

Competencias de la Comisión de Armonización.

Prof. Sebastián Soto Velasco
Facultad de Derecho
P. Universidad Católica de Chile.
25.05.2022.

Objeto.

Criterios de armonización que debiera tener en cuenta esta Comisión, en atención a la competencia que le confieren los artículos 77 y 100 del Reglamento General de la Convención Constitucional.

I. Cuestión Previa.

El procedimiento que contempla el Reglamento y las Comisiones de Armonización en el derecho comparado.

- Comentarios al Procedimiento.
 - El procedimiento es uno demasiado simple, que no logra administrar la complejidad inherente a cualquier cuerpo deliberativo. Ejemplo:
 - El procedimiento avanzó en simultáneo / fue lineal.
 - No hay mecanismo institucional para evitar los comportamientos oportunistas, como ocurre en las reglas del proceso legislativo con los informes de comisión mixta.
 - A mi juicio, la principal muestra de esta incapacidad del reglamento para administrar la complejidad es el diseño de esta comisión de armonización.
- Las Comisiones de Armonización en el derecho comparado.
 - En general en los procesos constituyente son fundamentales los mecanismos de desbloqueo.
 - En estos procesos es fundamental la existencia de mecanismos de desbloqueo, es decir, fórmulas que permitan encontrar una salida cuando se trabe el movimiento.
 - En el reglamento, ¿cuál es el mecanismo de desbloqueo?
 - Formal / ficticio. Los plebiscitos dirimientes.
 - No es cierto que puedan ser mecanismo de desbloqueo: porque son binarios y los conflictos en este tipo de debates nunca son binarios, combinan una multiplicidad de variables.
 - La Convención creó un mecanismo de desbloqueo ficto y no diseñó un mecanismo de desbloqueo real, como es el papel que juegan en el mundo las comisiones de reconciliación – armonización.
- Conclusión.
 - Desafortunadamente entonces, por una decisión de esta Convención, la Comisión de Armonización no es una Comisión para el desbloqueo / para los acuerdos finales del texto.

II. Comisión de Armonización que aprobó el reglamento.

- ¿Qué es la Comisión de Armonización (CA)? ¿Qué puede hacer y qué no puede hacer?

- Revisar el asunto desde la vieja distinción del derecho administrativo entre funciones y atribuciones:
 - El reglamento le fija sus funciones a la CA en el art. 100, es decir, cuáles son sus tareas.
 - Le fija sus atribuciones en el art. 77, es decir, la manera en que puede cumplir esas funciones.
- Y el art. 101 fija un procedimiento.

Función. Art. 100.

- Función de la Comisión de Armonización.
- *Dicha Comisión revisará el Proyecto de Constitución velando por la calidad técnica y coherencia del texto constitucional e identificará posibles inconsistencias entre los contenidos aprobados. En ese marco, presentará al Pleno de la Convención un informe con indicaciones al texto del proyecto. Con la misma finalidad, sugerirá el orden en que deben aparecer las normas constitucionales aprobadas y la estructura de secciones, capítulos o apartados que mejor corresponda a ellas.*

Atribuciones. Art. 77.

- Contenido.
 - Reglas de competencia (aquello que debe generar).
 - Reglas vinculadas al contenido de aquello que debe generar.
 - Prohibición.
 - Un principio, atado a las reglas que fijan su campo de competencias.
- A) Reglas de competencia.
 - Enunciados con una intensa determinación que fijan la competencia de la comisión.
 - Son, siguiendo la teoría de von Wright que expone Nino, reglas definitorias o determinativas: “Que definen o determinan una actividad”.
 - Letra b): Elaborar informe...
 - Letra c): Incluir en sus informes...
 - Es lo que hace toda comisión: elabora informes.
 - Letra e) Consolidar un proyecto de Constitución con las normas aprobadas en el pleno y en los plebiscitos dirimentes.
 - No aplica. No hubo plebiscitos dirimentes.
 - Letra f) Recibir y sistematizar las indicaciones de corrección...
 - Es lo que hace todo informe de comisión.
- B) Reglas vinculadas con el contenido de aquello que debe generar / resultado de sus competencias.
 - Enunciados igualmente determinados pero que apuntan al contenido.
 - Letra a): Velar por la concordancia y coherencia de las normas constitucionales aprobadas.
 - Letra b): Elaborar informes sobre posibles incongruencias...

- Letra c): Incluir en sus informes una recomendación “dirigida a superar la inconsistencia detectada”...
 - Letra d): Deficiencias de i) técnica legislativa; ii) omisiones y contradicciones de sintaxis; y iii) correcciones gramaticales, ortográficas y de estilo.
 - Todas estas se parecen más, siguiendo a Wright, a reglas directivas que indican un medio para alcanzar un fin.
 - Por lo mismo la coherencia, la congruencia y la consistencia, no son principios. Son conceptos asociados a reglas.
- C) Prohibición.
 - “En ningún caso la Comisión de Armonización podrá alterar, modificar o reemplazar una norma constitucional aprobada”.
- D) Principio.
 - En cumplimiento de esta función, la Comisión deberá respetar los principios rectores y normas generales del presente Reglamento.

¿Qué podemos concluir de todas estas normas?

- Que la Comisión de armonización es principalmente:
 - Una comisión para dar estructura al proyecto.
 - Una Comisión de Estilo: técnica legislativa; sintaxis; ortografía, gramática.
 - Técnica legislativa (Jorge Tapia, p. 64): “La ordenación metódica de las distintas partes de la ley: el lenguaje que debe utilizarse, las figuras jurídicas -definiciones, ficciones, presunciones- de que puede echarse mano, etc., son todos problemas que considera y resuelve la técnica legislativa interna”.
 - Una Comisión de concordancia, coherencia e incongruencias de aquello aprobado por el pleno.
 - No de aquello que el pleno rechazó.
 - No de aquello que se omitió.
 - (Lo dice dos veces el art. 77).
- ¿Por qué **no** podría incluirse una **materia ya votada y rechazada en el pleno**?
 - Los silencios constitucionales muchas veces son buscados como enseña Hanna Lerner.
 - Aun si no fuera el caso, porque el reglamento muestra una clara intención de evitar que se reiteren temas ya rechazados.
 - En esto el reglamento se aleja del proceso legislativo que tiene una sola norma que concede al rechazo un efecto limitativo.
 - El rechazo de la idea de legislar.
 - Después, el proceso legislativo, no entrega efectos al rechazo. Se puede renovar las indicaciones rechazadas, se pueden reponer en la otra comisión, en la otra cámara, en la comisión mixta.
 - La decisión de la Convención es otra.

- Lo rechazado no es parte de las materias que están dentro de la competencia de esta Comisión.
- Y eso se puede extraer no solo de la propia letra del Reglamento. También de la **discusión del reglamento y de la finalidad** que siempre se tuvo en mente.
 - Se rechazaron expresamente en la Comisión de Reglamento propuestas que avanzaban en la línea de crear una comisión de armonización como una comisión de reconciliación o desbloqueo.
 - Convencional Helmuth Martínez: Com de Técnica Constitucional: “realizar modificaciones a los borradores del texto constitucional cuando fuere necesario”.
 - Convencional Natividad Llanquileo: Com de Armonización: “En el evento de que las comisiones temáticas no superen la **incompletitud** de dichas materias, la Conferencia podrá proponer al pleno proyectos de normas que las superen”.
 - Convencionales Cozzi, Labra y Larraín propusieron que la Comisión de Armonización propusiera “bases de conciliación”, “textos alternativos para resolver diferencias...”.
 - Convencionales Carrillo, Meneses y Vilches propusieron una comisión que analizara la “coherencia y concordancia entre los textos entre sí y en relación con los principios que van a ser acordados por la Convención”.
 - Convencionales Álvarez, Cubillos, Hube y Neumann propusieron una comisión de Técnica Constitucional que hiciera las veces de una Comisión de Hacienda en el proceso legislativo. Es decir, pudiera destrabar bloqueos.
 - Fuente. Recopilación de María José Luna – Agustín López.
 - **Todo esto rechazado.** Y qué es lo que sobrevive: la idea que la Comisión tiene un ámbito de acción muy acotado.
- Nunca se quiso crear una especie de comisión mixta que, como dice la Constitución, *“propusiera la formas y modo de resolver las dificultades”*.
 - El derecho parlamentario desde hace mucho tiempo interpreta que esa frase amplía en alguna medida el ámbito de las competencias para plantear enmiendas a otras disposiciones que no fueron objeto de discrepancia”.
- En definitiva:
 - En lo que respecta a las competencias de la Comisión para resolver incoherencias, incongruencias o inconsistencias:
 - La discrepancia es entre dos enunciados al interior del texto aprobado.
 - No es entre un enunciado aprobado y un vacío / una omisión.

III. Quiere decir esto que la Comisión es poco importante.

- No. Aun en el acotado campo de sus atribuciones, tiene una gran tarea por hacer.
- Ejemplos:
- Estado de Catástrofe. N. 93, 94 y 95. RESOLVER UNA CONTRADICCIÓN.
 - Estado de Catástrofe, en caso de calamidad pública, solo podrá declararse por más de 30 días con “acuerdo del Congreso de Diputados y Diputadas” (N 94),

“por acuerdo de la mayoría de los integrantes del Congreso y de la Cámara de Regiones” (N 95).

- Atribuciones fiscalizadoras de la Cámara de Diputados. RESOLVER UNA CONTRADICCIÓN.
 - “Fiscalizar los actos del Gobierno” N. 9. Similar en el 10 y 12.
 - Pero el 9 al especificar la atribución de fiscalización dice: “El Congreso tendrá la facultad de solicitar información relativa al contenido y fundamentos de los actos **de** gobierno”;
- Proclamación del Presidente Electo. CONTRADICCIÓN.
 - Hoy lo hace el TRICEL. Y el Congreso Pleno toma conocimiento de esa proclamación.
 - N. 50 dice que lo hace el TRICEL y luego dice que lo hace el Congreso de los Diputados y Diputadas y la Cámara de Regiones.
- Rendición de cuentas. UNIFORMAR.
 - El texto menciona en 11 ocasiones la expresión “rendición de cuentas”, en 5 “rendir cuentas”. En general son obligaciones de rendir cuenta.
 - El problema es que en una ocasión se califica esa rendición de cuentas. En el N. 99 en las normas de los estados de excepción se dice que la *“ley regulará el modo en el que la Presidenta o Presidente de la República y las autoridades que éste encomendare rendirán cuenta detallada, veraz y oportuna al Congreso de Diputadas y Diputados”*.
 - Eso es una incoherencia.
 - ¿Quiere decir que la rendición de cuentas en los demás casos no debe ser veraz ni detallada? ¿Quiere decir que, en caso de falsedad en las otras obligaciones de rendir cuentas, habría un reproche constitucional menor?
- Principio de transparencia y causales de reserva. ORDENAR.
 - El N. 73 establece el principio de transparencia y señala como causales de reserva admisibles: i) la publicidad afectare el debido cumplimiento de las funciones de dichos órganos, ii) la protección de datos personales, iii) los derechos de las personas, iv) la seguridad del Estado o v) el interés nacional, conforme lo establezca la ley.
 - El N. 115 establece como causales de reserva: Esta señalará la forma en que podrá ordenarse la reserva o secreto de dicha información, por razones de i) seguridad del Estado, ii) protección de los derechos de las personas o iii) cuando su publicidad afectare el debido cumplimiento de las funciones de la respectiva institución, conforme a sus fines.