

## Ideas Matrices en los proyectos de ley: inconsistencias del Tribunal Constitucional.

Tribunal	Tribunal Constitucional
Rol	410 y 413
Fecha	14 de julio de 2004 y 26 de julio de 2004
Materia	Derecho Constitucional.
Submateria	<i>En el primer fallo:</i> Derecho Laboral y Seguridad social.  <i>En el segundo caso:</i> Discriminación Arbitraria en el estatuto docente.
Procedimiento	Requerimiento de inconstitucionalidad.
Hechos	El Tribunal Constitucional debió analizar en dos ocasiones si determinadas indicaciones presentadas por parlamentarios y por el Ejecutivo para modificar un proyecto de ley, tenían relación directa con las ideas matrices de ese proyecto. La necesidad de esta relación se encuentra prescrita en el artículo 66 de la Constitución Política. En ambas sentencias, el Tribunal adoptó decisiones contradictorias con implicancias en la tramitación de los respectivos proyectos de ley.
Tema central discutido	Importancia de la relación entre las ideas fundamentales de un proyecto de ley y las correcciones y adiciones que se le incorporan en la tramitación de las leyes.
Considerandos relevantes	<i>En el primer fallo:</i> TRIGÉSIMO TERCERO: Que, dada la mayor complejidad que presenta el asunto ahora sometido a la decisión de esta Judicatura, se hace necesario complementar lo expuesto en el considerando precedente con dos reflexiones adicionales. La primera es que la expresión “idea matriz o fundamental” que emplea la preceptiva constitucional “está constituida por la situación, materia, o problemas específicos que el autor del proyecto de ley señale como existentes y a cuya atención, en todas sus implicancias, quiere acudir por la vía de su potestad normativa legal. La idea matriz es la representación intelectual del asunto que se quiere abordar, es el problema que se desea resolver. Los textos legislativos son los medios o instrumentos hipotéticos para lograr la satisfacción de ese objetivo” (Fallo de 17 de mayo de 1972 del Tribunal Constitucional, considerando 12º). La limitación establecida en el artículo 66 de la Constitución tiene como objetivo impedir que al articulado del proyecto se introduzcan normas que no vayan encaminadas directamente a enfrentar el asunto substancial que dio origen a la iniciativa legislativa. Es por ello que, con razón, se señala en la sentencia antes citada que “así se explica que puede darse el caso, sin vulnerar el artículo 48 -hoy 66- en examen, que en definitiva la ley no contenga ninguno de los artículos propuestos en la moción o mensaje originales y que, sin embargo, por estar las nuevas normas del articulado destinadas a abordar y enfrentar la cuestión que lo motivó, dichos artículos sustitutivos guarden relación con la idea matriz o

	<p>fundamental.”</p> <p>En suma, en la resolución del problema debe estarse siempre más al aspecto sustantivo, que al meramente formal, de las ideas matrices o fundamentales del proyecto contenidas en el Mensaje o Moción y de los preceptos originados en una indicación. De allí que la circunstancia que haya coincidencia entre unas y otra, en cuanto a los textos legales afectados, constituye un elemento enteramente secundario que por sí sólo no permite concluir que por existir dicha coexistencia se cumpla con lo preceptuado por el artículo 66 de la Constitución, pues bien puede ocurrir que el Mensaje o la Moción, por una parte, y determinados artículos nacidos de una indicación, por la otra, modifiquen un mismo cuerpo normativo y, en cambio, no exista relación directa, en lo sustantivo, entre aquellos y éstos.</p> <p>En relación a este punto sólo resta por agregar una precisión que se señala en el requerimiento, en cuanto al alcance de esta relación de fondo y que este Tribunal comparte sin reservas. Allí se expresa: “ Se requiere que la relación sea de fondo, es decir, que se dé entre la indicación y el tema o idea a que se refiere el nuevo proyecto de ley una relación causal sincera.”</p> <p>La segunda reflexión que es necesario expresar, se refiere a que en esta materia debe procederse con prudencia y un equilibrio adecuado, pues no por eliminar los llamados “proyectos misceláneos” debe caerse en el extremo opuesto de rigidizar el sistema, pues en tal caso se corre el riesgo de trastocar todo el régimen formativo de la ley, impidiendo que por la vía de las indicaciones se enriquezca la iniciativa original, propósito básico que deben perseguir los órganos colegisladores en su función primordial de crear normas claras, sistemáticas y coherentes en beneficio de la certeza jurídica;</p> <p>TRIGESIMOCTAVO: (...) En suma, la respectiva indicación que dio origen a los artículos 7 y 8 tienen relación directa con las ideas matrices o fundamentales del proyecto. La circunstancia de que la fórmula empleada por los preceptos sea distinta, o no estuviere consagrada en el Mensaje Presidencial, no obsta a lo concluido, ya que, por regla general, para resolver esta materia deberá estarse siempre más a lo sustantivo o material que a lo adjetivo o formal;</p> <p><i>En el segundo fallo:</i></p> <p>VIGÉSIMO: Que, por otra parte, cuanto se manifiesta en los informes de Comisiones, debates de la Sala y otras etapas del proceso formativo de la ley en el Congreso Nacional, debe siempre entenderse, en el asunto preciso en estudio, con el carácter de comentarios, explicaciones, juicios u opiniones vertidas sobre tales ideas matrices, pero que no significan, por esa circunstancia única y para finalidad alguna, que sólo mediante tales intervenciones se incorporen o agreguen nuevas ideas fundamentales al Mensaje en qué, original y definitivamente, se hallan ellas manifestadas;</p> <p>VIGESIMOSEGUNDO: Que, consiguientemente, el cúmulo de comentarios, observaciones y puntualizaciones hechos por las autoridades competentes durante la tramitación parlamentaria referida, tiene carácter aclaratorio o, como máximo, declarativo del sentido y alcance de las ideas matrices o fundamentales del proyecto, tal como se encuentran formuladas en el Mensaje o la Moción correspondiente. Por ende, resulta inconciliable con el texto, contexto y espíritu de la Constitución y de su legislación complementaria, claramente manifestados en los artículos 66 inciso primero de ella y 23 inciso final de la Ley N°18.918, sostener que adquieren la cualidad de ideas matrices o fundamentales del proyecto aquellas contenidas en indicaciones formuladas en el proceso formativo</p>
--	---

	<p>de la ley, o bien, en intervenciones de parlamentarios que constan en los informes de Comisiones o en las actas de Sesiones de la Sala respectiva;</p> <p>VIGESIMOTERCERO: Que el razonamiento que consta en los considerandos precedentes guarda la debida correspondencia y armonía, como ya se ha dicho, con el contenido en la citada sentencia Rol N° 410, porque así como no es razonable interpretar el artículo 66 inciso primero de la Constitución en término rígidos, tampoco lo es hacerlo con caracteres de flexibilidad extrema y que privan de sentido a la prohibición contenida en ese precepto fundamental.</p>			
<p>Decisión.</p>	<p>El primer requerimiento se acogió, sólo en cuanto se declara la inconstitucionalidad de los siguientes artículos del proyecto:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>a) Artículo 2 numeral 2 letra c) que incorpora una nueva letra d) bis al artículo 6 del decreto con fuerza de ley No 2 de 1998, del Ministerio de Educación;</li> <li>b) Artículo 2 numeral 2 letra e), en la parte concerniente a la incorporación de un nuevo inciso cuarto al artículo 6, letra e) del decreto con fuerza de ley No 2 de 1998, del Ministerio de Educación.</li> </ul> <p>Por su parte, el segundo requerimiento fue acogido, declarándose que el artículo 5 N° 13 del proyecto en análisis, que incorpora al decreto con fuerza de ley N°1, de 1997, del Ministerio de Educación, los nuevos artículos 37 y 38 transitorios, es inconstitucional.</p>			
<table border="1" style="width: 100%;"> <tr> <td data-bbox="201 978 469 1073">Resumen del comentario</td> </tr> <tr> <td data-bbox="201 1073 469 1262">Axel Buchheister Rosas, y Sebastián Soto Velasco</td> </tr> <tr> <td data-bbox="201 1262 469 1356">Sentencias Destacadas 2004</td> </tr> </table>	Resumen del comentario	Axel Buchheister Rosas, y Sebastián Soto Velasco	Sentencias Destacadas 2004	<p>El presente trabajo analiza dos fallos del Tribunal Constitucional que decidieron si determinadas modificaciones aprobadas por el Congreso en un proyecto de ley eran o no contrarias a las ideas matrices del mismo. Los autores comienzan profundizando en la exigencia constitucional concluyendo que, más allá de una pura formalidad, la necesidad que las indicaciones presentadas a un proyecto de ley tengan relación directa con las ideas matrices es un importante elemento de una sociedad libre. Posteriormente estudian las sentencias y los principios sobre las que ellas se fundan, concluyendo que las decisiones –tomadas con pocas semanas de distancia– tuvieron contradicciones. Sobre todo en el primer fallo se diluye totalmente la doctrina de las ideas matrices, reduciendo, en consecuencia, el aporte que significa respetarlas para un debate informado.</p>
Resumen del comentario				
Axel Buchheister Rosas, y Sebastián Soto Velasco				
Sentencias Destacadas 2004				