

LEYES DE QUÓRUM CALIFICADO Y DEBATE CONSTITUYENTE

THE LAWS OF QUORUM AND CONSTITUTIONAL DEBATE

*Sergio Verdugo R.**

Resumen

El autor examina la discusión académica y política nacional relativa a la legitimidad de las leyes de quórum calificado. Luego de revisar la literatura y las propuestas institucionales que se han formulado, se analizan los argumentos teóricos por los cuales dicha categoría de ley podría o no ser de carácter contramayoritario. En seguida, se revisan algunos beneficios que la regla de mayoría absoluta de los parlamentarios en ejercicio podría producir en el sistema democrático, promoviendo más *accountability* del Poder Legislativo.

Palabras clave: Ley de quórum calificado, supermayorías legislativas, regla de mayoría absoluta

Abstract

The author examines the academic and political Chilean discussion regarding the legitimacy of the special quorum statutes (*leyes de quórum calificado*). After reviewing the literature and the institutional proposals, the paper analyzes the theoretical arguments concerning the supposed counter-majoritarian nature of that kind of statute. Then, the author reviews some benefits that the absolute majority rule may produce in the democratic system, promoting more accountability of the legislative power.

Key words: Special Quorum Statute, Legislative supermajorities, Absolute majority rule.

* Profesor de Derecho Constitucional e investigador del Centro de Justicia Constitucional de la Facultad de Derecho, Universidad del Desarrollo. Estudiante del doctorado en Derecho, NYU. Máster en Derecho, Universidad de California, Berkeley. Magister en Derecho Público, P. Universidad Católica de Chile. Abogado. Licenciado en Ciencias Jurídicas, Universidad del Desarrollo. Correo electrónico: sergio.verdugo@law.nyu.edu

Agradezco la colaboración de Constanza Brillouet, ayudante de la Dirección de Investigación de la Facultad de Derecho de la Universidad del Desarrollo.

Introducción

En el debate constituyente actual se están criticando fuertemente las leyes orgánicas constitucionales debido a la regla de quórum supermayoritaria de reforma que establece¹. Varios de sus críticos han sostenido que la regla supermayoritaria contenida en ellas le permite a una minoría parlamentaria vetar proyectos de ley impulsados por la mayoría, afectando la igualdad en el voto, haciendo irrelevantes las elecciones y menoscabando la democracia mayoritaria. Esta idea ha estado presente tanto en propuestas políticas de cambio constitucional² como en trabajos académicos³. Por otro lado, se ha sostenido que algunas leyes orgánicas constitucionales sirven instrumentalmente algunos fines valiosos y son compatibles con la democracia⁴. La demanda por una nueva Constitución ha hecho que el problema de los quórums legislativos (y también los de reforma constitucional) sea una materia de interés en el debate público.

No obstante lo anterior, la literatura ha prestado poca atención a otra categoría de normas legales que tienen un quórum especial: se trata de las LQC o LQCs. En general, y como mostraré en la sección siguiente, la literatura constitucional ha tratado las LQCs de una manera fundamentalmente descriptiva, y las propuestas institucionales que se refieren a ellas adolecen de ciertas contradicciones. Por lo anterior, el primer objetivo de este trabajo es revisar y sistematizar (aunque de forma breve) la literatura académica y política respecto de ellas, para luego explicar, a

¹ También se critica el control preventivo forzoso de ellas, aunque la polémica ha tenido más asidero respecto del quórum. Sobre los problemas del control preventivo obligatorio de las leyes orgánicas constitucionales, pueden verse los siguientes trabajos: PFEFFER (1998), BORDALÍ (2005), ALDUNATE (2005), BUCHHEISTER y SOTO (2005), ZAPATA (2008) pp. 432-448, y VERDUGO (2010). Sobre una crítica democrática al control preventivo obligatorio de las leyes orgánicas, puede verse, entre otros, a CORREA (2005) y ATRIA (2013) p. 54.

² A modo de ejemplo, la propuesta de cambio constitucional del ex candidato presidencial Eduardo Frei, derivada de la comisión respectiva de *Océanos Azules*, proponía eliminar tanto las LOCs como las LQCs. Véase www.archivochile.com/Chile_actual/elecciones_2009/frei/doc_part/frei_part0032.pdf [Fecha de consulta: 15 de julio de 2014] p. 5.

³ Entre otros autores que han escrito en contra de las LOCs, véanse especialmente los siguientes: Grupo de los 24 (1981) p. 1 y p. 6, CORREA (2008) p. 740, MUÑOZ (2006), ZAPATA (2008) pp. 402-403, HENRIQUEZ (2009) pp. 63-71, COUSO y CODDOU, pp. 198-199, BASSA (2010) p. 37, SIERRA (2011), GARCÍA (2011) p. 176, FUENTES (2012) pp. 39-41, SZMULEWICZ (2012), ATRIA (2013) pp. 46-51, ATRIA (2014) pp. 20-26, BUSCH y QUEZADA (2013), JIMÉNEZ et al (2013), ZUÑIGA (2014) pp. 11-12 y URQUIETA (2014) pp. 57-61

⁴ Esta idea la he desarrollado con mayor extensión en otros trabajos previos. Véase VERDUGO (2012) (2014) (2014-A)

modo de hipótesis, las razones por las cuales me parece que la discusión constituyente no debería eludir referirse a ellas, en tanto promueven (o tienen el potencial de promover) una forma de *accountability* que puede ser valiosa para nuestro sistema político.

Este trabajo se organiza de la siguiente manera:

- 1) examinaré la poca literatura constitucional relativa a las LQCs, constatando que, en general ella es descriptiva y las trata de forma accidental a propósito del estudio de otras materias.
- 2) revisaré brevemente algunas propuestas institucionales que se refieren a las LQCs, haciendo presente las diferencias existentes entre ellas.
- 3) trataré el problema de la naturaleza contramayoritaria de las LQCs, explicando la razón por la cual ella es controvertible. En efecto, y como explicaré, la pregunta relativa a si las LQCs son o no instrumentos contramayoritarios es dependiente de la perspectiva que se posea respecto del rol de los parlamentarios en la tramitación de las leyes. Ello hace que una posible objeción democrática a las LQCs sea menos importante si se la compara con la crítica a las leyes orgánicas constitucionales.
- 4) me referiré a los beneficios que puede producir la regla de mayoría absoluta de los parlamentarios en ejercicio (en adelante, simplemente “mayoría absoluta”) que está contenida en las LQCs. Para ello, utilizaré especialmente el trabajo de Adrian Vermeule.
- 5) sintetizaré las principales conclusiones y ofreceré algunos criterios que pueden ser útiles para la discusión constituyente.

La pretensión de los argumentos que entregaré es solo teórica y no empírica, ya que (y como explicaré) hoy no es posible medir si los beneficios de la regla de quórum de mayoría absoluta se producen efectivamente en el caso de las LQCs. De esta manera, estos argumentos no serán útiles para quien pretenda buscar un diagnóstico actual sobre nuestra experiencia legislativa. El objetivo es proporcionar un elemento argumentativo para que, si el constituyente decide finalmente revisar el sistema de quórums legislativos de nuestra Constitución, se considere el potencial teórico que las LQCs poseen en una regulación futura.

1. Las LQCs en la literatura constitucional chilena

En general, los constitucionalistas no han prestado mucha atención al problema de las LQCs, al menos si se las compara con las leyes orgánicas constitucionales. A diferencia de estas últimas, no existen muchos trabajos

que les den un tratamiento exclusivo y exhaustivo, razón por la cual para entender la opinión de los autores es necesario acudir a fuentes más generales. De esta manera, por ejemplo, pueden encontrarse algunos manuales que se refieren a ellas de forma breve y tangencial⁵, otros que describen sus características de forma muy sintética⁶, y algunos artículos que tratan las LQCs a propósito del análisis teórico de conflictos normativos, o de las categorías de leyes⁷ o del estudio de los quórum legislativos⁸.

En general, estos trabajos suelen ser descriptivos y acrílicos, por lo que para encontrar juicios de valor respecto de las LQCs es necesario acudir a otro tipo de literatura. Así, las críticas a las LQCs se encuentran en trabajos más generales, referidos a las deficiencias de la democracia o de la Constitución chilena, o más específicamente a las leyes orgánicas⁹. Cabe hacer presente, no obstante, que no todos los trabajos críticos de las leyes orgánicas constitucionales son también opositores a las LQCs. Así, por ejemplo, uno de los defensores de las LQCs es también un crítico importante contra las leyes orgánicas,¹⁰ y otros críticos de las supermayorías han aceptado que las LQCs pueden ser admitidas en cierto contexto¹¹.

En general, la literatura concuerda en que las LQCs solo son aquellas expresamente señaladas por el constituyente¹², no pudiendo el legislador insertar materias nuevas¹³, ni existiendo la posibilidad de que exista

⁵ CEA p. 65, SILVA B. pp. 253-254, MOLINA pp. 12-14, VIVANCO p. 403, CEA p. 103 y p. 148, COUSO *et al.* p. 71

⁶ NOGUEIRA (1997) pp. 47-48, SILVA B. (2000) pp. 25-26, VERDUGO *et al.* (2002) pp. 12-13, HENRÍQUEZ y NÚÑEZ (2007) p. 455, CRUZ-COKE (2009) pp. 287-288, HENRÍQUEZ (2009) p. 62

⁷ Por ejemplo, véase ZUÑIGA (1997), BASCUÑÁN (1998) y CORDERO (2010).

⁸ Por ejemplo, DE LA FUENTE (1991-1992).

⁹ Por ejemplo, Grupo de los 24, p. 6, GARRETÓN y GARRETÓN, pp. 118-120, COUSO y CODDOU, COUSO *et al.*, p. 71.

¹⁰ Sobre un trabajo donde valora las LQCs, véase MUÑOZ (2006). Sobre un trabajo donde el mismo autor (en calidad de coautor) critica también a las leyes orgánicas, véase JIMÉNEZ *et al.* (2013). Fernando Muñoz es un defensor de la existencia de LQCs, debido a que, en general, ellas protegen regulaciones asociadas a derechos fundamentales, lo que le parece especialmente valioso. Cabe precisar que la fundamentación de Muñoz deriva de su simpatía con la tesis de Dworkin relativa a que los derechos son cartas de triunfo de las minorías, lo que justificaría la existencia de un instrumento contramayoritario para cautelar dichos derechos. MUÑOZ (2006) p. 124. Es más, tanto valora Muñoz las LQCs, que propone garantizar mejor su protección mediante la extensión del control preventivo y obligatorio del Tribunal Constitucional a ellas. MUÑOZ (2006) p. 125.

¹¹ Dos autores están dispuestos a aceptar las LQCs si se dan ciertas condiciones sistémicas (aunque no las precisan de manera concreta). BUSCH y QUEZADA, p. 153.

¹² COUSO *et al.*, p. 71.

¹³ NOGUEIRA p. 47; CRUZ-COKE (2009) p. 287.

delegación legislativa respecto de ellas (DFL)¹⁴. Además, se agrega que ellas no están sujetas al control preventivo forzoso¹⁵, pero pueden ser objeto de control eventual ante el Tribunal Constitucional cuando exista un requerimiento¹⁶. Por otro lado, también se sostiene que ellas son inferiores a la Constitución¹⁷ y que, en términos de jerarquía, todas las leyes pertenecen a una misma categoría, por lo que no existe una relación de subordinación entre ellas¹⁸. De esta manera, los eventuales conflictos con otras normas legales deben resolverse con el principio de distribución de competencias, y no con el criterio de la jerarquía¹⁹.

Respecto del origen de las LQCs, se ha sostenido que en su creación no se tuvo a la vista ningún modelo extranjero²⁰. El constituyente de 1980 entendió a las LQCs como complementarias a la Constitución y no estuvieron claramente separadas del resto de los tipos de leyes hasta que la Junta de Gobierno decidió definir los contornos de esta categoría de ley²¹. Parte de la literatura también ha sostenido que no es posible construir un concepto unitario respecto de las LQCs, ya que las mismas se elaboran sobre la base de una ley común que se somete a un procedimiento de aprobación más agravado²².

Respecto de las materias cuya regulación el constituyente ha determinado que corresponde a la LQC, existe más de una posición en la literatura. Mientras algunos creen que sus materias son “misceláneas”²³, ya sea en “materia de garantías constitucionales, ya en preceptos de tipo orgánico”²⁴, otros ven una matriz común en ellas, ya que la gran mayoría se relaciona con la regulación de derechos fundamentales²⁵. Lo anterior ha llevado a que la determinación de los fines de las LQCs no sea muy precisa entre los autores. Así, por ejemplo, varios han sostenido que el objetivo de ellas es simplemente regular materias que el constituyente

¹⁴ ZÚÑIGA, p. 263; NOGUEIRA, p. 47; SILVA B., p. 26; CRUZ-COKE, p. 288.

¹⁵ VERDUGO *et al.*, p. 12.

¹⁶ NOGUEIRA (1997) p. 47; HENRÍQUEZ y NÚÑEZ (2007) p. 455; CRUZ-COKE (2009) p. 288; HENRÍQUEZ (2009) p. 62.

¹⁷ BASCUÑÁN, *El principio de la distribución...*, ob. cit., p. 40.

¹⁸ CORDERO, *La potestad Legislativa...*, ob. cit., p. 143.

¹⁹ BASCUÑÁN (1998) pp. 36-37. También, véase CORDERO (2010).

²⁰ CORDERO, *La potestad Legislativa...*, ob. cit., p. 134.

²¹ CORDERO, *La potestad Legislativa...*, ob. cit., p. 135.

²² CORDERO, *La potestad Legislativa...*, ob. cit., p. 135.

²³ NOGUEIRA, *Dogmática Constitucional...*, ob. cit., p. 47.

²⁴ SILVA B., *Tratado de Derecho...*, ob. cit., p. 25.

²⁵ MUÑOZ, *Leyes orgánico-constitucionales...*, ob. cit., (2006).

ha estimado de “trascendencia”²⁶ o de “importancia”²⁷, lo que dice bastante poco de las materias que éste ha seleccionado para establecer el procedimiento agravado de aprobación y reforma. Un autor ha ido un poco más allá, sosteniendo que ellas refuerzan el “carácter consociativo de la democracia chilena, al exigir quórum calificado para un conjunto de materias”²⁸. Sin perjuicio de lo anterior, y de la existencia de varias *listas* donde los autores enumeran los artículos constitucionales que ordenan la creación de una LQC, la literatura está en deuda respecto de la justificación casuística de ellas.

Como ya lo advertí, la mayoría de los autores no critica a las LQCs y se limitan a realizar análisis de tipo descriptivo. Comparadas con las leyes orgánicas constitucionales, el debate académico respecto de las LQCs ha sido modesto y carente de réplicas. Ello no significa necesariamente que los autores compartan el diseño de las LQCs, ya que también puede deberse a que sencillamente han decidido no prestarles suficiente atención. Es posible que ello se deba a:

- i) que el carácter contramayoritario de ellas sea más débil o suave que la regla de supermayoría contenida en las leyes orgánicas;
- ii) que ellas no están sometidas al control preventivo forzoso del Tribunal Constitucional y
- iii) que la cantidad de materias sometidas a LQCs es inferior y menos relevante que respecto de otros tipos de normas legales.

Cualquiera sea la razón que explique la falta de interés de los constitucionalistas por tratar el problema, ellas no eliminan la posibilidad de que en el debate constituyente que el país seguramente experimentará los próximos años, dichos constitucionalistas elaboren una crítica más sofisticada respecto de esta categoría de ley. No puede predecirse, entonces, que los autores se mantendrán acrílicos en el tiempo. Es más, es probable que las críticas dirigidas a las leyes orgánicas constitucionales promuevan la idea de que la tipología actual de normas legales contenida en la Constitución debe desaparecer, lo que podría producir la consecuencia de eliminar las LQCs sin discutir las de manera específica.

Con todo, existen algunas críticas breves a las LQCs que no deben pasar inadvertidas. Quien primero formuló un contraargumento a las mismas fue un grupo de constitucionalistas denominados *Grupo de los 24*, quienes a comienzos de la década de los 80 elaboraron un documento donde criticaron numerosos aspectos de la Constitución vigente, por lo

²⁶ VERDUGO *et al.* (2002) p. 12; VIVANCO (2007) p. 403; CRUZ-COKE (2009) p. 287.

²⁷ HENRÍQUEZ y NÚÑEZ (2007) p. 455; HENRÍQUEZ (2009) p. 62; ZÚÑIGA (1997) p. 263.

²⁸ NOGUEIRA, *Dogmática Constitucional...*, ob. cit., p. 47.

que su argumento contra las LQCs era también un argumento contra las leyes orgánicas constitucionales y leyes interpretativas:

“No es aventurado suponer que todas las materias reservadas a [...] leyes de quórum calificado serán reguladas por la Junta de Gobierno en los próximos nueve años [...]. En tales circunstancias, cuando el Congreso empiece a funcionar, le será prácticamente imposible, por los altos quórum que requeriría, modificar lo que la Junta haya prescrito sobre esas materias para implementar la autocracia”²⁹.

Como puede observarse, para el *Grupo de los 24* el problema de las LQCs no era su carácter contramayoritario, sino que la combinación entre la ilegitimidad de la influencia del probable autor de las mismas (la Junta de Gobierno) con la dificultad para modificarlas por un futuro Congreso democrático. De esta manera, el argumento del *Grupo de los 24* es necesariamente empírico y podría disociarse de la regla de mayoría que ellas disponen si el autor de las mismas fuera reemplazado.

Otros autores han sostenido que, derivado de lo anterior, las LQCs estimulan conflictos sociales al no permitir cambios³⁰, son parte de una estructura destinada a eludir la soberanía popular³¹, y son también parte de una tipología de leyes que promueve el consenso político con temor a la expresión popular³². Como podrá advertirse, si se sigue el debate respecto de las leyes orgánicas constitucionales, los argumentos críticos a las LQCs son similares. Probablemente la única diferencia sea que la crítica es menos intensa, posiblemente debido a que el quórum de aprobación y modificación es menos agravado, a que la cantidad de materias es menor y a que no existe control constitucional preventivo forzoso.

2. Algunas propuestas de reforma asociadas a las LQCs

En la sección precedente describí la literatura académica sobre las LQCs. En esta sección describiré algunas (no todas) de las propuestas que se han hecho para modificar el sistema. Si bien algunas de ellas se han hecho en el marco del debate por una nueva Constitución y otras no, todas comparten una voluntad política particular respecto de ellas.

²⁹ Grupo de los 24 (1981) p. 6. Ver un argumento similar en GARRETÓN y GARRETÓN (2010) p. 119. Estos últimos sostienen que las LQCs son un “enclave”.

³⁰ GARRETÓN y GARRETÓN, *La democracia incompleta en Chile...*, ob. cit., p. 119.

³¹ GARRETÓN y GARRETÓN, *La democracia incompleta en Chile...*, ob. cit., p. 120.

³² COUSO y CODDOU (2010); COUSO *et al.* (2011) p. 71.

En el contexto de las reformas constitucionales del año 2005 se plantearon algunas reformas al sistema de quórum legislativos. Así, un grupo de senadores propuso que todas las leyes orgánicas constitucionales e interpretativas fueran sometidas al quórum de la mayoría absoluta, dejando a las LQCs intactas³³; otro senador presentó una indicación que, entre otras cuestiones, incrementaba el quórum de las LQCs³⁴, y otros dos senadores propusieron elevar el quórum legislativo en materias tributarias³⁵.

Una de las propuestas más críticas de las LQCs fue la del programa del ex candidato presidencial Eduardo Frei (*Concertación*), presentada durante las elecciones presidenciales del año 2009-2010. El equipo de asesores propuso que todas las materias de ley sean objeto de mayorías parlamentarias simples, con lo que se eliminarían también las LQCs³⁶. Este candidato perdió finalmente la elección, pero en la elección presidencial siguiente el punto fue puesto nuevamente en la discusión en los programas presidenciales. Dentro de las primarias de la *Concertación* (que pasaría posteriormente a ser sustituida por un pacto más amplio denominado *Nueva Mayoría*), el punto de los quórum legislativos sería abordado también por los asesores del precandidato Andrés Velasco, para quienes se debería terminar con todas las leyes orgánicas constitucionales, las que deberían someterse a las mayorías propias de las LQCs³⁷. Por su parte, el programa de la actual Presidenta de la República no es muy claro. Mientras la propuesta inicial del grupo de constitucionalistas que participaron de la elaboración del programa sostenía que las LQCs (así como también las leyes orgánicas) debían ser eliminadas de manera definitiva³⁸, el programa que finalmente fue publicado propuso lo siguiente:

“Quórum para aprobar leyes. De acuerdo a la esencia del sistema democrático, se deberá consagrar el principio de mayoría; siendo la mayoría

³³ Véase PFEFFER, *Reformas Constitucionales*, ob. cit., p. 629. Un proyecto de reforma constitucional en similares términos fue presentado por los senadores Adolfo Zaldívar y Rafael Moreno. Moción de 24 de octubre del 2005, archivada con fecha 29 de julio de 2008. Boletín 4028-07.

³⁴ PFEFFER, *Reformas Constitucionales*, ob. cit., pp. 629-630.

³⁵ PFEFFER, *Reformas Constitucionales*, ob. cit., p. 630.

³⁶ Véase el documento en: www.archivochile.com/Chile_actual/elecciones_2009/frei/doc_part/frei_part0032.pdf [Fecha de consulta: 15 de julio de 2014] p. 5.

³⁷ Equipo Programático de la Campaña Presidencial de Andrés Velasco: “Addenda. Reformas Políticas y Constitucionales”, en ZÚNIGA, Francisco (coordinador) (2014): *Nueva Constitución y Momento Constitucional. Visiones, Antecedentes y Debates* (Santiago, LegalPublishing, Thomson Reuters), p. 222.

³⁸ Primer informe de “Bases de una Nueva Constitución para Chile” (2014), V, 2, en ZÚNIGA, Francisco (coordinador) *Nueva Constitución y Momento Constitucional. Visiones, Antecedentes y Debates* (Santiago, LegalPublishing, Thomson Reuters), p. 176.

absoluta el máximo quórum de aprobación y modificación de las leyes, recogiendo con ello nuestra propia historia constitucional democrática, así como el derecho comparado y el desarrollo de las doctrinas democráticas”³⁹.

Como puede observarse, el programa de Bachelet no se refiere específicamente a las LQCs, aunque la regla de quórum absoluto (equivalente a la regla de quórum de las LQCs) será el quórum más alto del sistema legislativo. Lo anterior puede significar varias cosas: por un lado, puede implicar que las leyes orgánicas o las leyes interpretativas estarán sujetas a dicho quórum; también puede significar que habrá una revisión exhaustiva de las materias sujetas a dicho quórum, las que no necesariamente deberían coincidir (aunque tampoco rechazar) con las materias que hoy están entregadas a las LQCs. En definitiva, el programa de Bachelet permite concluir

- i) que existe una desconfianza por la supermayoría legislativa,
- ii) que la mayoría absoluta podrá ser utilizada excepcionalmente para casos especiales,
- iii) que lo anterior puede significar una revisión de las categorías de leyes y
- iv) que todo ello es compatible con la desaparición total o parcial de las LQCs.

Si bien el último de los programas es el más importante, debido a su actualidad y a la presión política actualmente existente para impulsarlo por parte del actual Gobierno de la Presidenta de la República, cabe hacer presente que, al igual que ocurre con la literatura constitucional, en lo que respecta a las LQCs las propuestas políticas han prestado poca atención. Una muestra de ello es la omisión en otros programas presidenciales del mismo sector político (por ejemplo, en los programas de los ex candidatos Gómez y Orrego), en la definición amplia del programa de Bachelet, y en el tratamiento que ha habido del problema en propuestas precedentes. Así, la voluntad política contraria a la actual configuración de las leyes que existe en nuestro país ha estado más orientada a terminar con las leyes orgánicas constitucionales, dándoles un tratamiento secundario a las LQCs, las que incluso aparecen como categoría que podría ser utilizada para reemplazar a las leyes orgánicas.

³⁹ *Chile de Todos* (2013) p. 34.

3. *La controvertible naturaleza contramayoritaria de las LQCs*

Quienes critican las leyes orgánicas constitucionales debido a su carácter contramayoritario, y adicionan a esa crítica la recomendación de eliminar también las LQCs, asumen que estas últimas también son contramayoritarias. En esta sección explicaré las razones por las cuales el carácter contramayoritario de las LQCs es controvertido, con lo que su naturaleza político-legislativa no es evidente. Mi explicación no obsta a la creencia de que hay ciertas materias cuya regulación justifica la existencia de mecanismos contramayoritarios. El propósito de determinar si las LQCs son o no contramayoritarias obedece a un nivel de discusión diferente del anterior, el que será útil para explicar las razones que se han dado para defender el carácter democrático de las mayorías absolutas, y que serán explicadas en la sección 4 de este trabajo.

A diferencia de las leyes orgánicas constitucionales o de las leyes de reforma constitucional, la aprobación, modificación o derogación de las LQCs exige un quórum legislativo equivalente a la “mayoría absoluta de los diputados y senadores en ejercicio” (art. 66, inc. 3° de la Constitución). De esta manera, la ausencia de parlamentarios en ejercicio no altera la base de cálculo del quórum necesario. Explicaré lo anterior con un ejemplo ficticio que asume que una Cámara posee 100 miembros. La mayoría absoluta de 100 es 51, por lo que una votación inferior no es suficiente para lograr la mayoría. De esta forma, el porcentaje necesario para lograr el quórum alcanza al 50% más uno. Hasta el momento, ello no es distinto de lo que ocurre con las leyes de mayoría simple. La diferencia está en la norma de asistencia. Si se ausentaran 30 parlamentarios de dicha Cámara en ejercicio, y sólo hubiera 70 presentes, el porcentaje de votos exigido para aprobar la LQC se altera respecto de los miembros presentes, ya que la mayoría de 51 parlamentarios seguirá siendo exigida, pero ahora respecto de 70. Como resultado, ya no será suficiente alcanzar el 50% más uno de los presentes, sino que será necesario alcanzar el 73% de los votos favorables de los miembros presentes en la sala. Mientras en la ley de mayoría simple la aprobación requeriría de 36 votos (la mitad más uno de 70), en la LQC la aprobación requeriría 51 votos (la mitad más uno de 100). Como puede verse, la base de cálculo permanece inalterada independientemente de la asistencia.

Por lo anterior, es importante distinguir dos posiciones:

La primera sostiene que la naturaleza contramayoritaria de las LQCs sería dependiente de la asistencia de los parlamentarios. Si faltan

parlamentarios en ejercicio, la práctica legislativa convertiría a las LQCs en una supermayoría similar a otras normas supermayoritarias (como las leyes orgánicas, las leyes interpretativas de la Constitución o las leyes de reforma constitucional), lo que le daría a la minoría la capacidad para vetar la aprobación de proyectos que una mayoría simple de los presentes impulsa. Si se sigue el trabajo de George Tsebelis, por ejemplo, se tendría esta concepción de las LQCs. En efecto, Tsebelis sintetiza lo anterior señalando que la regla de quórum de mayoría absoluta produce un efecto supermayoritario cuando hay ausencias, ya que se requerirá más que la simple mayoría de quienes asistan para aprobar un proyecto⁴⁰.

Si se sigue esta posición, entonces la crítica relativa a que la supermayoría desconoce la igualdad política y el gobierno de las mayorías, sería aplicable a las LQCs. Por consiguiente, el debate sobre las LQCs no sería diferente de lo que ocurre con el debate sobre las leyes orgánicas constitucionales y la defensa de las mismas podría utilizar bases similares a las que se han invocado para justificar estas últimas.

Existe, no obstante, una segunda manera de ver el problema. Esta segunda posición dice que las LQCs son reglas de mayoría simple, debido a que las inasistencias son actos conscientes de los parlamentarios que no están presentes al momento de la votación. Como los parlamentarios saben *ex ante* que si se ausentan sus votos se contabilizarán como negativos, y su decisión de no asistir es deliberada, entonces puede presumirse que esos parlamentarios simplemente no apoyaron la legislación que estaba siendo aprobada o, a lo menos, podrá suponerse que el parlamentario ausente tuvo otro tipo de motivos para ausentarse, cualquiera que estos sean. Por ejemplo, la ausencia puede deberse a un compromiso político con intereses de terceros, a una forma de ocultar la verdadera posición de quien quiere rechazar el proyecto, o a un bajo interés por la reforma que se está actualmente discutiendo. Esto último podría deberse a que el costo alternativo de asistir a la sesión es muy alto si se lo compara con otras actividades que el parlamentario prefiere maximizar, o a otras explicaciones análogas.

Si se asume que la inasistencia es un acto deliberado de un parlamentario que puede asistir, pero que decide no hacerlo, entonces no podría considerarse que las LQCs sean supermayoritarias en el mismo sentido que las leyes orgánicas constitucionales. En efecto, mientras en estas últimas el bloqueo de las minorías se produce por una capacidad de veto que no es controlable por las mayorías, en las LQCs el bloqueo de las minorías se produce por una circunstancia que la mayoría pudo

⁴⁰ TSEBELIS, *Jugadores con veto*, ob. cit., pp. 194-195.

efectivamente prevenir. Un ejemplo de esta posición es lo que sostiene Adrian Vermeule. Para este autor, las leyes que requieren de la mayoría de todos los miembros electos son solo “regla de mayoría”, ya que todas respetan la igualdad en el sentido de que ningún voto de un parlamentario tiene un valor superior a otro⁴¹.

Cualquiera sea la posición que se adopte, es importante considerar las siguientes cuestiones:

- i) la regla de mayoría absoluta les da a los parlamentarios de la mayoría un poder individual frente a su propia coalición,
- ii) el bloqueo de las minorías sólo puede producirse cuando la mayoría pierde su capacidad de disciplinarse y esta última tenga a su vez alta capacidad de organización y
- iii) si bien la regla de mayoría absoluta no es una supermayoría, ella favorece el statu quo de una manera más suave que la regla de supermayoría.

4. *El argumento a favor de la regla de mayoría absoluta*

Sean o no consideradas un arreglo institucional contramayoritario (o una herramienta contramayoritaria más suave que la supermayoría), existe un argumento interesante para defender la regla de mayoría absoluta en el trabajo del propio Vermeule. Luego de reconocer que esta regla legislativa es el quórum por defecto en las legislaturas de California y Minnesota⁴², este autor sostiene que la mayoría absoluta fortalece la democracia por dos motivos concretos que resumo a continuación.

En primer lugar, la regla de mayoría absoluta es una forma de proteger a las mayorías parlamentarias de las tácticas estratégicas que puedan adoptar las minorías para producir resultados legislativos que alteren la manera en que está compuesto el Congreso, disociando dichos resultados legislativos de los procesos electorales que legitimaron el poder de los parlamentarios. De esta manera, y como explicaré, la regla de LQC vincula mejor el resultado de las elecciones parlamentarias con el resultado legislativo que se produce cuando el Congreso vota⁴³.

La diferencia entre las mayorías parlamentarias obtenidas en las elecciones y las mayorías legislativas obtenidas en las votaciones es uno de los problemas más grandes de la democracia representativa, ya que ella

⁴¹ VERMEULE, *Mechanisms of...*, ob. cit., pp. 115-116.

⁴² VERMEULE, *Mechanisms of...*, ob. cit. p. 115.

⁴³ VERMEULE, *Mechanisms of...*, ob. cit., p. 133.

vuelve asimétrica la relación entre los equilibrios políticos al interior del Congreso y de las mayorías electorales ciudadanas. La regla de mayoría absoluta no corrige de forma completa este problema, pero lo debilita al permitir que las mayorías parlamentarias puedan controlar mejor los resultados legislativos frente a minorías organizadas y estratégicas. Las minorías parlamentarias, en general, pueden buscar formas estratégicas de hacer que las mayorías no controlen los procesos legislativos, viéndose forzadas a ausentarse de determinadas votaciones arriesgando el resultado legislativo frente a la imposibilidad de predecir la presencia total o parcial del adversario político. La regla de mayoría absoluta asegura la certeza de la mayoría respecto del quórum que necesita para obtener un triunfo, sin exponerse a la amenaza producida por capacidad estratégica de concentración de la minoría⁴⁴. La certeza y predictibilidad del quórum que se obtendrá finalmente beneficia a la mayoría parlamentaria, acercando el resultado de la votación a la composición política del Congreso obtenida en las elecciones parlamentarias. De esta forma,

“la regla de mayoría absoluta tiene los costos y beneficios de una política de seguro. Protege la mayoría absoluta frente a una táctica de la minoría en la concentración de sus fuerzas, pero obliga a la mayoría absoluta a pagar un precio consistente en incrementar los costos de transacción de organizarse para producir legislación”⁴⁵.

El segundo argumento a favor de la mayoría absoluta sostiene que esta desincentiva una forma de rendición de cuentas que no es saludable para el sistema democrático: la que realiza el parlamentario individualmente considerado frente a intereses privados desconocidos que quedan fuera del *accountability* democrático.

A diferencia de la regla de mayoría simple (donde la ausencia no produce efecto) en la regla de mayoría absoluta la ausencia se interpreta como un rechazo al proyecto de ley sometido a la votación del Congreso. Así, bajo la regla de mayoría simple quien rechaza la política propuesta debe asistir a votarla en contra, mientras que bajo la regla de LQC quien rechaza el proyecto puede ausentarse en vez de rechazarlo explícitamente⁴⁶. Lo anterior produce cierta ambigüedad y sospecha respecto de la legitimidad de las razones invocadas individualmente por los parlamentarios que se ausentan. Si la expectativa es que ellos voten en contra, su ausencia no podrá ser reprochada por parte de sus mandantes, pero si la

⁴⁴ VERMEULE, *Mechanisms of...*, ob. cit., p. 125.

⁴⁵ VERMEULE, *Mechanisms of...*, ob. cit., p. 125.

⁴⁶ VERMEULE, *Mechanisms of...*, ob. cit., p. 137.

expectativa de dichos mandantes es que ellos aprueben el proyecto, la ausencia producirá una ambigüedad que podría ser administrada por dicho parlamentario para ser más independiente respecto de su mandante. Así, el parlamentario podrá invocar otras razones dejando poco clara su posición y produciendo incertidumbre respecto de si la ausencia estuvo genuinamente motivada por las razones invocadas⁴⁷. Por consiguiente,

“la no participación es ambigua, y los votantes estratégicos pueden utilizar dicha ambigüedad para liberarse de la rendición de cuentas. Bajo ciertas circunstancias, como cuando la rendición de cuentas relevante está dirigida a grupos de interés antes que a los electores o a la sociedad en general, liberar a los parlamentarios de ese tipo de *accountability* puede ser deseable bajo bases democráticas”⁴⁸.

Ninguno de los dos motivos por los cuales se defiende la regla de mayoría absoluta es absoluto y conclusivo, por dos razones fundamentales: en primer lugar, la validez de ambos depende de lo que ocurra en la práctica, existiendo un desafío empírico no resuelto entre nosotros. Si bien ellos resultan lógicos en un plano teórico (y, por consiguiente, plausibles y persuasivos), se requiere de mayor evidencia respecto del comportamiento de los parlamentarios para determinar si ellos son o no determinantes. En segundo lugar, debe reconocerse que estos argumentos sugieren la conveniencia de adoptar la regla de mayoría absoluta sin analizar de manera comparativa las ventajas y defectos de otras reglas alternativas de decisión, salvo cuando analiza el escenario de las minorías estratégicas en un contexto de mayoría simple. En otras palabras, el argumento determina que la exigencia de mayoría absoluta tiene ciertas virtudes, pero no aclara si dichas virtudes representan una ventaja en comparación con otras reglas de quórum legislativo. Por ello, sólo podría inferirse que la regla de mayoría absoluta es una *buena* regla, pero no necesariamente la *mejor* regla.

También es importante considerar que las razones invocadas por Vermeule están dirigidas a fortalecer el *accountability* democrático, y no a sentar las bases de la democracia para toda regla decisoria al interior del Congreso. De esta manera, su argumento no permite esclarecer si otras reglas de decisión son también democráticas. En este sentido, su recomendación institucional no es absoluta y debe ser tomada en un sentido relativo.

Con todo, las razones que ofrece este autor parecen suficientemente persuasivas como para tomarlas en consideración en un futuro debate cons-

⁴⁷ VERMEULE, *Mechanisms of...*, ob. cit., p. 137.

⁴⁸ VERMEULE, *Mechanisms of...*, ob. cit., p. 138.

tituyente relativo al sistema legislativo nacional. Si bien se requiere una confrontación empírica con la realidad chilena para verificar que dichos motivos operan efectivamente en Chile, el ejercicio teórico no debe ser excluido *ex ante*, sobre todo si se consideran las limitadas posibilidades de demostrar de manera precisa si la teoría de Vermeule tiene o no aplicación entre nosotros, y en qué medida ella podría operar relativamente bien.

El desafío empírico planteado probablemente no podrá ser superado completamente en Chile, por los siguientes motivos: en primer lugar, nuestro sistema de LQCs es limitado en cuanto al número de materias que regula, y las mismas han tenido pocos cambios. Por ello, no existen experiencias domésticas lo suficientemente relevantes como para estudiar la pertinencia de la teoría. En segundo lugar, si bien podría hacerse el ejercicio de estudiar el comportamiento de la relación entre mayorías y minorías en el contexto de la regla de mayoría simple con el objeto de verificar que los motivos que justifican la mayoría absoluta *no* tienen lugar en ese contexto, ello no sería una prueba a favor de la LQC en sí, sino que podría deberse a otras explicaciones alternativas. Además de lo anterior, este tipo de estudios normalmente encuentran desafíos relacionados con la falta de datos fidedignos verificables, o con las numerosas y contradictorias posibilidades alternativas para explicar el comportamiento político.

5. Conclusiones

5.1. El debate constituyente y la academia jurídica han prestado poca atención a las LQCs como categoría de ley. Ello no ha obstado, sin embargo, a la existencia de propuestas institucionales concretas en relación con ellas. Algunas promueven su eliminación, otras su expansión, y algunas son ambiguas.

5.2. La naturaleza contramayoritaria de las LQCs es controvertible y depende de la perspectiva que se posea respecto de ellas. Si se estima que ellas consisten en una especie de supermayoría, entonces la crítica a las mismas no será muy diferente de los argumentos observados en la literatura en contra de las leyes orgánicas constitucionales, aunque probablemente su fuerza será más débil que esta última. Por otro lado, si se estima que las LQCs no son una supermayoría, sino solo un requisito de asistencia frente al cual los parlamentarios manifiestan tácitamente sus votos mediante la inasistencia (el voto tácito produce rechazo), entonces la crítica contramayoritaria (la objeción democrática) será menos importante. Si bien las LQCs favorecen el *statu quo* al introducir un costo adicional a las reformas legislativas (el costo de la asistencia), la naturaleza de la crítica

diferiría enormemente respecto de lo que ocurre con las leyes orgánicas constitucionales.

5.3. Existen argumentos democráticos para defender la regla de mayoría absoluta que no han sido discutidos por la literatura chilena. Para esta posición, las LQCs podrían promover una buena forma de *accountability* democrático al permitir que las mayorías parlamentarias puedan predecir mejor los resultados de las votaciones al interior del Congreso, dependiendo de ellas el control del proceso legislativo. En cambio, lo contrario ocurre con la regla de mayoría simple, donde minorías parlamentarias bien organizadas y estratégicas tienen más posibilidades de controlar la agenda y afectar los resultados de las votaciones. La regla de mayoría absoluta, en cambio, permitiría establecer un vínculo más fuerte entre los resultados electorales donde participa la ciudadanía, con los resultados legislativos donde participa el Congreso. Además, se dice que la regla de mayoría absoluta disminuye un *accountability* no democrático ni transparente, al darle más independencia a los parlamentarios frente a intereses privados a los cuales ellos también responden. Ello se produce debido a la ambigüedad existente en torno a las razones que motivaron la inasistencia de los legisladores, la que produce un efecto de rechazo de la iniciativa sin tener que dar explicaciones.

Aunque los motivos anteriores no son absolutos, y a que ellos requieren de evidencia empírica adicional, los mismos son suficientemente persuasivos como para considerarlos dentro del contexto del debate constituyente. Si existen críticas al carácter democrático de las LQCs, las mismas debieran considerar estos elementos y hacerse cargo de los mismos.

Bibliografía

- ALDUNATE, Eduardo, “Problemas del Control Preventivo de Constitucionalidad de las Leyes”, en 1 *Revista de Estudios Constitucionales*, año 3, 2005.
- ATRIA, Fernando, “La Constitución Tramposa y la Responsabilidad del Jurista”, en ZÚNIGA, Francisco (coordinador) *Nueva Constitución y Momento Constitucional. Visiones, Antecedentes y Debates*, LegalPublishing, Thomson Reuters, Santiago, 2014.
- ATRIA, Fernando, *La Constitución Tramposa*, LOM Ediciones, Santiago, 2013.
- BASCUÑÁN, Antonio, “El Principio de la Distribución de Competencia como Criterio de Solución de Conflictos de Normas Jurídicas”, *Revista Chilena de Derecho*, número especial, 1998.
- BASSA, Jaime, “Democratización y mutación constitucional”, en Cazor y Salas (coordinadores) *Estudios Constitucionales*, Asociación Chilena de Derecho Constitucional, Librotecnia, Santiago, 2010.

- BORDALÍ, Andrés, “Análisis crítico del control preventivo y represivo de constitucionalidad de las normas jurídicas por los tribunales constitucionales”, en Nogueira, Humberto (coordinador) *Jurisdicción constitucional en Chile y América Latina: presente y prospectiva*, LexisNexis, Santiago, 2010.
- BUCHHEISTER, Axel, y SOTO, Sebastián, “Criterios para la calificación de normas orgánico constitucionales en la jurisprudencia del Tribunal Constitucional”, en 2 *Revista Chilena de Derecho*, 2005, Vol. 32.
- BUSCH, Tania, y QUEZADA, Flavio, “Regla de mayoría e instituciones contramayoritarias. Una perspectiva para la discusión sobre un cambio constitucional en Chile”, en *Revista de Derecho Público*, Universidad de Chile, Santiago, 2013, vol. 78.
- CEA, José Luis, “Rasgos de la Experiencia Democrática y Constitucional de Chile”, *Revista Chilena de Derecho*, 1987, vol. 14.
- CEA, José Luis, *Tratado de la Constitución de 1980*, Editorial Jurídica de Chile, Santiago, 1988.
- CEA, José Luis, *Derecho Constitucional Chileno. Tomo 1*, Ediciones Universidad Católica de Chile, Santiago, 2008
- CORDERO, Eduardo, “La potestad legislativa, los tipos de ley y sus relaciones internas en el Derecho Nacional”, *Revista de Derecho*, 2008, vol. XXIII, N° 1.
- CORREA, Rodrigo, “Tribunal Constitucional”, en *Revista de Derecho* de la Universidad Adolfo Ibáñez, 2008, N° 2.
- COUSO, Javier, y CODDOU, Alberto, “Las asignaturas pendientes de la reforma constitucional chilena”, en FUENTES, *En el nombre del pueblo. Debate sobre el cambio constitucional en Chile*, Heinrich Böll Stiftung e ICSO, Santiago, 2008.
- COUSO, Javier, LOVERA, Domingo, CODDOU, Alberto y GUILOFF, Matías, *Constitutional Law in Chile*, Kluwer Law International, 2011.
- CRUZ-COKE, Carlos, *Manual de Educación Cívica*, Ediciones Universidad del Desarrollo, Santiago, 2005, 8ª edición.
- DE LA FUENTE, Felipe, “Problemas de quórum en la tramitación de las leyes interpretativas de la Constitución, orgánicas constitucionales y de quórum calificado”, *Revista de Derecho de la Universidad Católica de Valparaíso*, 1991-1992, XIV.
- FUENTES, Claudio, *Mirando el pasado, definiendo el futuro: Diseño Constitucional en Chile 1980-2005*, presentado en el 28° Congreso del Latin American Studies Association, LASA, Río de Janeiro Constitucional [Fecha de consulta: 12 de mayo de 2014]. Disponible en www.icsoc.cl/wp-content/uploads/2009/11/LASA-Fuentes-2009.pdf
- GARCÍA, Gonzalo, “Reformas Políticas presentadas por el Ejecutivo”, en *Anuario de Derecho Público 2011*, Universidad Diego Portales, 2011.
- GARCÍA, José F., y VERDUGO, Sergio, “El respeto por las ideas matrices de los proyectos de ley. Estudio de la jurisprudencia del Tribunal Constitucional”, en *Congreso Nacional. Libro homenaje al profesor Alejandro Silva Bascuñán*,

- Santiago, Asociación Chilena de Derecho Constitucional, Editorial Jurídica de Chile, Santiago, 2013.
- GARRETÓN, Manuel, y GARRETÓN, Roberto, “La Democracia Incompleta en Chile. La realidad tras los rankings internacionales”, *Revista de Ciencia Política*, 2010, vol. 30, N° 1.
- HENRÍQUEZ, Miriam (2009): *Las Fuentes Formales del Derecho*, LegalPublishing, Santiago, 2009.
- HENRÍQUEZ, Miriam, y NÚÑEZ, José Ignacio, *Manual de Derecho Constitucional*, Editorial Metropolitana, 2007.
- JIMÉNEZ, Guillermo, MARSHALL, Pablo, MUÑOZ, Fernando, “La debilidad de las súper-mayorías”, en *Revista de Derecho de la P. Universidad Católica de Valparaíso*, 2013 vol. 41.
- MOLINA, Hernán, *Derecho Constitucional*, LexisNexis, Santiago, 2006, 6ª edición.
- MUÑOZ, Fernando, “Leyes orgánico-constitucionales: insatisfactoria rigidización de la democracia”, en *Anuario de derecho constitucional iberoamericano*, 2006
- NOGUEIRA, Humberto, *Regímenes políticos contemporáneos*, Editorial Jurídica de Chile, Santiago 1993.
- NOGUEIRA, Humberto, *Dogmática Constitucional*, Editorial Universidad de Talca, Talca, 1997.
- PFEFFER, Emilio, “Algunos problemas que se derivan del Control Obligatorio de Constitucionalidad que ejerce el Tribunal Constitucional sobre las Leyes Orgánicas Constitucionales”, en *Ius Et Praxis*, 1998, año 4.
- PFEFFER, Emilio, *Reformas Constitucionales 2005. Antecedentes - Debates - Informes*, Editorial Jurídica de Chile, Santiago, 2008.
- SIERRA, Lucas - MAC-CLURE, Lucas, *Frente a las mayorías: leyes supramayoritarias y Tribunal Constitucional en Chile*, Centro de Estudios Públicos, Santiago, 2011.
- SILVA B., Alejandro, *Tratado de Derecho Constitucional. Tomo III. La Constitución de 1980. Antecedentes y Génesis*, Editorial Jurídica de Chile, Santiago, 1997, 2ª edición.
- SILVA B., Alejandro, *Tratado de Derecho Constitucional. Tomo VII. Congreso Nacional. La Función Legislativa*, Editorial Jurídica de Chile, Santiago, 2000, 2ª edición.
- SZMULEWICZ, Esteban, “Democracia, gobierno de la mayoría y leyes orgánicas constitucionales. Parte II”, en *Asuntos Públicos, Centro de Estudios del Desarrollo*, Informe 979, 2012.
- TSBELIS, George, *Jugadores con veto. Cómo funcionan las instituciones políticas*, Fondo de Cultura Económica, Mexico, D.F., 2006.
- URQUIETA, Julia, “Una Nueva Constitución para un Nuevo Chile”, en ZÚÑIGA, Francisco (coordinador) *Nueva Constitución y Momento Constitucional. Visiones, Antecedentes y Debates*, LegalPublishing, Thomson Reuters, Santiago, 2014.
- VERDUGO, Mario, PFEFFER, Emilio, NOGUEIRA, Humberto, *Derecho Constitucional. Tomo I*, Editorial Jurídica de Chile, Santiago, 2002.

- VERDUGO, Sergio, “Regla de mayoría y democracia: el caso de las leyes orgánicas constitucionales”, en *Actualidad Jurídica*, Universidad del Desarrollo, Santiago, 2009, vol. 20.
- VERDUGO, Sergio, “Control preventivo obligatorio. Auge y caída de la toma de razón al legislador”, en *Estudios Constitucionales*, Santiago, 2010, año 8, N° 1.
- VERDUGO, Sergio, “Las justificaciones de la regla de quórum supra-mayoritaria de las leyes orgánicas constitucionales”, en *Revista de Derecho de la P. Universidad Católica de Valparaíso*, 2012, vol. 39.
- VERDUGO, Sergio, “Las debilidades de la crítica a las súper-mayorías”, en *Revista de Derecho de la P. Universidad Católica de Valparaíso*, 2014, Vol. 42.
- VERDUGO, Sergio, “Las leyes orgánicas constitucionales en el régimen presidencial. Lo que el debate constituyente está olvidando”, en *Actualidad Jurídica*, Universidad del Desarrollo, 2014-A, vol. 30.
- VERMEULE, Adrian, *Mechanisms of Democracy*, Oxford University Press, New York 2007.
- VIVANCO, Ángela, *Curso de Derecho Constitucional. Bases Conceptuales y Doctrinarias del Derecho Constitucional. Tomo I*, Ediciones Universidad Católica de Chile, Santiago, 2007.
- ZAPATA, Patricio, *Justicia Constitucional*, Santiago, Editorial Jurídica de Chile, 2008.
- ZAPATA, Patricio, “La Nueva Constitución y el Bien Común”, en Zúñiga, Francisco (coordinador), *Nueva Constitución y Momento Constitucional*, LegalPublishing – Thomson Reuters, Santiago, 2014.
- ZÚÑIGA, Francisco, “Concepto de ley y tipos de leyes”, *Revista de Derecho, Universidad Católica de Valparaíso*, 1997, vol. XVIII.
- ZÚÑIGA, Francisco, “Presentación”, en ZÚÑIGA, Francisco (coordinador) *Nueva Constitución y Momento Constitucional. Visiones, Antecedentes y Debates*, LegalPublishing, Thomson Reuters, Santiago, 2014.

OTROS

- Documento del Equipo Programático de la Campaña Presidencial de Andrés Velasco: “Addenda. Reformas Políticas y Constitucionales”, en ZÚÑIGA, Francisco (coordinador) (2014): *Nueva Constitución y Momento Constitucional. Visiones, Antecedentes y Debates* (Santiago, LegalPublishing, Thomson Reuters), pp. 219-226.
- Grupo de los 24 (1981): *Las Críticas del Grupo de los 24* (APSI)
- Primer informe de “Bases de una Nueva Constitución para Chile” (2014), V, 2, en ZÚÑIGA, Francisco (coordinador) *Nueva Constitución y Momento Constitucional. Visiones, Antecedentes y Debates* (Santiago, LegalPublishing, Thomson Reuters), pp. 143-208.
- Programa de Gobierno de Michelle Bachelet (2014-2018), *Chile de Todos* (2013): [Fecha de consulta: 22 de mayo de 2014]. Disponible en <http://michellebachelet.cl/programa/>: pp. 30-35.

Programa de Gobierno de Eduardo Frei (2009), *Una Constitución para el Bicentenario* (derivado del trabajo de *Océanos Azules*): [Fecha de consulta: 15 de julio de 2014]. Disponible en www.archivochile.com/Chile_actual/elecciones_2009/frei/doc_part/frei_part0032.pdf