



► Pablo Ruiz-Tagle fue elegido decano de Derecho de la Universidad de Chile en el 2018 y reelegido en el 2022.

Pablo Ruiz-Tagle: “Las leyes misceláneas producen hipertrofia presidencialista que debilita la democracia y la deliberación parlamentaria”

El decano de Derecho de la Universidad de Chile, y candidato a rector en ese mismo plantel universitario, se refiere a la megarreforma impulsada por el Presidente Kast, y advierte sobre problemas de constitucionalidad. “El gobierno puede hacerlo, pero está en el límite del respeto a la Constitución”, afirma el experto en Derecho Público.

Juan Manuel Ojeda

El decano de la Facultad de Derecho de la Universidad de Chile, Pablo Ruiz-Tagle, dice que quiere levantar una voz de alerta por la técnica legislativa, denominada como ley miscelánea, que utilizó el gobierno en su megarreforma.

El también candidato a la rectoría de este plantel universitario advierte que “usar esta técnica es darle mucho poder al Ejecuti-

vo y afecta instituciones y normas permanentes”. Además, recuerda que este tipo de proyectos de ley motivaron la creación, en 1970, del primer Tribunal Constitucional (TC).

¿Cuál es su opinión respecto del mensaje del Ejecutivo, un proyecto bien ambicioso que mezcla varias temáticas?

Es un proyecto que tiene 33 artículos y 17 artículos transitorios bastante extenso y muy variado. El mensaje ha definido que

tiene cuatro ideas principales. El problema con estos proyectos es que presentan lo que en doctrina constitucional se llama leyes misceláneas. Es decir, que tienen muchas normas distintas, de distintas materias y es difícil entender cuáles son las ideas matrices. Eso genera problemas en la tramitación, en la deliberación democrática parlamentaria y eventualmente en la aplicación y comprensión ciudadana de este tipo de normas.

Pero no es la primera vez que el Ejecutivo recurre a un mensaje misceláneo.

Esta es una cuestión que no es nueva en Chile. Esto ha existido en el periodo de la Constitución de 1925 y ha existido de una manera reciente que lamentablemente se ha ido expandiendo. Por un lado, han recurrido a este tipo de legislación miscelánea los parlamentarios que le agregan indicaciones a proyectos. Pero también es algo en lo que ha caído el Ejecutivo, ya que al enviar proyectos usa leyes para adoptar disposiciones y normas que son muy diversas.

¿El gobierno anterior recurrió a esto?

Hay dos ejemplos del gobierno anterior del presidente Boric. En primer lugar, en la ley del reajuste del sector público se adoptó la norma que le dio una autorización legislativa en calidad de decreto con fuerza de ley para cambiar los estatutos de las universidades. O sea, para decirlo en breve, se cambió el estatuto de la Universidad de Chile por una ley miscelánea. Y después también lo vimos cuando en una ley miscelánea, y que luego en realidad se volvió atrás, se planteó el retiro a los 75 años de los académicos y los profesores. Entonces, estas medidas son contrarias al principio de la deliberación democrática y a la lógica de una institucionalidad estable. El Ejecutivo termina legislando de una manera fragmentaria e incoherente con las demás instituciones, incoherente en el sentido que no respeta el sistema jurídico que debe existir para que los ciudadanos puedan comprender las leyes y las instituciones.

¿Por qué se genera, a su juicio, esa afectación al sistema institucional?

Imagínese usted que esta ley establece múltiples medidas. Puede ser que uno esté de acuerdo con algunas de ellas, pero mezclarlas unas con otras hace difícil la deliberación. Desde luego se arma un problema al pensar en qué comisiones se discuten. Y ahí hay una primera cuestión que plantea la Constitución, que los fundamentos de los proyectos, o lo que se llaman ideas matrices de los proyectos, son los que dirigen la deliberación. Esta cuestión ya se advirtió con especial claridad en 1970. La advirtió el profesor Francisco Cumplido. Y lo advirtió también el presidente Eduardo Frei Montalva. De hecho fue el motivo para crear el primer TC. Es decir, esto de que la legislación era tan miscelánea, tan compleja, que necesitábamos un órgano que no existía, que pudiera decir que cierta legislación compleja es contraria a la Constitución, ya que no tiene claridad en sus ideas matrices.

O sea es una tensión que lleva varias décadas.

Así es, y finalmente usar esta técnica es darle mucho poder al Ejecutivo y es afectar instituciones y normas permanentes. Aquí lo que se está haciendo es instalando una legislación omnibus, miscelánea, múltiple, tutti frutti, como dicen algunos,

SIGUE ►►



respecto de la cual es muy difícil deliberar y seguir en la práctica parlamentaria. En el camino podemos dejar instituciones permanentes dañadas, coartadas en sus atribuciones y entonces yo quiero hacer un llamado de cuidado y alerta. El gobierno puede hacerlo, pero está en el límite del respeto a la Constitución del artículo 69 que habla de que los proyectos tienen que ser claros en las ideas matrices. Pero aquí en este mensaje son muy amplios.

¿Esto es solo un problema formal? Uno podría hacer la pérdida. Si el objetivo final es bueno, hacer la vista gorda en cuanto a la técnica o el procedimiento.

No es sólo formal, porque políticamente el resultado de esta legislación miscelánea es que el Poder Ejecutivo tenga todavía más poder legislativo que el que actualmente tiene, que ya es exorbitante. Muchos autores, incluido quien habla, hemos llamado a esto hiperpresidencialismo. Entonces, movernos en una dirección en la cual el gobierno de turno, el Presidente de la República, sea el gran legislador y los parlamentarios estén básicamente para marcar y timbrar, me parece que es una mala lógica institucional. Esta deriva autoritaria, de concentrar tanto poder el Ejecutivo, yo la veo peligrosa. Al ser miscelánea se genera un problema en términos del balance de poder, sobre todo en el futuro, porque si este asunto es aprobado, la tentación del Ejecutivo va a ser seguir por este camino. Dicho de otra forma, las leyes misceláneas producen hipertrofia presidencialista que

debilita la democracia y la deliberación parlamentaria.

Parece que esas alertas no las recoge nadie.

Le repito lo que dije antes. Este tipo de legislación fue la que motivó el origen del primer TC. Fijese que el primer fallo de 1972 habla de esto. En esa sentencia, el considerando 20, dice que se usó la ley de presupuesto para aprobar las materias más inconexas por todos los gobiernos y todos los congresos, sin que hasta ahora se hubiera hecho cuenta constitucional sobre tal procedimiento. Entiendo las urgencias económicas, la necesidad del gobierno de establecer un marco jurídico que pueda darle una operación más efectiva, recuperar el crecimiento y el empleo, pero el mecanismo que se usa y los contenidos mezclados unos con otros pueden generar una deriva autoritaria.

Usted recuerda lo del antecedente del TC en 1970. En esa línea, ¿cree entonces que estas leyes misceláneas tienen problemas de constitucionalidad?

Yo creo que sí. La razón por la cual se creó el tribunal, entre otras, es esta, es decir, tratar que las leyes misceláneas, sobre todo de origen parlamentario, no siguieran desarmando o fragmentando la legislación. Que esa misma práctica ahora la haga el Ejecutivo es algo que amerita un análisis especial. El TC debe ser un legislador negativo, un legislador que le dice al Ejecutivo y Legislativo que esto no lo puede hacer y que aquí está el límite de la Constitución.

Si ese fuese el camino y el TC llegara a impugnar parte de esta megarreforma, vamos a volver a la clásica discusión de las decisiones contramayoritarias, de la tercera cámara del TC.

Yo nunca he creído en este argumento o eslogan de la tercera cámara. Viene de unas notas de Hans Kelsen. Pero no, el tribunal, que tiene una función política constitucional en Chile, aunque puede haber decisiones que uno estime equivocadas, falla en virtud de normas, principios y doctrinas constitucionales. Algunas muy equivocadas. Yo las he criticado, pero no ha estado fallando de acuerdo con el capricho partisanero de sus integrantes. Eso de la tercera cámara lo han dicho algunos profesores y hoy día son los que más aplauden el TC que tenemos, porque resulta que parece que se acercó más a sus posiciones.

Hay varios autores que plantean que el TC debe tener una actitud deferente con el legislador. Bajo esa lógica, ¿si el legislador quiere avanzar en esta vía miscelánea, el TC debería ser deferente con esa mayoría?

Estoy de acuerdo con la deferencia del TC al legislador. Creo que es parte de las obligaciones que tiene el TC. Pero en esta materia hay normas constitucionales que obligan a que los proyectos tengan fundamentos claros. Hay sentencias del TC que le llegaron a cambiar el nombre a un proyecto de ley. El TC estimó que título del proyecto no correspondía a lo que era el contenido de las disposiciones del proyecto y, bueno, el tribunal en una decisión ju-

► Fachada de la Casa Central de la Universidad de Chile.

rídica política decidió cambiarlo. Este tipo de propuesta legislativa yo llamo a mirarla con mucho cuidado, a analizarla y también al propio Ejecutivo a no seguir en esta línea. Si ya se usó y se ha venido usando, no insistamos.

¿Ve problemático que cuando esto pase a control por el TC eventualmente se impugne y se haga una especie de parelé?

Quizás hay que advertir estas alertas que le estoy comentando para no tener un problema así. Yo no veo que haya una imposibilidad de tramitar esto con urgencia en distintos proyectos. ¿Por qué tiene que ser un solo proyecto único? Todas estas propuestas uno podría discutir en su mérito según las ideas matrices a las que se refieren. El mensaje además lleva el nombre de reconstrucción. En la página cuatro del proyecto se dice que esto se trata de una reconstrucción física, económica, institucional y fiscal. La palabra reconstrucción me suena a refundacional. Me suena a algo que no va en la línea de lo que es el respeto a la institucionalidad democrática constituida. Me suena a la Convención número uno, pero en signo político contrario. Más claro no se lo puedo decir. ●