

EL PAPEL DE LAS COMISIONES MIXTAS EN EL PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO

IVAN MAURICIO OBANDO CAMINO
Universidad Católica de Valparaíso

SUMARIO: Introducción. I. Las Comisiones Mixtas. II. La Forma y Modo de Resolver las Dificultades. III. Historia Fidedigna del Establecimiento de la Norma. Constitución Política de 1925. Constitución Política de 1980. IV. Votación de la Propuesta de una Comisión Mixta. Conclusiones.

INTRODUCCION

1. La adopción de procedimientos idóneos tendientes a superar las diferencias suscitadas entre las Cámaras, a propósito de la aprobación de un proyecto de ley, en aquellos países que han adoptado el bicameralismo, es un tema de importancia para el desarrollo del procedimiento legislativo.

Las opciones disponibles en tal sentido, al igual que sus posibilidades, van a estar ligadas a la concepción que se adopte en una sociedad política concreta sobre el régimen bicameral, esto es, según si las Cámaras son puestas o no en un pie de igualdad por parte del constituyente.¹

Desde este punto de vista, el sistema clásico de la *lanzadera* o la *"navette"*, que consiste en la remisión sucesiva de un proyecto de ley entre las Cámaras, hasta obtener la concordancia necesaria sobre los puntos en desacuerdo, se revela como un procedimiento con posibilidades limitadas, en caso que ellas se encuentren en una situación de igualdad y no acepten

¹ Union Interparlementaire, *Une étude comparative sur la structure et le fonctionnement des Institutions représentatives dans cinquante-cinq pays*, Deuxième édition, Presses Universitaires de France, Paris, 1966, p. 236.

transigir sobre sus discrepancias, ya que en tal hipótesis deberá entenderse rechazado el proyecto de ley.²

Por el contrario, cuando las Cámaras no estén en un pie de igualdad, merced a la facultad de una de ellas de sobreponerse a la oposición de la otra, en virtud de la insistencia en el proyecto aprobado originalmente mediante una mayoría calificada, el sistema de la *lanzadera* aparece como un medio de conciliación eficaz para superar las diferencias que han conducido a su utilización y obtener de esta forma la aprobación eventual de un proyecto de ley.

Una situación distinta se presenta cuando, a partir del mismo supuesto, la oposición o rechazo de una de las Cámaras al proyecto aprobado se impone forzosamente a la otra, sin que exista posibilidad que el proyecto pueda nacer válidamente a la vida del Derecho. En este caso, carece de sentido la existencia de un mecanismo de conciliación entre las Cámaras, pues el proyecto no podrá salvar la valla que implica la resolución adoptada por una de ellas, salvo que el constituyente contemple el recurso a un organismo extraparlamentario, cuya intervención puede dinamizar nuevamente el proceso legislativo.

2. Un sistema diverso, no necesariamente excluyente del anterior, es aquel que consiste en la formación de *comisiones parlamentarias de composición paritaria*, integradas en igual número por miembros de ambas asambleas legislativas, que tienen por misión concordar en una propuesta de solución de las diferencias sujeta a la aprobación de aquéllas, ya sea en forma simultánea, ya en forma sucesiva, de acuerdo a la reglamentación del procedimiento legislativo.

Una variante de esta modalidad, en la medida que participa de su naturaleza, es aquella en que el "conflicto legislativo" se remite al conocimiento de una *asamblea conjunta*, integrada por los miembros de ambas ramas del Parlamento, que actúan como una gran comisión.

3. Por último, también puede contemplarse la posibilidad que las diferencias existentes entre las Cámaras sean resueltas por sus *mesas directivas*, actuando en forma conjunta. Al respecto, se debe señalar que este procedimiento no es del todo aconsejable en el caso que analizamos, pues la integración de las mesas no necesariamente refleja la composición partidaria existente al interior del Parlamento, por lo que su efecto distorsionador de la voluntad popular es manifiesto; de ahí que este arbitrio debe

² *Ibíd.*

ser reservado, preferentemente, para esclarecer dudas reglamentarias o legales, meramente procedimentales y claramente discernibles.

4. La Constitución Política de 1980, por su parte, ha contemplado la intervención de *Comisiones Mixtas*, compuestas de igual número de diputados y senadores, como un medio de conciliación entre las Cámaras, cuando éstas no concuerden sus voluntades con motivo de la aprobación de un proyecto de ley o de sus adiciones o enmiendas, en segundo o tercer trámite constitucional, respectivamente.

En tal sentido, el tiempo transcurrido desde la plena vigencia de las disposiciones permanentes de la Carta de 1980, sobre todo con ocasión de su aplicación al estudio de importantes medidas legislativas, ha suscitado una serie de interrogantes acerca de la interpretación de los preceptos correspondientes.

Una de ellas dice relación con la amplitud de las facultades de dichas comisiones en el desempeño del cometido previsto por el constituyente. Intentar responderla, así como otras inquietudes anexas a ellas, es el objetivo del presente trabajo; la comprensión de su sentido y alcance, nuestro desafío.

I. LAS COMISIONES MIXTAS

1. La figura de las comisiones parlamentarias de composición paritaria, integradas por miembros provenientes de ambas Cámaras, no es de aplicación exclusiva al proceso legislativo. Antes, por el contrario, es menester señalar que se trata de un órgano que puede desarrollar funciones en la generalidad de los ámbitos del procedimiento parlamentario.

Los estudios comparados permiten advertir que se trata de órganos de manifiesta funcionalidad y, como tales, pueden ser establecidos no sólo para la solución de las diferencias que se produzcan entre las Cámaras durante el procedimiento legislativo, sino también para el estudio de cualquier medida cuya entidad haga necesario el recurso a ellas, inclusive para el conocimiento de asuntos de administración interna del Parlamento³; no escapan, por lo tanto, a la naturaleza claramente política de la actividad y materia sobre que actúan, la que permea la gran mayoría de las instituciones parlamentarias.

³ Union Interparlementaire, Ob. Cit., p. 125.

2. Una vez hecha esta prevención, nos referiremos en términos generales a las características que exhiben estos órganos en el desarrollo del *iter* legislativo.

Como hemos señalado anteriormente, las comisiones parlamentarias de composición paritaria tienen por misión propugnar la obtención de un acuerdo sustantivo entre sus miembros, que acercando las posiciones divergentes, se traduzca en la resolución del conflicto de pareceres surgido con ocasión del rechazo, por parte de una de las Cámaras, del proyecto aprobado por la otra, en los diversos estadios en que pueda tener lugar la formación de aquéllas.

En cuanto a su *origen*, pueden ser de carácter permanente, esto es, establecidas en forma previa al conflicto legislativo, sin que su existencia se agote en el cumplimiento de sus actividades y fines; o bien, pueden ser de carácter temporal, por lo que su formación y existencia está vinculada a la concurrencia de su hipótesis de conflicto legislativo y al despacho del negocio correspondiente.

Su *intervención en el procedimiento legislativo*, por otra parte, puede ser voluntaria, en aquellos casos en que su formación y consiguientemente su actividad, es opcional para los miembros de las Cámaras; como asimismo puede ser forzosa, cuando la discordancia producida entre aquéllas determina necesaria y obligatoriamente su formación, y la actualización de su competencia. Asimismo, pueden ser *establecidas por el ordenamiento jurídico* con un carácter *a priori* y/o *a posteriori*, según que su formación tenga lugar en forma preventiva y/o una vez producido el rechazo del proyecto de ley por una de las Cámaras.

Cabe señalar que su *composición* puede ser también variable, debido a que en algunos casos se integran por los miembros de las comisiones permanentes de cada Cámara involucradas en el conocimiento del negocio respectivo; mientras que en otros, se integran por miembros designados especialmente para ello. La modalidad a seguir será determinada por el constituyente, el legislador o por la resolución de las Cámaras, pudiendo o no adoptarse la misma regla en este último caso, dada la autonomía de cada una de ellas.

Por último, sólo resta decir que su denominación tampoco es uniforme en el Derecho Comparado, a pesar de que ello no altera mayormente su fisonomía jurídica, a saber: Comisiones Mixtas, Comisiones Interparlamentarias, Comisiones de Conferencia, Comisiones de Conciliación y Comisiones de Mediación.⁴

⁴ Interparliamentary Union, *Parliaments of the World*, Valentine HERMAN and

II. LA FORMA Y MODO DE RESOLVER LAS DIFICULTADES

La Constitución Política de 1980 contempla la formación de Comisiones Mixtas, compuestas de igual número de diputados y senadores, como mecanismo al cual recurrir en caso que se produzcan diferencias de pareceres entre la Cámara de origen y la Cámara revisora durante el proceso de formación de la ley.

Al respecto, el artículo 67, Parte 1ª, de la Constitución Política, perceptúa: "El proyecto que fuere desechado en su totalidad por la Cámara revisora será considerado por una comisión mixta de igual número de diputados y senadores, la que propondrá la forma y modo de resolver las dificultades. El proyecto de la comisión mixta volverá a la Cámara de origen y, para ser aprobado tanto en ésta como en la revisora, se requerirá de la mayoría de los miembros presentes en cada una de ellas..." A su turno, el artículo 68 de la Constitución Política, luego de establecer en su inciso 1º el procedimiento a seguir para la aprobación de las adiciones o enmiendas introducidas a un proyecto de ley por la Cámara revisora, agrega en su inciso 2º: "Si las adiciones o enmiendas fueren reprobadas, se formará una comisión mixta y se procederá en la misma forma indicada en el artículo anterior. En caso de que en la comisión mixta no se produzca acuerdo para resolver las divergencias entre ambas Cámaras, o si alguna de las Cámaras rechazare la proposición de la comisión mixta, el Presidente de la República podrá solicitar a la Cámara de origen que considere nuevamente el proyecto aprobado en segundo trámite por la revisora..."

Por su parte, el artículo 31 de la Ley Nº 18.918, Orgánica Constitucional del Congreso Nacional, prescribe: "No podrán ser objeto de indicaciones, y se votarán en conjunto, las proposiciones que hagan las comisiones mixtas".

La lectura atenta de las disposiciones antes transcritas permite apreciar al intérprete que, mientras el constituyente señala que a las Comisiones Mixtas corresponde proponer la forma y modo de resolver las dificultades o divergencias producidas entre ambas Cámaras, el Legislador Orgánico Constitucional alude en plural a "las proposiciones que hagan las comisiones mixtas", al regular la forma de votación de estas últimas. Por consiguiente, cabe preguntarse acerca del sentido de tales expresiones, para efectos de una correcta interpretación y, consecuentemente, una acertada comprensión de las disposiciones aparentemente en pugna.

Para estos efectos, es menester recurrir a la historia fidedigna del establecimiento de ellas, para lo cual se debe distinguir la situación pro-

ducida durante la vigencia de la Constitución Política de 1925 de la acontecida bajo el imperio de la Carta de 1980.

III. HISTORIA FIDEDIGNA DEL ESTABLECIMIENTO DE LA NORMA

Constitución Política de 1925

1. En primer término, se debe señalar que la creación de Comisiones Mixtas de diputados y senadores en materia legislativa, no es ni una creación original del constituyente de 1980, ni algo novedoso aportado por nuestro desarrollo histórico-constitucional.

En efecto, la Constitución Política de 1925, en su versión original, contempló en su artículo 51 la creación de Comisiones Mixtas "cuando con motivo de las insistencias no se produjere acuerdo en puntos fundamentales de un proyecto entre las dos Cámaras, o cuando una modificare sustancialmente el proyecto de la otra".

Tratábase de comisiones de carácter temporal, cuya intervención era voluntaria y a *posteriori*, es decir, una vez ocurridas las diferencias entre las Cámaras y que tenían por labor, de acuerdo a la disposición constitucional, "proponer la forma y modo de resolver las dificultades producidas".

2. Con todo, el constituyente de la época no fue del todo explícito al regular el papel que les correspondía, pues la fórmula constitucional no era del todo esclarecedora.

Así, se puede señalar que las palabras "forma" y "modo" son en principio sinónimas, lo que deja de manifiesto que el mero recurso al tenor literal del precepto es insuficiente para desentrañar su verdadero sentido y alcance. De ahí que la hermenéutica constitucional obliga a recurrir a la historia fidedigna de su establecimiento para efectos de aprehender su espíritu.

3. A partir de este supuesto, es dable señalar que consta del acta de la sesión 19^a de la Subcomisión de Reformas Constitucionales, celebrada el día 8 de junio de 1925, que la idea de establecer las Comisiones Mixtas provino de una proposición preliminar formulada por el comisionado Sr. Barros Borgoño, quien tuvo presente instituir en la Carta Fundamental un procedimiento para los casos en que un proyecto de ley fuera modificado sustancialmente por la Cámara revisora, al punto de transformarse en uno absolutamente diferente, idea que a la época, al decir de los mismos comisionados, encontraba antecedentes en el Derecho Comparado.

De acuerdo al acta de la sesión referida, al momento de discutirse los preceptos correspondientes a la aprobación de las adiciones o correcciones introducidas por la Cámara revisora, el comisionado Sr. Barros Borgoño manifestó respecto de este artículo lo siguiente:

"que no ha habido dificultades para su aplicación sino cuando una de las Cámaras ha cambiado fundamentalmente el proyecto que le ha sido remitido".⁵

Agregó, en su concepto, que:

"convendría establecer algún procedimiento para los casos en que un proyecto sea corregido en tal forma, que llegue a transformarse en uno totalmente diferente".⁶

Los comisionados Srs. Silva Cortés y Oyarzún fueron del parecer que, en tal caso, el proyecto objeto de tales modificaciones debía tramitarse como si se tratara de un nuevo proyecto de ley; mientras que el comisionado Sr. Edwards Matte, a quien posteriormente adhirió el comisionado Sr. Silva Cortés, propuso que dichos conflictos fueran resueltos por las mesas directivas de ambas Cámaras reunidas. El comisionado Sr. Barros Borgoño propuso que en esos casos se entregara la solución a una Comisión Mixta de senadores y diputados, señalando el comisionado Sr. Zañartu, en apoyo de su tesis, que dicha idea estaba contemplada ya en la Constitución de Estados Unidos.

El Ministro de Justicia de la época, Sr. Maza, presente en la discusión y no sin hacer presente su resistencia a la institución que motivaba este intercambio de opiniones, señaló al respecto:

"hay que tener presente dos clases de conflictos: cuando por insistencia de una de las Cámaras, no se produce ley en cuanto a los puntos principales del proyecto y éste queda incompleto, caso en que procede que las Cámaras estén autorizadas para nombrar una Comisión Mixta que proponga un nuevo proyecto, y, cuando la Cámara revisora modifica el proyecto de la de origen en tal forma que éste llega a ser uno diverso, caso en

⁵ Ministerio del Interior, *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, Santiago, 1925, p. 247.

⁶ *Ibid.*

el cual debe dársele la tramitación de un nuevo proyecto de ley".⁷

En concordancia con lo expuesto, propuso agregar el siguiente inciso: "En caso de que hubiera diferencias fundamentales entre los proyectos de las dos Cámaras (o bien, en caso de conflicto entre ambas Cámaras), por considerarse que las adiciones o modificaciones importan un proyecto de ley diferente, se nombrará una Comisión Mixta de igual número de Senadores y Diputados, para que determine el procedimiento que ha de seguirse".⁸

La redacción propuesta por el Ministro de Justicia fue, en principio, la acordada por la Subcomisión para el estudio de la institución y en esa forma constituyó el artículo 53 del anteproyecto constitucional conocido como la "primera prueba", sobre la base del cual trabajaron posteriormente hasta la sesión 31^a los comisionados.

Al renovarse la discusión en la sesión 27^a, los comisionados no estuvieron contestes acerca de las facultades que tendrían las Comisiones Mixtas en el cumplimiento de sus funciones, según consta del acta respectiva. En tal sentido, la discusión central giró en torno a determinar si la facultad de proponer el procedimiento, que se había acordado en la sesión 18^a, comprendía o no la de presentar un nuevo proyecto de ley y, aún más, si sus propuestas tendrían o no un carácter vinculante para las Cámaras, como se deduce de lo expresado por el Ministro de Justicia Sr. Maza y el comisionado Sr. Silva Cortés. En una intervención aislada, el comisionado Sr. Amunátegui, tratando de interpretar lo expresado por el comisionado Sr. Yáñez, sostuvo inclusive que ellas podrían ponerse de acuerdo en "nuevas bases" para resolver las divergencias entre las Cámaras.⁹

4. En definitiva, dada la variedad de opiniones emitidas por los comisionados, fue el Presidente de la República, Sr. Arturo Alessandri P., quien zanjó definitivamente la cuestión, al proponer la redacción del precepto que pasaría a ser el artículo 51 de la Constitución Política de 1925.

El acta de la 27^a sesión de la Subcomisión expresa en lo pertinente:

⁷ Ministerio del Interior, Ob. Cit., p. 248.

⁸ *Ibid.*

⁹ Ministerio del Interior, Ob. Cit., p. 353.

"S.E. manifiesta que esta disposición es una consecuencia del espíritu conservador que ha dominado esta Comisión. En el proyecto de reformas que él propuso con el Ministro, se proponía la tramitación que sobre este particular contemplan las últimas Constituciones del mundo: el predominio de la Cámara de Diputados.

La dificultad para legislar ha sido entre nosotros causa de que las leyes sean el fruto de transacciones que impiden que aquellas se dicten coordinadas en todas sus partes...

S.E. propone la siguiente redacción: "para que propongan la forma y modo de resolver las dificultades producidas".

El señor SILVA CORTES (don Romualdo) así queda muy bien (sic).

Quedó aprobado el artículo de esta forma".¹⁰

Es interesante hacer notar que la redacción propuesta por el Presidente de la República no fue objeto de discusión alguna por los comisionados y, salvo modificaciones formales menores, pasó a constituir el texto del artículo 51 del anteproyecto constitucional conocido como la "segunda prueba", utilizado para su estudio por la Subcomisión a partir de la sesión 31^a, figurando de esa forma en el texto plebiscitado el día 30 de agosto de 1925.¹¹

5. Por otra parte, teniendo presente lo aseverado por el comisionado Sr. Zañartu en la sesión 19^a, acerca del antecedente mediato de estas Comisiones en la Constitución de los Estados Unidos, es posible afirmar que ella no es del todo inexacta, pues la Comisión de Conferencia o Conciliación que se forma en caso de desacuerdo entre la Cámara de Representantes y el Senado, en torno a la aprobación de un proyecto de ley, proviene de una antigua tradición parlamentaria existente ya en las legislaturas de las antiguas colonias inglesas y que fue adoptada al constituirse el

¹⁰ Ibid.

¹¹ No obstante la brevedad de su intervención, es curioso constatar el empleo de la misma expresión por parte del Presidente de la República en sucesos posteriores. En tal sentido, véase el Manifiesto del 28 de julio de 1925, en la obra referida en la nota anterior, página 669.

Primer Congreso Federal, siendo posteriormente recogida en los reglamentos parlamentarios.¹²

En cuanto a sus antecedentes en el derecho público nacional, el comentarista de la Constitución de 1925 Sr. José Guillermo Guerra, al analizar el artículo 51 de la mencionada Carta, lo fundamenta en la situación de relativa asiduidad que se vivía en materia legislativa, en virtud de la cual, la intransigencia de las Cámaras solía dejar sepultado un proyecto de ley, a pesar que en ocasiones ello fuera sólo por detalles de ínfima importancia. De ahí que nuestro autor, refiriéndose al origen de la institución, afirma:

"La frecuente repetición de profundos desacuerdos legislativos entre las dos Cámaras, indujo a los Diputados a tentar un recurso, inspirado por una patriótica intención que tenemos el deber de reconocerles,... Se trataba de un procedimiento que nuestra Constitución no autorizaba, pero que tampoco prohibía y que está consultado en el régimen constitucional de Francia: el de invitar a la Cámara de Senadores para proceder de consuno a la designación de una Comisión Mixta de Senadores y Diputados que estudiaran conjuntamente las materias controvertidas para armonizar las ideas divergentes y llegar a soluciones que evitaran el fracaso de leyes importantes que el país y el Gobierno reclamaban".¹³

No obstante lo señalado por el profesor Guerra, es importante dejar establecido que el recurso a las Comisiones Mixtas, si bien no estaba contemplado expresamente en la Constitución de 1833, encontraba antecedentes inmediatos en los reglamentos parlamentarios vigentes con anterioridad a la Constitución de 1925.¹⁴

6. En conformidad a lo expuesto precedentemente, es posible concluir que estuvo en el espíritu del constituyente conceder atribuciones relativamente amplias a dichas Comisiones en el desempeño de su función, pues si bien

12 OLEZSEC, Walter, *Congressional Procedures and the Policy Process*. Third Edition, Congressional Quarterly Inc., Washington D.C., 1989, p. 239.

13 GUERRA, José Guillermo, *La Constitución de 1925*, Anales de la Universidad de Chile, Imprenta Universitaria, Santiago, 1926, p. 296.

14 LARRAIN ZAÑARTU, J. Joaquín, *Derecho Parlamentario Chileno*, Imprenta Nacional, Santiago, 1896, p. 422 ss.

todos estaban contestes en cuanto a su establecimiento, no lo estaban en cuanto a sus facultades, tópicos que fue dejado a una ulterior precisión por parte de la doctrina y de la jurisprudencia intraparlamentaria.

Esta interpretación se ve abonada por el sentido natural y obvio de las palabras "forma" y "modo", al tenor del significado que les atribuye el Diccionario de la Real Academia de la Lengua Española en algunas de sus diversas acepciones. De acuerdo a lo anterior, la palabra *forma* significa la "figura o determinación exterior de la materia", "los requisitos externos o aspectos de expresión de los actos jurídicos", mientras que la palabra *modo* quiere significar la "forma o manera particular de hacer una cosa".

Tales expresiones son en principio sinonímicas, como ya se ha expresado; sin embargo, dada la discusión que tuvo lugar en la Subcomisión de Reformas Constitucionales, no es dable suponer que el constituyente haya querido aludir con ellas a un mismo tópico, ya que esto importaría desconocer la racionalidad que se debe presumir de la obra constituyente.

Por consiguiente, no es aventurado sostener que el constituyente de 1925 quiso aludir en su artículo 51, por una parte, mediante la palabra *forma*, a los aspectos formales y externos de expresión del acto legislativo, y por la otra, mediante la palabra *modo*, a los aspectos procedimentales de elaboración de aquél, como materias que podían ser objeto de proposición de las Comisiones Mixtas (no obstante el desacertado empleo de la conjunción "y" en dicha oración), no siendo, en todo caso, vinculantes sus propuestas para las Cámaras.

Las normas reglamentarias destinadas a regular esta institución, que discurrían sobre el supuesto de facilitar la expedición legislativa exigiendo la votación en conjunto de sus proposiciones; la circunstancia de existir un solo tipo de ley y el examen de la jurisprudencia intraparlamentaria de la época, permiten concluir que este precepto no fue comprendido en toda su amplitud, pues las más de las veces, estas expresiones no fueron objeto de mayor atención.¹⁵

Con posterioridad, la Ley de Reforma Constitucional N° 17.284, de 23 de enero de 1970, al modificar el artículo 51 de la Constitución Política, facultó a los reglamentos parlamentarios para que extendieran la posibilidad de nombrar Comisiones Mixtas para el estudio de proyectos de ley en cualquier trámite constitucional, cuando su complejidad o importancia

¹⁵ ACUÑA RAMOS, Rolando, *La Constitución de 1925 ante la Comisión de Constitución, Legislación, Justicia y Reglamento del Senado*, Editorial Jurídica de Chile, Santiago, 1973, p. 653 ss.

hiciera necesario un sistema excepcional de discusión o aprobación, con lo cual, además de ser de carácter temporal y de intervención voluntaria, podrían crearse en forma a *priori*, según el texto reformado, y no sólo a *posteriori*, como había acontecido hasta la fecha; sin perjuicio de lo anterior, se debe tener presente que el éxito de su intervención podía alterar por completo el proceso de formación de la ley, atendido lo dispuesto en los artículos 204 y 114 del Reglamento de la Cámara de Diputados y del Senado, respectivamente.

7. Por su parte, el Reglamento del Senado vigente a septiembre de 1973 preceptuaba en su artículo 114 lo siguiente: "No podrán ser objeto de indicaciones, y se votarán en conjunto, las proposiciones que hagan las comisiones mixtas, en conformidad al artículo 51 de la Constitución Política".

En concordancia con esta norma, el artículo 204, inciso 6º, del Reglamento de la Cámara de Diputados vigente a la misma fecha, señalaba: "Cerrado el debate, la Cámara se pronunciará en conjunto sobre el proyecto, sometiéndolo a votación".

Mediante las normas antes transcritas se pretendía dotar de mayor eficacia y celeridad al desarrollo de la labor legislativa efectuada por dichas Comisiones, según lo precisara la Comisión de Constitución, Legislación, Justicia y Reglamento del Senado al discutirse la Gran Reforma del año 1970, la que sostuvo:

"De acuerdo con los Reglamentos de ambas Cámaras, el informe emitido por esta comisión mixta es objeto de aprobación o rechazo como un solo todo, sin posibilidad de que la Cámara respectiva modifique parcialmente el acuerdo logrado en la comisión mixta. Ello asegura que, luego de terminada la labor de la comisión mixta y supuesto que se haya llegado a un acuerdo determinado, la tramitación del proyecto en las Cámaras mismas resulte expedito y rápido".¹⁶

No deja de llamar la atención la circunstancia que mientras la Constitución Política señalaba en su artículo 51 que las Comisiones Mixta debían *proponer la forma y modo de resolver las dificultades producidas*, el Reglamento del Senado aludía en su artículo 114 a *las proposiciones que hagan las comisiones mixtas*, mientras que el de la Cámara de Diputados

¹⁶ FREI, Eduardo y otros, *La Reforma Constitucional de 1970*. Editorial Jurídica de Chile, Santiago, 1970, p. 169.

se refería en su artículo 204, incisos 4º y 6º, al *proyecto de solución* y al *proyecto*, respectivamente.

Luego, cabe preguntarse, ¿cuál es el sentido de esta redacción disímil?; ¿importaba, acaso, una ampliación de las facultades de las Comisiones Mixtas, dada la posterioridad de la reforma de los reglamentos parlamentarios en relación con la Constitución de 1925?

Debido a que estas interrogantes se encuentran en íntima relación con la situación acontecida bajo la Constitución de 1980, en cuanto antecedentes de la hipótesis que pretendemos estructurar, es menester diferir su respuesta para una vez analizado el estado actual de la cuestión.

CONSTITUCION POLITICA DE 1980

1. La Carta de 1980 contempla la intervención de Comisiones Mixtas en el procedimiento legislativo concurriendo los supuestos sobre que discurren sus artículos 67 y 68, esto es:

- a) En caso que la Cámara revisora rechace en su totalidad el proyecto aprobado por la Cámara de origen, y
- b) En el evento que la Cámara de origen rechace las adiciones o enmiendas efectuadas al proyecto por la Cámara revisora.

Es importante tener presente que la Constitución de 1980 dispone, de acuerdo a los preceptos mencionados, que la Comisión Mixta respectiva *propondrá la forma y modo de resolver las dificultades* que se susciten entre las Cámaras, estando compuesta de igual número de diputados y senadores. La Ley Orgánica Constitucional del Congreso Nacional preceptúa que, para estos efectos, la integración se efectuará de acuerdo a las normas reglamentarias que acuerden las Cámaras, las que deberán señalar las mismas atribuciones y deberes para unos y otros, debiendo ser presididas por el senador que elija la mayoría y sesionar con la mayoría de los miembros de cada corporación que formen parte de ella.

Como se puede apreciar, el constituyente de 1980 al regular el cometido de dichas Comisiones emplea la misma fórmula que su antecesor, no obstante que la institución en comento se inserta en un contexto constitucional diferente a aquel en que originariamente se había aplicado, marcado, entre otros, por la existencia de distintos tipos de leyes, con requisitos formales a la vez diversos; con una intervención obligatoria en caso de producirse un conflicto legislativo en el segundo o tercer trámite constitucional, durante el proceso de formación de la ley; con un predominio presidencial más acentuado en el proceso legislativo, no sólo en materia de iniciativa legislativa, sino también durante el *iter* legislativo.

La reiteración de la fórmula constitucional empleada por el constituyente de 1925, en el marco jurídico antes enunciado, puede traer consecuencias insospechadas.

2. La historia fidedigna de los artículos 67 y 68 de la Ley Fundamental no permite precisar con exactitud el sentido que los integrantes de la Comisión de Estudio de la Nueva Constitución quisieron atribuir a las palabras "forma" y "modo", al discutirse en su seno los preceptos correspondientes en la sesión 351^a, celebrada el día martes 18 de abril de 1978.

Sobre el particular, no deja de llamar la atención la brevedad con que fueron analizadas y despachadas estas normas por los comisionados; de acuerdo con el acta respectiva, el empleo de estas expresiones proviene de un memorándum elaborado por los comisionados Srs. Carmona y Guzmán, por encargo de la Comisión acordado en la sesión 350^a, celebrada el día miércoles 12 de abril de 1978, las que no fueron objeto de discusión alguna por los miembros de la Comisión, por lo que son fruto del peso de nuestra tradición constitucional.¹⁷

Dada la insuficiencia particular que sobre este punto denotan las actas de la Comisión, para efectos de desentrañar su sentido y alcance es menester recurrir a su tenor literal.

3. De acuerdo a su sentido natural y obvio, las palabras *forma* y *modo* deben ser interpretadas de manera similar a lo señalado durante la vigencia de la Carta de 1925, pero con una ulterior precisión.

En efecto, mientras la primera alude a los aspectos formales de expresión de la propuesta emanada de la Comisión, la segunda, en cambio, debe ser entendida en el sentido expresado precedentemente, pero con la salvedad de que *la Comisión sólo podría efectuar una labor interpretativa de los preceptos relativos al procedimiento legislativo contemplados en el ordenamiento jurídico (especialmente los preceptos pertinentes de los reglamentos parlamentarios)*, para efectos de una más expedita y exitosa labor; pero sin que en razón de ello pudiera llegar a alterar en forma radical el *iter* legislativo previsto por el constituyente de 1980 para aquellos casos en que procede su formación.

¹⁷ *Actas Oficiales de la Comisión de Estudio de la Nueva Constitución Política de la República*, Sesión 351^a, martes 18 de abril de 1978, Talleres Gráficos Gendarmería de Chile, Santiago, 1981, p. 2.175 ss.

4. Los artículos 67 y 68 de la Carta Fundamental prescriben que la Comisión Mixta "propondrá la forma y modo de resolver las dificultades", de lo que se puede deducir que su papel se circunscribe a la emisión de una propuesta de solución (en lo posible articulada), de carácter no vinculante, que se somete a la aprobación de las Cámaras y que contiene los acuerdos obtenidos al interior de la Comisión, tendientes a superar el conflicto producido.

Es dable advertir, asimismo, que mientras el artículo 67 de la Constitución se refiere en dos oportunidades al *proyecto* de la Comisión, el artículo 68 alude expresamente a la *proposición* de aquélla. La disonancia gramatical no deja de ser relevante, a nuestro juicio, debido a la historia de estas normas. No es óbice para afirmar la existencia de esta disonancia, la circunstancia de que el artículo 68, inciso 2º, señale: "y se procederá en la misma forma indicada en el artículo anterior", pues no por ello se podría entender que el constituyente ha querido aludir al *proyecto* referido en el artículo 67, ya que además de razones de simetría constitucional, lo que ha querido significar es que se aplicará en lo pertinente el procedimiento contemplado en esta última disposición, esto es, la *proposición* de la Comisión Mixta volverá a la Cámara de origen y, para ser aprobada tanto en ésta como en la revisora, se requerirá de la mayoría de los miembros presentes en cada una de ellas.

Si se revisan los antecedentes de estas normas, se puede constatar que el vocablo *proyecto*, consignado en el artículo 67, es obra del Consejo de Estado, ya que el anteproyecto constitucional elaborado por la Comisión de Estudio de la Nueva Constitución, en un precepto diverso al vigente, se refería al *texto elaborado* por la Comisión; en tanto que el vocablo *proposición*, empleado en el artículo 68, figura ya en el anteproyecto de la Comisión de Estudio de la Nueva Constitución y no fue objeto de modificaciones en el Consejo de Estado, ni en la Junta de Gobierno.¹⁸

Sentados estos antecedentes, esta falta de simetría constitucional ¿obedece a algún propósito del constituyente o, por el contrario, es fruto de una mera inadvertencia?; y en caso de responder a algún propósito, ¿cuál sería éste?

No es fácil responder estas interrogantes a partir de la sola historia fidedigna del establecimiento de las normas en análisis, ya que sobre el particular los comisionados nada asentaron en actas, mientras que las del

¹⁸ BLANC R., Neville y otros, *La Constitución Chilena*, Centro de Estudios y Asistencia Legislativa-Universidad Católica de Valparaíso (CEAL), Tomo I, Ediciones Universitarias de Valparaíso, Valparaíso 1990, pp. 351-353.

Consejo de Estado sólo son parcialmente públicas. Por consiguiente, frente a esta situación, algún sentido debe atribuirse a esas expresiones. Creemos que, en un *sentido amplio*, las expresiones del constituyente pueden ser interpretadas con relación a un mismo objeto, esto es, a la propuesta de solución emanada de la Comisión Mixta. Con todo, en un *sentido restringido*, es posible atribuir un sentido específico a cada una de ellas.

Desde este punto de vista, el cambio de redacción se explica debido a que el artículo 67 discurre sobre el supuesto de que el proyecto aprobado por la Cámara de origen sea rechazado en su totalidad por la Cámara revisora durante la discusión general, atendido que la idea de legislar origina un rechazo de tal magnitud en esta última, que no se estima prudente aprobar en principio un proyecto de ley sobre la base de semejantes ideas matrices o fundamentales. Luego, la labor de la Comisión Mixta deberá decir relación con la re-creación del proyecto de ley rechazado en su totalidad por la Cámara revisora en el segundo trámite constitucional, por lo que su propuesta de solución deberá consistir en un texto articulado que contenga un nuevo proyecto de ley, que se somete a la aprobación de las Cámaras, gozando de cierta latitud en cuanto a los preceptos que lo constituyan, dada la finalidad consensual de la institución y el trámite en que se produjo el rechazo del proyecto por la segunda Cámara.

En el caso contemplado por el artículo 68, en cambio, se alude a la *proposición* ya que el precepto discurre sobre el supuesto que las adiciones o enmiendas introducidas al proyecto de ley por la Cámara revisora sean reprobadas por la Cámara de origen en el tercer trámite constitucional, por lo que la Comisión Mixta debe abocarse a resolver las divergencias producidas entre ambas ramas del Congreso Nacional. De fructificar la labor de la Comisión, el acuerdo producido entre sus miembros se traducirá en una propuesta de solución que dirá relación con las adiciones o enmiendas reprobadas por la Cámara de origen, no pudiendo asumir la forma de un nuevo proyecto de ley, toda vez que la competencia de la Comisión se encuentra limitada objetivamente por la materia, esto es, por dichas adiciones o enmiendas; además, la propuesta no podrá consignar normas extrañas a aquellas que originaron la formación de la Comisión. De ahí que el constituyente se haya referido a la *proposición* y no al proyecto en el artículo 68 de la Constitución Política.

5. Dilucidada la inquietud anterior, es importante tener presente que la Comisión sólo puede acordar una solución única (y no más de una) frente a cada punto que sea materia de discordancia entre las Cámaras.

Lo anterior se desprende no sólo del empleo del artículo "la", en los preceptos respectivos, sino también de sus antecedentes, ya que en la sesión 351ª de la Comisión de Estudio de la Nueva Constitución, se señaló, de acuerdo a lo expresado por los comisionados, que el mecanismo de la Comisión Mixta debía propender a la obtención de acuerdos consensuales entre sus miembros en orden a superar el inmovilismo legislativo y a una racionalización de la ley. Lo anterior -agregamos- es sin perjuicio de su *finalidad política*, consistente en la imposición preliminar de la Cámara alta frente a un proyecto aprobado por la mayoría de la Cámara baja.¹⁹

Como se puede apreciar, estuvo en el espíritu del constituyente que en aquellos casos en que existieran dificultades o divergencias entre ambas Cámaras durante el proceso de formación de la ley, sus integrantes pudieran arribar a una solución que trasuntara el acuerdo producido en orden a dar vida jurídica a un proyecto de ley, mediante el expediente de la formación de una Comisión Mixta encargada de proponer una solución que debía ser, precisamente, expresión del consenso reinante en la mayoría de sus integrantes, pertenecientes a cada corporación legislativa, pero tratando de lograr, a su turno, la celeridad requerida por el oportuno conocimiento y despacho de las medidas legislativas. Tal es el sentido y alcance que el constituyente de 1980 pretendió atribuir a los artículos 67 y 68 de la Carta Fundamental al expresar que "la comisión mixta propondrá la forma y modo de resolver las dificultades".

6. No obstante la relativa claridad del texto constitucional, la Ley Nº 18.918, Orgánica Constitucional del Congreso Nacional, preceptúa en su artículo 31 lo siguiente: "No podrán ser objeto de indicaciones, y se votarán en conjunto, las proposiciones que hagan las comisiones mixtas".

Dado que el constituyente aludió en los artículos 67 y 68 de la Constitución Política al "proyecto" y a la "proposición" de la Comisión Mixta, y el legislador se refirió a las *proposiciones* de las mismas, podría eventualmente interpretarse esto último en el sentido que dichas Comisiones estarían facultadas para emitir más de una propuesta de solución frente a los puntos en que discordaren las Cámaras, como ser, propuestas de solución alternativas frente a un mismo punto.

Ciertamente que semejante afirmación no deja de ser de interés para los efectos del trabajo legislativo, sin embargo, debe ser descartada, en principio, atendido el tenor de los artículos 67 y 68 de la Constitución, normas de superior rango normativo que la contemplada en el artículo 31

¹⁹ Actas CENC, Ob. Cit., p. 2.181 ss.

de la Ley Nº 18.918, por lo que deben primar aquéllas, de acuerdo al principio de jerarquía de las normas.

Sin perjuicio de lo anterior, tampoco podría sostenerse que el legislador tuvo la intención de innovar en la materia, pues ello supondría una reforma de los preceptos constitucionales pertinentes en conformidad al procedimiento especial previsto en el Capítulo XIV de la Ley Fundamental. Por consiguiente, ¿cuál es el sentido de la redacción de este precepto legal?

Cabe señalar, al respecto, que el artículo 31 de la Ley Nº 18.918, Orgánica Constitucional del Congreso Nacional, encuentra su antecedente mediato en el artículo 114 del Reglamento del Senado vigente al 11 de septiembre de 1973, cuya redacción era muy similar, por lo que no es aventurado afirmar que el Legislador Orgánico Constitucional tomó directamente de aquél el precepto respectivo.

A mayor abundamiento, en los trabajos preparatorios de la Ley Orgánica Constitucional del Congreso Nacional, realizados tanto por la Subcomisión respectiva presidida por el Sr. Juan de Dios Carmona, como por la Comisión de Estudio de las Leyes Orgánicas Constitucionales designada por el Ministro del Interior de la época y presidida por el Sr. Sergio Fernández F., se contemplaba el mismo precepto actualmente vigente, incluso con una redacción prácticamente idéntica a la del artículo 114 del Reglamento del Senado.²⁰

Es sabido que sobre la base del anteproyecto elaborado por la Comisión de Estudio de las Leyes Orgánicas Constitucionales, el Ejecutivo de la época procedió a elaborar el proyecto de Ley Orgánica Constitucional del Congreso Nacional que se sometió a la consideración de la Honorable Junta de Gobierno, cuya segunda versión preceptuaba en su artículo 29:

"No podrán ser objeto de indicaciones, y se votarán en conjunto, las proposiciones que hagan las comisiones mixtas".²¹

El Informe Técnico que se acompañó al citado proyecto señalaba en su numerando 27 lo siguiente:

²⁰ Véase *El Mercurio de Santiago*, Cuerpo C, p. 4, domingo 22 de junio de 1986 e *Informe de la Comisión de Estudio de las Leyes Orgánicas Constitucionales recaído en el anteproyecto de ley orgánica constitucional relativa al Congreso Nacional*, inédito, Santiago, 23 de septiembre de 1986, p. 10.

²¹ Presidencia de la República, *Mensaje sobre proyecto de ley orgánica constitucional del Congreso Nacional*, Boletín Nº 1.152-06, 15 de septiembre de 1989, p. 13.

"Votación de proposiciones de comisiones mixtas. A fin de hacer más efectivo el trámite obligatorio de comisión mixta dispuesto por el artículo 67 de la Constitución (sic), el artículo 29 del proyecto no autoriza que se formulen indicaciones a las proposiciones que provengan de esa clase de comisiones".²²

Esta fundamentación ampliaba aún más la somera explicación de motivos dada en su informe por la Comisión de Estudio de las Leyes Orgánicas Constitucionales.

De los antecedentes expuestos, se puede colegir que el legislador no tuvo la intención de innovar, como asimismo, tampoco autorizó la formulación de indicaciones a las proposiciones de las Comisiones Mixtas, debido que ello obstaría a la eficacia de su trabajo, máxime si ellas debían ser expresión del consenso reinante entre sus miembros.

La circunstancia que el legislador haya aludido a las *proposiciones*, no es óbice para sostener lo anterior, pues la contradicción existente entre las disposiciones constitucionales y legales antes citadas es tan sólo aparente. En efecto, el legislador al aludir a las *proposiciones* no ha hecho sino referirse a cada una de las soluciones propuestas y consignadas en su informe por la Comisión Mixta, discutiendo sobre el supuesto de que las dificultades o divergencias entre las Cámaras fueren más de una, con lo cual el precepto del artículo 31 de la Ley Nº 18.918 se encuentra en perfecta concordancia con el texto constitucional, ya que el artículo 67 de la Constitución alude a las *dificultades* producidas cuando un proyecto es rechazado en su totalidad por la Cámara revisora, mientras que el artículo 68 de la misma, discutiendo sobre los mismos supuestos, plantea la situación que se produce cuando las *adiciones o enmiendas fueren reprobadas* por la Cámara de origen.

A mayor abundamiento, es menester recordar que el artículo 114 del Reglamento del Senado -antecedente mediato del artículo 31 de la Ley Nº 18.918- aludía a las *proposiciones* de las Comisiones Mixtas, pues el artículo 51 de la Constitución de 1925, se refería a las *dificultades producidas* cuando no resultare acuerdo en *puntos fundamentales* de un proyecto entre las dos Cámaras, o cuando una *modificare sustancialmente* el proyecto de la otra, con motivo de las insistencias.

En otras palabras, la expresión contenida en el artículo 31 de la Ley Orgánica Constitucional del Congreso Nacional no debe ser entendida en relación con sus similares contempladas en los artículos 67 y 68 de la

²² *Ibíd.*

Constitución, sino con referencia a la materia sobre que deberá desarrollar su trabajo la Comisión Mixta, como lo expresáramos hace un momento.

IV. VOTACION DE LA PROPUESTA DE UNA COMISION MIXTA

1. Determinado el sentido y alcance de los preceptos constitucionales y legales antes referidos, en lo tocante a las atribuciones de las Comisiones Mixtas, cabe referirse a una interrogante que plantea el desarrollo del *iter* legislativo contemplado en la Constitución Política.

En primer término, el artículo 67, Parte 2ª, de la Ley Fundamental, establece que "el proyecto de la comisión mixta volverá a la cámara de origen y, para ser aprobado tanto en ésta como en la revisora, se requerirá de la mayoría de los miembros presentes en cada una de ellas"; norma a la que se remite, a su turno, el artículo 68, inciso 2º, Parte 2ª, de la misma, al señalar que "si las adiciones o enmiendas fueren reprobadas, se formará una comisión mixta y se procederá en la misma forma indicada en el artículo anterior". Por consiguiente, tanto en el caso que la Cámara revisora rechace en su totalidad el proyecto de la Cámara de origen, como en el evento que las adiciones o enmiendas introducidas a un proyecto de ley fueren reprobadas por la Cámara de origen, la propuesta de la Comisión Mixta respectiva debe ser aprobada por la mayoría de los miembros presentes en cada Cámara.

Con todo, dada la tipología de normas legales establecida en el artículo 63 de la Constitución, las que requieren de diferentes quórum de aprobación o establecimiento, modificación y derogación, calculados en forma diversa de acuerdo al mismo precepto, y la práctica sentada en la materia por el Senado -apoyada en el artículo 63, inciso 4º-, en el sentido que el quórum previsto en los artículos 67 y 68 para la aprobación de la propuesta de una Comisión Mixta no son aplicables cuando esta última contiene normas legales que requieren de un quórum especial, diferente al de la mayoría de los miembros presentes, cabe preguntarse, ¿cuál es el quórum de aprobación de la propuesta de una Comisión Mixta, en el caso que contenga normas de diferente naturaleza jurídica, atendido lo dispuesto en el artículo 31 de la Ley N° 18.918?²³

23 Véase sobre el particular, *Boletín de Sesiones de la Cámara de Diputados*, Legislatura 321ª, Extraordinaria, Sesión 3ª, jueves 4 de octubre de 1990, p. 171 ss. *Diario de Sesiones del Senado*, Legislatura 321ª, Extraordinaria, Sesión 8ª, miércoles 31 de octubre de 1990, p. 433 ss. En tal sentido, resulta interesante la práctica

La respuesta a esta interrogante no es fácil; en tal sentido, la redacción de este precepto -cuyo origen ha sido establecido- es poco feliz en la especie, pues emplea la expresión *y se votarán en conjunto*, lo que sugiere que las diversas proposiciones deben ser votadas en bloque, como un solo todo, de acuerdo a la interpretación tradicional de la norma. Sin embargo, esa interpretación era apropiada durante la vigencia de la Constitución de 1925, que establecía un solo tipo de leyes, esto es, las leyes ordinarias o comunes, sin que se planteara el problema antes enunciado. Hoy en día, en que existen diferentes tipos de leyes, sujetas a requisitos formales distintos (en especial en materia de quórum legislativos), dicha opinión no puede ser acogida en forma plena, por lo que debe ser matizada para efectos de una relativa simetría constitucional.

Frente a esta situación que impone el artículo 31 de la Ley N° 18.918, es posible apreciar que, en principio, el legislador no contempló expresamente la hipótesis antes señalada, por lo que su silencio obliga a interpretar la norma a efectos de dar cumplida aplicación al texto constitucional.

Reconociendo lo deseable que sería una ulterior aclaración legislativa, o mejor, reglamentaria, es menester recurrir a la historia de la norma para efectos de proceder a su integración. Al respecto, las actas de la Comisión de Estudio de la Nueva Constitución no arrojan luz sobre el particular, no así en lo que dice relación con la intención del constituyente al establecer la tipología de normas legales contempladas en el artículo 63.

Con todo, lo señalado por el Ejecutivo en el numerando 27 del Informe Técnico, antes transcrito, permite constatar que no existe referencia alguna a la obligación de votar en conjunto las proposiciones de las Comisiones Mixtas, a diferencia de lo que señaló el texto articulado del proyecto de ley, promulgado y publicado en el Diario Oficial de 27 de febrero de 1990.

Sin embargo, se debe entender que ello obedece a la circunstancia que votándose en conjunto se mantendría la integridad de la propuesta de la Comisión, a efectos de que no se viera alterada por la formulación de indicaciones, debido a su forma de votación. No deja de haber en esta postura una cierta reiteración de prácticas legislativas anteriores, pero que no se condicen con el nuevo marco constitucional y con la propia norma-

adoptada en la Cámara de Diputados consistente en votar por la simple mayoría de los miembros presentes el informe de una Comisión Mixta, recaído en materias de ley orgánica constitucional, cuando la Comisión se ha inclinado por el parecer manifestado por aquélla en el primer trámite constitucional, fundada en la circunstancia de haber aprobado la norma legal correspondiente por el quórum especial requerido al inicio del *iter* legislativo.

tiva orgánica constitucional aplicable al Congreso Nacional, no obstante haberse modificado el proyecto de ley respectivo durante su tramitación en la Honorable Junta de Gobierno, a consecuencia de las reformas constitucionales aprobadas en el plebiscito de 30 de julio de 1989.

Por lo tanto, la expresión *y se votarán en conjunto* trasunta tan sólo una fórmula reglamentaria inveterada y válida durante la vigencia de la Constitución de 1925, pero que no es condición necesaria para evitar la formulación de indicaciones ni menos para evitar que se divida la votación de la propuesta emanada de la Comisión, máxime atendido lo dispuesto en los artículos 63, inciso 4º, de la Constitución Política de 1980; 35 de la Ley Nº 18.918; 149 del Reglamento de la Cámara de Diputados y 144 del Reglamento del Senado.

Ante esta situación, ¿cómo se podría solucionar la impasse denunciada?

Creemos que es dable advertir tres posibles vías de solución, dos de ellas de carácter interpretativo y una última que envuelve propiamente una modificación de normas legales y reglamentarias.

2. Una primera alternativa, tal vez la más sencilla, consistiría en que las diversas proposiciones contenidas en el informe de la Comisión fueran votadas en un solo acto y en conjunto, de acuerdo al quórum de aprobación más elevado que se requiera, de conformidad a la naturaleza jurídica de las normas que consigna.

Esta interpretación se ajustaría al tenor literal de la norma correspondiente de la Ley Orgánica Constitucional del Congreso Nacional, ya que las diversas proposiciones se estarían votando "en conjunto", como lo exige la norma legal. No obstante, a pesar que desde el punto de vista práctico esta idea resulta bastante atendible, como asimismo, que lo inútil de esta forma de aprobación no viciaría lo útil de la misma, se puede argumentar en contrario que mediante este expediente se podrían aprobar, en virtud de un quórum especial, normas que tan sólo requerirían de un quórum ordinario o común; asimismo, permitiría la aplicación sin más de la normativa constitucional prevista en los artículos 67 y 68 de la Carta de 1980, en especial del derecho de insistencia del Presidente de la República.

3. Una segunda alternativa consistiría en recurrir al espíritu del constituyente y del legislador, a la interpretación contextual de las normas y al argumento de interpretación *a pari*.

En tal sentido, se puede señalar que el espíritu del constituyente fue que se respetaran los quórums especiales previstos en el artículo 63, para

la aprobación de normas legales diversas de una ley ordinaria o común.

Es ese propósito el que trasunta el artículo 30 de la Ley N^o 18.918, cuyo tenor es el siguiente: "Las diversas disposiciones de un mismo proyecto que para su aprobación necesiten mayorías distintas a la de los miembros presentes, se aprobarán en votación separada, primero en general y después en particular, con la mayoría especial requerida en cada caso. Tanto la discusión como la votación se efectuarán siguiendo el orden que las disposiciones tengan en el proyecto. El rechazo de una disposición que requiera mayoría especial de aprobación importará también el rechazo de las demás que sean consecuencia de aquélla".

Si se considera que el legislador estableció un procedimiento especial para la aprobación de aquellas normas legales que requieren de una mayoría distinta a la de los miembros presentes, de acuerdo a aquella disposición (como una forma de dar cumplimiento a lo previsto por el constituyente), la aprobación de las proposiciones efectuadas por una Comisión Mixta debe llevarse a cabo de conformidad a los principios que inspiran aquélla, esto es, *a lo menos en forma separada y sucesiva*, si es que la Comisión no estima del caso proponer otra forma de votación, haciendo uso de la facultad de proponer la forma y el modo de resolver las dificultades; pero teniendo presente lo señalado por el legislador en el Informe Técnico y sin que pueda dividirse la votación de una misma proposición, la que deberá efectuarse respecto de ella en su totalidad. A ello conduce la finalidad prevista por el constituyente, so pena de desvirtuar el expediente de las Comisiones Mixtas en el procedimiento legislativo.

Además, no sería racional exigir que las proposiciones de las Comisiones Mixtas se votaran en conjunto, pues si las Cámaras pueden realizar esta votación en forma separada y sucesiva en el caso del artículo 30, con mayor razón aquéllas podrían hacerlo en el caso que analizamos -con las limitaciones antes señaladas-, debido a que donde existe la misma razón debe existir la misma disposición.

Para estos efectos, no sería menester recabar el acuerdo de la unanimidad de los diputados presentes, o de los Comités de la Cámara de Diputados o del Senado, según los artículos 23 y 17 del Reglamento de la Cámara de Diputados y del Senado, respectivamente, pues se impondría en la materia el rigor de los artículos 67 y 68 de la Constitución Política, que señalan las facultades de dichas Comisiones.²⁴

²⁴ Véase al respecto los dos informes de la Comisión de Constitución, Legislación, Justicia y Reglamento del Senado, recaídos en la consulta de la Sala acerca de la forma como deben votarse las proposiciones de las Comisiones Mixtas, en

4. Por último, también podría propugnarse derechamente la modificación de los preceptos citados de los reglamentos parlamentarios y de la Ley Orgánica Constitucional del Congreso Nacional, en el sentido indicado anteriormente.

CONCLUSIONES

1. El constituyente de 1980 adoptó como sistema de resolución de los conflictos suscitados entre las Cámaras, durante el proceso de formación de ley, la institución de las Comisiones Mixtas de diputados y senadores, a objeto de lograr la obtención de acuerdos consensuales en torno a la aprobación de las leyes para obtener la propia racionalización de éstas, y robustecer el peso del Senado en el proceso legislativo.

Con todo, esta institución encuentra no sólo antecedentes en nuestra historia constitucional, sino también en el Derecho Comparado, especialmente en Estados Unidos.

2. La regulación de las Comisiones Mixtas efectuada por el constituyente origina interrogantes a la luz de las reformas introducidas a la Constitución en virtud de la Ley de Reforma Constitucional N° 18.825, de 17 de agosto de 1989, en materia de procedimiento legislativo; como asimismo, teniendo presente la legislación orgánica constitucional dictada en la materia, las que han quedado de manifiesto con motivo de su aplicación al estudio y aprobación de importantes medidas legislativas.

Una de ellas incide en la facultades de las Comisiones Mixtas, atendida la redacción de los artículos 67 y 68, inciso 2º, de la Constitución Política, y lo dispuesto en el artículo 31 de la Ley Orgánica Constitucional del Congreso Nacional.

3. La facultad de las Comisiones Mixtas de proponer "la forma y modo de resolver las dificultades" producidas entre las Cámaras, durante el proceso de formación de la ley, en los supuestos contemplados en los artículos 67 y

Diario de Sesiones del Senado, Sesión 7ª, Legislatura 322ª Ordinaria, martes 18 de junio de 1991, pp. 492-509 y 575-578; *Diario de Sesiones del Senado*, Sesión 25ª, Legislatura 323ª Extraordinaria, martes 10 de diciembre de 1991, pp. 1.910-1.918. y *Diario de Sesiones del Senado*, Sesión 26ª, Legislatura 323ª Extraordinaria, miércoles 11 de diciembre de 1991, pp. 1.977-1.984.

El segundo de los informes del Senado acoge parcialmente nuestra posición; no obstante, discrepamos de la excesiva latitud que se da a las facultades de las Comisiones Mixtas en el citado documento.

68 de la Constitución Política de 1980, debe ser precisada, en primer término, atendiendo a sus antecedentes histórico-constitucionales.

El examen de las actas de la Comisión de Estudio de la Nueva Constitución revela algunos antecedentes sobre este tópico particular; es constatable, sin embargo, el escaso estudio que se dedicó a las normas sobre el procedimiento legislativo y particularmente al instituto objeto de nuestro trabajo. Llama la atención la introducción de las Comisiones Mixtas, pero empleándose una fórmula extraída de la Constitución de 1925 en lo relativo a sus facultades, sin haberse reparado en las dificultades que ello podía ocasionar. Lo anterior obedece al desconocimiento manifiesto de la institución comentada, como se puede desprender de los comentarios de la doctrina y de la jurisprudencia intraparlamentaria posterior a 1925, salvo excepciones aisladas.

De acuerdo a los antecedentes que se pueden extraer de las actas de la Subcomisión de Estudio de las Reformas Constitucionales del año 1925, se puede concluir que fue propósito del constituyente de aquel año conceder facultades relativamente amplias a dichas Comisiones en el cumplimiento de sus funciones, tanto en lo tocante a la posibilidad de proponer los aspectos formales, como de elaboración de la norma legal.

En abono de esta tesis se puede traer a colación el sentido natural y obvio de las palabras "forma" y "modo", de acuerdo a la significación que les atribuye el Diccionario de la Real Academia de la Lengua Española.

En el nuevo contexto constitucional planteado en la Constitución de 1980, esta interpretación se mantiene en su aspecto medular, con la precisión que señaláramos en cuanto a que la Comisión sólo podría proponer aspectos formales de expresión de la norma legal y efectuar una interpretación de los preceptos sobre el procedimiento de formación de las leyes, debido a la regulación constitucional en la materia.

4. Con todo, no obstante que los artículos 67 y 68 de la Constitución señalan que la Comisión propondrá un "proyecto" o una "proposición" -expresiones dilucidadas en páginas anteriores-, el artículo 31 de la Ley Nº 18.918, Orgánica Constitucional del Congreso Nacional, se refiere a las "proposiciones" de las Comisiones Mixtas.

Lo anterior no significa que ellas puedan realizar más de una proposición con relación a cada punto en que se encuentren en discordia las Cámaras; por el contrario, de acuerdo a lo expresado en su oportunidad, el sentido de la redacción de la norma orgánica constitucional obedece a la circunstancia que ella no es sino la reiteración de una fórmula inveterada acuñada en el artículo 114 del Reglamento del Senado -que encontraba su símil en el artículo 204 del Reglamento de la Cámara de Diputa-

dos-vigente al año 1973. Así lo comprueban los antecedentes que precedieron a la dictación de la Ley Orgánica Constitucional del Congreso Nacional.

Partiendo del supuesto que la Comisión sólo puede formular una propuesta única de solución, frente a cada uno de los puntos materia del desacuerdo legislativo -de acuerdo a la redacción de los preceptos constitucionales-, se debe concluir que la expresión contenida en el artículo 31 de la Ley Orgánica Constitucional del Congreso Nacional dice relación con las diferentes proposiciones efectuadas por la Comisión y consignadas en su informe, en el supuesto que las discrepancias fueren más de una, pues sólo entonces se puede hablar de "proposiciones".

5. La Ley de Reforma Constitucional Nº 18.825, de 17 de agosto de 1989, modificó el artículo 63 de la Constitución Política, agregando un inciso final, según el cual los quórum previstos en los artículos 65 y siguientes son aplicables solamente a la aprobación de las normas legales ordinarias o comunes, aclarando así un punto que era objeto de controversia con anterioridad.

El tenor del artículo 63 de la Carta de 1980 y la claridad de la práctica parlamentaria establecida en una de las Cámaras, plantea una interrogante en el evento que el informe de la Comisión Mixta contenga normas de diferente naturaleza jurídica, ya que no se podría determinar concretamente cuál es el quórum que se necesita para su aprobación, atendido el mandato del legislador en el sentido que las proposiciones de las Comisiones Mixtas deben votarse en conjunto.

Para interpretar el silencio del legislador en la materia, creemos que se debe acudir a la historia fidedigna del establecimiento de las normas constitucionales y legales objeto de nuestro análisis, a la interpretación contextual de las normas y al argumento de interpretación *a pari*.

En conformidad a estos antecedentes, en el caso que señalamos, la votación de la propuesta de la Comisión Mixta se debería efectuar, a lo menos, en forma separada y sucesiva, y de acuerdo al quórum pertinente a su naturaleza jurídica.

6. Lo anterior es sin perjuicio de adoptarse alguna de las restantes soluciones enunciadas, esto es, votarse la totalidad de las proposiciones de la Comisión por el quórum más alto, o bien, propugnar derechamente la modificación de los preceptos legales y reglamentarios citados, para efectos de abordar su regulación.