar el de la suma urgencia y el de la discusión inmediata, se requerirá acuerdo unánime.

El inciso que proponemos consultar como final del artículo 90 del Reglamento del Senado, es el siguiente:

“Sin embargo, estas disposiciones no regirán para el caso de que el Senado, a propuesta del Presidente, acuerde por mayoría prorrogar el plazo reglamentario por todo o parte del plazo constitucional”.

* * *

La última de las modificaciones que creemos necesario introducir en el Reglamento del Senado ya la hemos anunciado al comienzo de este párrafo: la supresión del inciso primero del artículo 97, que dice: "No procederá, en ningún caso, la tramitación conjunta o simultánea de dos o más urgencias, ya sean éstas del mismo o de distinto grado".

Uno de los aspectos más importantes de la reforma constitucional que hemós propuesto es, precisamente, la incorporación de un precepto análogo al transcrito como nuevo inciso del artículo 46 de la Constitución. De ahí, pues, la inutilidad y la redundancia que significaría la conservación en el Reglamento del Senado de esa primera parte del artículo 97.

* * *

Con las ideas expuestas y las reformas insinuadas creemos que podrían salvarse los defectos que presenta en la actualidad nuestro sistema de urgencias. No pensamos que sólo estas ideas y estas reformas sean las únicas que puedan cumplir tal misión. Ellas no son excluyentes, sino por el contrario, pretenden ser uno de los primeros esfuerzos destinados al perfeccionamiento de una herramienta constitucional útil y necesaria, pero mal empleada hasta ahora.

Ojalá esta iniciativa y las que de seguro vendrán, contribuya a remediar males que afectan a nuestra democracia para limpiarla de sus impurezas y lograr a través del tiempo, la consecución de un ideal que se acerque a la perfección.



B I B L I O G R A F I A

- 1) Actas oficiales de las sesiones celebradas por la Comisión y Subcomisiones encargadas del estudio del proyecto de nueva Constitución Política de la República.—Imprenta Universitaria, 1926, (753 páginas).
- 2) AMUNATEGUI J., GABRIEL.—Manual de Derecho Constitucional.—Editorial Jurídica, Manual N° 28, Santiago 1950, (578 páginas).
- 3) BANADOS ESPINOZA, JULIO.—Derecho Constitucional, Constituciones de Chile, Francia, Estados Unidos, República Argentina, Brasil, Bélgica, España, Inglaterra y Suiza, concordadas por.—Santiago, Chile, Roberto Miranda, editor, 1889, (626 páginas).
- 4) BERNASCHINA G., MARIO.—Manual de Derecho Constitucional. Tomos I y II. Editorial Jurídica, Manuales N.os 37 y 38. Santiago 1951.
- 5) BERNASCHINA G., MARIO.—Síntesis del Derecho Constitucional Chileno. Tesis Universitaria, 1944.
- 6) CARRE DE MALBERG.—Teoría General del Estado. Fondo de Cultura Económica, 1948. Traducción, José León Depétre.
- 7) Boletines de Sesiones de la Cámara de Diputados y del Senado.
- 8) Constitución Política de la República de Chile.—Editorial Jurídica, Chile, 1949. Códigos Chilenos. Tomo I.
- 9) BOSCH, JORGE TRISTAN.—Ensayo de interpretación de la doctrina de la separación de los Poderes. Sección Publicaciones del Seminario de Ciencias Jurídicas y Sociales. Buenos Aires, 1944.
- 10) DUGUIT, LEON.—Manual de Derecho Constitucional.—Francisco Beltrán, editor, 1921, Madrid, (573 páginas).
- 11) ERRAZURIZ, ISIDORO.—“La Patria”, Valparaíso, 9 de enero 1886.
- 12) ESTEVEZ, CARLOS.—Elementos de Derecho Constitucional Chileno.—Editorial Jurídica, 1949, (495 páginas).
- 13) ESTEVEZ, CARLOS.—Reformas que la Constitución de 1925 introdujo a la de 1833. Cuadernos Jurídicos y Sociales XXIII.—Imprenta Dirección General de Prisiones, 1942, (48 páginas).

- 14) GONZALEZ GARCIA, EDUARDO.—Reformas religiosas, políticas, sociales, electorales, económicas, etc. de la Constitución de 1833. Efectos del parlamentarismo en Chile.—Editorial Siglo XX, 1927.
- 15) GUERRA J., GUILLERMO.—La Constitución de 1925.—Establecimientos Gráficos Balcells y Cía. 1929, (569 páginas).
- 16) GUERRA J., GUILLERMO.—Temas Constitucionales. Artículos publicados en "La Nación" (1925-1928).—Imprenta Universitaria, 1928, (208 páginas).
- 17) HUNEEUS, JORGE.—La Constitución ante el Congreso, segunda edición.—Imprenta Universitaria, Santiago, 1890, 3 volúmenes.
- 18) JARA CRISTI, MANUEL.—Derecho Administrativo. Anotaciones de Clases, 1943.—Imprenta Artes y Letras. (854 páginas).
- 19) JIMENEZ DE ARECHAGA, JUSTINO.—El Poder Legislativo, I y II Tomos. Montevideo.—Tipografía Escuela Nacional de Artes y Oficios, 1906. Edición oficial.
- 20) KELSEN, HANS.—Teoría General del Estado.—Editorial Labor, S. A. 1934. Traducción, Luis Legaz y Lacambra.
- 21) LAZCANO Y MAZON, ANDRÉS MÁRIA.—Constituciones Políticas de América. I y II Tomos.—Cultural S. A. La Habana, Cuba, 1942.
- 22) MESTELAN GRIÑO C., RENE.—Legislaturas y Convocatorias del Congreso. Tesis Universitaria.—Imprenta Dirección General de Prisiones, Santiago, 1937, (158 páginas).
- 23) MONTT PINTO, GUSTAVO.—Reforma del Reglamento de las Cámaras. Tesis Universitaria. Santiago.—Imprenta La Unión, 1920, (103 páginas).
- 24) RAVEAU S., RAFAEL.—Derecho Constitucional Chileno y Comparado, segunda edición, revisada conforme al programa de estudios de la Universidad de Chile.—Imprenta Nascimento, 1940, (704 páginas).
- 25) Recopilación de leyes por orden numérico.—Tomos 36 y 37. Contraloría General de la República.
- 26) Reforma de la Constitución Nacional. Anexo III, Constituciones extranjeras clasificadas por materias. Buenos Aires, 1949. Partido Peronista, (418 páginas).
- 27) Reglamento de la Cámara de Diputados, 1945, (154 páginas).
- 28) Reglamento del Senado anotado y concordado.—Imprenta Barcelona, 1949, (357 páginas).
- 29) ROLDAN, ALCIBIADES.—Del Gobierno Parlamentario al Sistema Presidencial. Homenaje de la Universidad de Chile a su ex Rector don Domingo

Amunátegui Solar, en el 75º aniversario de su nacimiento. Tomo I. Historia y Genealogía. Santiago.—Imprenta Universitaria, 1935, páginas 245 a 286.

- 30) ROLDAN, ALCIBIADES.—Elementos de Derecho Constitucional de Chile, tercera edición corregida y aumentada. Santiago, Chile.—Imprenta Lagunas y Co. 1924, (490 páginas).
- 31) ROSSELOT, FERNANDO.—El Veto Presidencial. Tesis Universitaria.—Imprenta Dirección General de Prisiones. 1942, (114 páginas).
- 32) VALDES VALDES, ISMAEL.—Prácticas Parlamentarias, segunda edición.—Sociedad Imprenta y Litografía Barcelona, 1918.
- 33) VARAS C., GUILLERMO.—Derecho Administrativo, Nociones Generales.—Editorial Nascimento, 1940, (456 páginas).
- 34) MONTESQUIEU.—El Espíritu de las Leyes. Vertido al castellano con notas y observaciones de Siro García del Mazo. Madrid, 1906, 2 tomos.



INDICE

La Urgencia en la Formación de la Ley

CAPITULO I

INTERVENCIONES DEL PRESIDENTE DE LA REPUBLICA EN LA FORMACION DE LA LEY

	<u>Pág.</u>
1.—Generalidades	7
2.—Modificaciones introducidas a la Constitución de 1833 ...	8
3.—Clasificación de las atribuciones legislativas del Presidente de la República	9
4.—Iniciativa en la formación de las leyes	9
5.—Número de diputados o senadores que pueden presentar una moción	11
6.—Convocatoria al Congreso por el Presidente de la República	11
7.—Convocatoria del Presidente del Senado	13
8.—Facultad de la urgencia	14
9.—El veto presidencial	14
10.—Distinción de clases de veto	15
11.—Clase de veto que establece la Constitución	15
12.—Procedimiento a que se someten las observaciones en el Congreso	16
13.—Plazo para formular observaciones	18
14.—La urgencia y la separación de los poderes	18

	<u>Pág.</u>
15.—Doctrina de Montesquieu	19
16.—Importancia de esta doctrina	20
17.—En la Constitución chilena	21
18.—La urgencia y su relación con la independencia del órgano legislativo	21

CAPITULO II

ANTECEDENTES HISTORICOS DE LA CLAUSURA DEL DEBATE Y LA URGENCIA EN NUESTRO DERECHO PARLAMENTARIO

19.—Generalidades.—Defectos del sistema parlamentario	23
20.—La obstrucción parlamentaria	24
21.—La urgencia y la clausura del debate	25
22.—Nociones generales sobre la clausura del debate	25
23.—Historia de la clausura del debate en nuestra legislación	26
24.—Incorporación de la clausura en los Reglamentos	28
25.—La clausura del debate en los Reglamentos de las Cámaras	28
26.—En el Senado	29
27.—En la Cámara de Diputados	31
28.—La clausura en la ley de presupuestos	31
29.—La urgencia y sus antecedentes en nuestra legislación.—Ge- neralidades	32
30.—Historia del artículo 46	33
31.—Discusión en la Subcomisión	33
32.—La urgencia antes de la Constitución de 1925	35
33.—Sistemas de urgencia	35
34.—Modalidades de la urgencia	36
35.—La urgencia en la legislación de otros países	37

CAPITULO III

REGLAMENTACION DE LA URGENCIA EN NUESTRA LEGISLACION

	<u>Pág.</u>
36.—Nóciones generales.—Examen del art. 46 de la Constitución	39
37.—La urgencia en el Reglamento de la Cámara de Diputados ...	40
38.—Calificación de la urgencia	41
39.—Excepción a la regla de calificación	42
40.—Simple urgencia	42
41.—Prórroga del plazo reglamentario de la simple urgencia ...	43
42.—Aplicación del inciso final del artículo 197	44
43.—Prórroga de los plazos por unanimidad	45
44.—Suma urgencia	46
45.—Extrema urgencia	48
46.—Requisitos para la extrema urgencia	48
47.—Estudio del artículo 199	48
48.—Reglas comunes a la simple, suma y extrema urgencia,	49
49.—Prelación de urgencias	51
50.—La urgencia en el Reglamento del Senado	52
51.—Razón de ser de la disposición del art. 42 N° 6	53
52.—Reglas comunes a la urgencia de acuerdos y de proyectos ..	54
53.—Grados de urgencia en el Senado	55
54.—Calificación de la urgencia	55
55.—Computación de los plazos	56
56.—Simple urgencia	56
57.—Suma urgencia	57
58.—Discusión inmediata	57

	<u>Pág.</u>
59.—Reglas comunes a los distintos grados de urgencia.—Generalidades	58
60.—Prórroga del plazo reglamentario de la simple urgencia ...	58
61.—Plazos a que se refiere el artículo 94 del Reglamento	60
62.—Sesiones en que pueden discutirse asuntos con urgencia ...	60
63.—Examen del artículo 97 del Reglamento del Senado	61

CAPITULO IV

EFECTOS DE LA URGENCIA EN NUESTRO DERECHO PARLAMENTARIO

64.—Consideraciones generales	64
65.—Uso que ha hecho el Ejecutivo	65
66.—Situaciones a que da lugar el uso inmoderado de la urgencia	65
67.—Si se ha acelerado el despacho de los proyectos	66
68.—Necesidad de la urgencia	67

CAPITULO

CONCLUSIONES

69.—Ideas generales	69
70.—Proyectos de reforma al art. 46 de la Constitución	70
71.—Otros proyectos de reforma	71
72.—Redacción dada al art. 46 en el proyecto aprobado	72
73.—Nuestra opinión	73
74.—Reformas que se proponen.—Generalidades	74
75.—Nueva redacción del artículo 46	76
76.—Otras reformas reglamentarias	76
77.—Modificaciones al Reglamento de la Cámara de Diputados ..	76
78.—Modificaciones al Reglamento del Senado	79