



n.m.s

Santiago, 04 de mayo de 2023

**OFICIO N° 82-2023**

Remite sentencia

**EXCELENTÍSIMO SEÑOR  
PRESIDENTE DE LA CÁMARA DE DIPUTADAS Y DIPUTADOS  
DON VLADO MIROSEVIC VERDUGO:**

Remito a V.E. copia de la sentencia dictada por esta Magistratura, en el proceso **Rol N° 14.146-23-CPT**, sobre requerimiento de inconstitucionalidad presentado por H. Diputadas y H. Diputados, que representan más de la cuarta parte de los miembros en ejercicio, respecto del numeral cuarto del artículo primero del proyecto de ley que modifica diversos cuerpos legales con el objeto de mejorar la persecución del narcotráfico y crimen organizado, regular el destino de los bienes incautados en esos delitos y fortalecer las instituciones de rehabilitación y reinserción social, contenido en los boletines refundidos N°s 13.588-07, 11.915-07, 12.668-07 y 12.776-07.

Atentamente a V.E.

**Secretaria**

5E8C7D55-9BDF-4EFD-BC16-4EF1D7C05C08

Este documento incorpora una firma electrónica avanzada. Su validez puede ser consultada en [www.tribunalconstitucional.cl](http://www.tribunalconstitucional.cl) con el código de verificación indicado bajo el código de barras.



2023

**REPÚBLICA DE CHILE**  
**TRIBUNAL CONSTITUCIONAL**

---

**Sentencia**

**Rol 14.146-2023**

[4 de mayo de 2023]

REQUERIMIENTO DE INCONSTITUCIONALIDAD RESPECTO DEL  
NUMERAL CUARTO DEL ARTÍCULO PRIMERO DEL PROYECTO DE LEY  
CONTENIDO EN LOS BOLETINES REFUNDIDOS N°S 13.588-07, 11.915-07,  
12.668-07 Y 12.776-07

GRUPO DE HONORABLES DIPUTADAS Y DIPUTADOS DE LA  
REPÚBLICA

**VISTOS:**

Con fecha 20 de marzo de 2023, Ximena Ossandón Irarrázabal, Cristián Araya Lerdo de Tejada, Chiara Barchiesi Chávez, Miguel Ángel Becker Alvear, Juan Carlos Beltrán Silva, Gustavo Benavente Vergara, Bernardo Berger Fett, Sergio Bobadilla Muñoz, Fernando Bórquez Montecinos, José Miguel Castro Bascuñán, Andrés Célis Montt, Juan Antonio Coloma Álamos, Sara Concha Smith, María Luisa Cordero Velásquez, Catalina del Real Mihovilovic, Felipe Donoso Castro, Eduardo Durán Salinas, Camila Flores Oporto, Juan Fuenzalida Cobo, Mauro González Villarroel, Juan Irarrázaval Rossel, Harry Jürgensen Rundshagen, Johannes Kaiser Barents-Von-Hohenhagen, Cristian Labbé Martínez, Paula Labra Besserer, Daniel Lilayu Vivanco, Andrés Longton Herrera, Cristóbal Martínez Ramírez, Miguel Mellado Suazo, Carla Morales Maldonado, Benjamín Moreno Bascur, Francesca Muñoz González, Gloria Naveillan Arriagada, Mauricio Ojeda Rebolledo, Guillermo Ramírez Diez, Marcia Raphael Mora, Jorge Rathgeb Schifferli, Agustín Romero Leiva, Leonidas Romero Sáez, Frank Sauerbaum Muñoz, Stephan Schubert Rubio, Marco Antonio Sulantay Olivares, Luis Sánchez Ossa, Renzo Trisotti Martínez, Cristóbal Urruticoechea Ríos, Gastón Von Mühlenbrock Zamora y Flor Weisse Novoa, Honorables Diputadas y Diputados de la República y que constituyen más de la cuarta parte de los miembros en ejercicio de dicha Corporación, han deducido ante esta Magistratura un requerimiento de inconstitucionalidad respecto del numeral cuarto del artículo primero del proyecto de



ley contenido en los Boletines refundidos N°s 13.588-07, 11.915-07, 12.668-07 y 12.776-07.

### **Normas impugnadas**

Los requirentes solicitan que el Tribunal Constitucional declare inconstitucionales las siguientes normas:

*“Artículo 1.- Modifícase la ley N°20.000, que sanciona el tráfico ilícito de estupefacientes y sustancias sicotrópicas, de la siguiente forma:*

(...)

*4. Incorpórase en el artículo 8 el siguiente inciso segundo, pasando el actual inciso segundo a ser inciso tercero:*

(...)

*Se entenderá justificado el cultivo de especies vegetales del género cannabis para la atención de un tratamiento de salud, con la presentación de la receta extendida para ese efecto por un médico cirujano tratante, la que deberá indicar el diagnóstico de la enfermedad, su tratamiento y duración, además de la forma de administración del cannabis, la que no podrá ser mediante combustión. Será sancionado con la pena de presidio mayor en su grado mínimo quien falsifique o maliciosamente haga uso de recetas falsas para justificar el cultivo de especies vegetales del género cannabis. Si se acreditare que dicha conducta tiene por objeto la comercialización de la droga o su facilitación a un tercero, la pena aumentará en un grado.”.*

### **Conflicto constitucional sometido al conocimiento y resolución del Tribunal**

Los actores señalan que en julio de 2020, en el contexto del interés que concitó el problema de la criminalidad organizada y el tráfico ilícito de drogas, la Sala de la Cámara de Diputados aprobó, en virtud de lo dispuesto en el artículo 17 A de la Ley Orgánica del Congreso Nacional, refundir o fusionar 4 iniciativas de ley de distintos autores.

Explican que todas las iniciativas fueron refundidas con ocasión de la presentación del primer proyecto por el Presidente de la República, y decían relación con la generación de nuevas herramientas legales para la persecución del crimen organizado y el tráfico ilícito de sustancias psicotrópicas o estupefacientes y, en particular, con la implementación de mecanismos que permitan afectar, disminuir o eliminar el poder económico o financiero que adquieren las organizaciones que se dedican a esta clase de criminalidad.

Asimismo, añaden, otras disponían nuevas sanciones a conductas relacionadas con el uso de sustancias ilícitas y en ningún caso se promovió en estas iniciativas la instauración de una autorización expresa para el cultivo de cannabis. La norma que permite refundir o fusionar proyectos de ley, contenida en el artículo 17 A de la Ley



Orgánica del Congreso Nacional, exige, para que aquello sea procedente, que “sus ideas matrices o fundamentales tengan entre sí relación directa”. Así, indican a fojas 6, no podían fusionarse proyectos que por un lado persiguen y sancionan la producción o tráfico de estas sustancias y proyectos que, por otro lado, lo autorizan.

Al acordarse refundir las iniciativas por parte de la Sala de la Cámara de Diputados, la tramitación de las iniciativas de ley, como un proyecto de boletines refundidos, prosiguió en la Comisión de Constitución, Legislación, Justicia y Reglamento de dicha Corporación. Explican que el proyecto fue objeto de múltiples indicaciones promovidas por el Poder Ejecutivo y por los diputados de la indicada Comisión. En esta etapa fue incorporada la norma del actual numeral cuarto del artículo primero del proyecto, que incorpora a su vez un nuevo inciso segundo en el artículo octavo de la Ley N°20.000.

En la discusión en general y en particular de la iniciativa ante la Comisión se promovió la idea de incluir una autorización al cultivo de cannabis, oyéndose a distintos expositores de la sociedad civil invitados que sostenían tal idea en el marco del proyecto de ley. Hacen presente la falta de oportunidad de esta situación, dado que, mientras la iniciativa de ley es apremiante en materia de seguridad y combate la delincuencia, la discusión sobre la dispensa legal para el cultivo de cannabis está radicada en un proyecto propio, Boletín 11.327-11, cuyo título es: “*Modifica el Código Sanitario para incorporar y regular el uso medicinal de productos derivados de cannabis*” y que ha tenido una extensa discusión desde su época de presentación en 2017.

Luego de explicar la tramitación de diversas indicaciones y los debates parlamentarios que se suscitaron al efecto en torno a su admisibilidad e inadmisibilidad, señalan que la norma quedó incorporada como numeral cuarto del artículo primero de los proyectos refundidos en el texto que la Comisión de Constitución, Legislación, Justicia y Reglamento informó con fecha 4 de marzo de 2021. Así, indican, el texto propuesto por la Comisión, incluido el precepto cuestionado, fue aprobado en general y en particular por la Sala de la Corporación en la Segunda Sesión Ordinaria de la 369ª Legislatura, de 16 de marzo de 2021, remitiéndose al Senado Oficio de idéntica fecha.

En el segundo trámite constitucional ante el Senado, los requirentes explican que la iniciativa se radicó en su Comisión de Seguridad Pública. Se reemplazó el texto del precepto y se formuló una observación en orden a incorporar la sanción que ya contemplaba originalmente la norma propuesta por la Cámara de Diputados. La indicación se aprobó por mayoría de miembros de la Comisión, reemplazándose el texto del nuevo inciso segundo que se adiciona al artículo octavo de la Ley N°20.000, por unos nuevos incisos segundo y terceros añadidos a esta misma última norma.

Con relación al nuevo texto propuesto para la norma que autoriza el cultivo de cannabis, se propuso una indicación para la incorporación de un nuevo artículo 8 bis en la Ley N°20.000, la que fue aprobada por mayoría de votos. No obstante, la propuesta de texto aprobada por la Comisión de Seguridad Pública del Senado en



Segundo Informe Reglamentario experimentó un cambio en la Sala de la Corporación. Explican a fojas 16 que la manera en que el Senado abordó la discusión de la norma reflejó el problema de constitucionalidad y admisibilidad que se suscitó sobre el precepto.

Este cambio, indican, es esencial en la tramitación del proyecto por cuanto las salas de ambas ramas del Congreso Nacional actúan como espacio de máxima decisión de la voluntad legislativa y es así como en la Sala del Senado, en relación con el precepto que permitía el cultivo de cannabis, se declaró la inadmisibilidad de lo propuesto por su Comisión de Seguridad Pública, se rechazó lo propuesto por la Cámara de Diputados y se declaró la inadmisibilidad de una nueva norma complementaria que había sido propuesta por la misma Comisión.

Con ello, acotan, el Senado expresó no sólo su intención de eliminar la autorización del cultivo de cannabis contenida en aquello aprobado por la Cámara de Diputados, sino también en lo propuesto por su Comisión de Seguridad Pública.

Así fue remitido desde el Oficio, por el que se comunicó a la Cámara de Diputados las enmiendas introducidas, entre las que se encuentran la eliminación del numeral cuarto del artículo primero de la iniciativa, reemplazándola por otra de alcance distinto, eliminándose la autorización al cultivo de cannabis.

A su turno, en tercer trámite constitucional ante la Cámara de Diputados se produjo el rechazo a la enmienda introducida por el Senado. Luego, en la Comisión Mixta se propuso reponerla con el mismo tenor que había sido originalmente propuesta por la Cámara de Diputados, reincorporando el numeral cuarto del artículo primero de la iniciativa de boletines refundidos. El informe fue luego aprobado en la Sesión N°1 de la 370ª Legislatura de la Cámara de Diputados, de 13 de marzo de 2023, y también aprobado en la Sesión N°1 de la 370ª Legislatura del Senado, de 14 de marzo de 2023. Explican que la votación sobre el Informe que propone una Comisión no admite votación separada, conforme el Reglamento del Senado y el Reglamento de la Cámara de Diputados.

En dicho contexto, señalan que en la Sesión N°1 de la actual 371ª Legislatura de la Cámara de Diputados, la H. Diputada Sra. Ximena Ossandón Irrázabal hizo reserva de constitucionalidad.

Al desarrollar el **conflicto constitucional**, los requirentes explican la forma en que la norma cuestionada vulnera la Constitución. El proyecto objeto del requerimiento consta de cuatro boletines refundidos en su primer trámite constitucional en la Cámara de Diputados: tres mociones parlamentarias y un Mensaje del ex Presidente de la República, Sr. Sebastián Piñera Echenique. En las mociones parlamentarias, se establece, en cada una de ellas de manera expresa, cuáles son las ideas matrices o fundamentales del proyecto.

Hay en los boletines refundidos una idea de avanzar hacia una respuesta penal agravada, ya sea con nuevas tipificaciones o con el fortalecimiento de las herramientas



legales y de los organismos estatales encargados del combate al narcotráfico y de la administración de los bienes que fueron objeto de comiso o incautación por parte de las policías. Acotan los actores que el proyecto del ex Presidente de la República, don Sebastián Piñera Echenique, parece una apuesta omnicomprendiva de las inquietudes parlamentarias, no sólo porque tiene su ingreso con posterioridad a los restantes boletines, sino porque de una u otra manera, con el beneficio de abarcar incluso materias vedadas a la iniciativa parlamentaria, perseguía introducir en el Ordenamiento Jurídico una multiplicidad de enmiendas que tienen por objeto un ataque frontal al narcotráfico, no sólo desde lo judicial, sino también despojando la industria ilícita de sus activos, los que son fundamentales para el éxito de la misma.

Anotan que es incompatible la idea de generar una eximente de responsabilidad penal en casos de autocultivo de cannabis, aun cuando éste fuera concebido para un uso medicinal. No solamente hay una incompatibilidad, sino más bien una colisión frontal entre fortalecer la respuesta penal y dotar de herramientas a los actores del sistema de persecución penal, con generar mecanismos eximentes de responsabilidad penal que, en definitiva, podrían importar una traba en imputaciones de conductas reprimidas y sancionadas en la propia Ley N°20.000 y las materias relacionadas con el consumo medicinal de cannabis han sido tradicionalmente del conocimiento de la Comisión de Salud.

Señalan que existen fundamentos distintos entre reglas consistentes en fortalecer la respuesta penal frente al narcotráfico y eximir de responsabilidad penal a quienes hacen uso de cannabis auto cultivada. Esta necesidad de establecer una sintonía sustantiva entre las indicaciones se funda en instituciones que datan de más de medio siglo en nuestro país y que buscan la seguridad jurídica y la proscripción de leyes misceláneas u ómnibus -como son llamadas en España- en las que se burla el debate legislativo y se provee a la población de una legislación confusa e insegura.

En Chile existe la prohibición constitucional de introducir enmiendas contrarias a las ideas matrices o fundamentales del proyecto de ley, de conformidad con lo establecido en el artículo 69 de la Constitución. Se deben observar las ideas matrices o fundamentales del proyecto en relación con el derecho de enmienda.

Acotan que la Ley Orgánica Constitucional del Congreso Nacional, cuerpo normativo que informa la actividad de ambas cámaras del Congreso Nacional, contiene un título dedicado a la tramitación de los proyectos de ley donde se incluyen normas relevantes. Para determinar el alcance o sentido del artículo 69 de la Carta Fundamental se debe acudir a la historia fidedigna de su establecimiento. La Reforma Constitucional de 1970, que enmendó la Carta Fundamental del año 1925, luego fue recogida por el constituyente de 1980. Se trata de una disposición que se encontraba en el reglamento de ambas corporaciones colegisladoras, y que, atendido el alto nivel de incumplimiento de lo dispuesto por ella fue consagrada a nivel constitucional para hacer frente a las llamadas “leyes misceláneas”, que por aquel entonces ponían en



peligro el prestigio del trabajo legislativo del Congreso Nacional y afectaban las pretensiones gubernamentales.

Agregan que la intención de dotar a esta regla de carácter constitucional buscaba habilitar la intervención del Tribunal Constitucional, lo que queda reforzado también del análisis de la historia fidedigna su establecimiento. En efecto, la autoridad facultada para declarar la admisibilidad también fue objeto de discusión durante la tramitación de la Reforma Constitucional. Una de las consecuencias prácticas de conceder rango constitucional a la otrora norma reglamentaria, fue la de conceder competencia al Tribunal Constitucional para resolver en último término acerca de la admisibilidad o inadmisibilidad de indicaciones -parlamentarias o presidenciales- y observaciones formuladas por el Presidente de República.

Hasta antes de la creación del Tribunal Constitucional, la calificación quedó en manos de órganos parlamentarios, lo que funcionaba más con criterio político y, por cierto, de manera “pro parlamentaria”. Este proceso que parte décadas antes culminará, al menos en relación a la institucionalidad imperante con la Constitución de 1925, con la entrada en funciones del Tribunal Constitucional en el año 1970. Años más tarde, la Comisión de Estudio de la Nueva Constitución Política de la República, decidió incorporar ambas normas al nuevo texto constitucional.

El sentido de la expresión “idea matriz” utilizada por el constituyente, es conforme con la jurisprudencia del Tribunal Constitucional. Examinan a dicho efecto, entre otras, la STC Rol 786 de 2007, la STC Rol 259 de 1997, y los criterios que han impulsados las Cámaras para asentar criterios en el sentido de uniformar estándares en la confección de mociones parlamentarias o enmiendas. Se conceptualiza a las ideas matrices -siguiendo las definiciones del profesor Silva Bascañán- como aquellas ideas principales, básicas, de mayor repercusión, de las cuales derivan o pueden provenir las que son simple desarrollo, complemento, derivación o corolario de la fuerza generadora de las primeras.

Por todo lo expuesto, indican, a la luz del marco constitucional, de la historia constitucional chilena y de la jurisprudencia de este Tribunal Constitucional, que la enmienda por la cual se introduce el numeral 4) del artículo primero -y que importa una modificación del artículo octavo de la ley N°20.000- no da cumplimiento al estándar de unidad o sintonía del artículo 69 de nuestra Carta Fundamental.

#### **Tramitación del requerimiento**

Ingresado al Tribunal el requerimiento de fojas 1, la señora Presidenta dispuso oficiar a S.E. el Presidente de la República conforme lo dispuesto en el artículo 64 de la Ley N° 17.997, Orgánica Constitucional del Tribunal Constitucional, lo que rola a fojas 664 de autos.

A fojas 667, por resolución de Pleno de 5 de abril de 2023, se decretó apercibimiento a la parte requirente al tenor de lo previsto en el artículo 65 inciso



segundo de la anotada ley orgánica constitucional, a lo que se dio cumplimiento a través de presentaciones que rolan a fojas 672 y 674.

Posteriormente, en resolución que rola a fojas 1706, de 13 de abril de 2013, se acogió a trámite el requerimiento y con igual fecha se declaró admisible, ordenando ponerlo en conocimiento de S.E. el Presidente de la República, del H. Senado y de la H. Cámara de Diputadas y Diputados, para que en su calidad de órganos constitucionales interesados y dentro del plazo de cinco días formularan las observaciones y acompañaran los antecedentes que estimaran pertinentes sobre la materia.

### **Observaciones del señor Presidente de la H. Cámara de Diputadas y Diputados**

A fojas 1724, en presentación de 19 de abril de 2023, en su calidad de órgano constitucional interesado, el señor Vlado Mirosevic Verdugo, Presidente de la H. Cámara de Diputadas y Diputados, formula observaciones y solicita el rechazo del requerimiento.

Luego de explicar los principales hitos de la tramitación legislativa, desarrolla que la norma cuestionada no se aleja de las ideas matrices en los términos alegados.

Señala que las ideas matrices “constituyen el núcleo conceptual que agrupa las normas y preceptos de un proyecto de ley, dotándolo de sentido, unidad y coherencia en tanto cuerpo normativo y se erigen como un límite general de formular indicaciones legislativas u observaciones al mismo”. Analiza a dicho efecto el inciso tercero del artículo 23 de la Ley Orgánica Constitucional del Congreso Nacional y la definición entregada por este Tribunal en STC Roles N°s 259/1997 / 7870-07.

A pesar de la jurisprudencia, en el requerimiento se omite explicar de qué manera la norma cuestionada se aleja de las ideas matrices del proyecto de ley. Para ello, acota, es preciso analizar el trámite de admisibilidad de enmiendas. Se deben examinar los artículos 15 y 25 de la ley orgánica mencionada y el artículo 69 de la Constitución. La Ley N° 20.447 introdujo en la ley orgánica constitucional del Congreso Nacional las adecuaciones necesarias para adaptarla a la Ley N° 20.050, que reformó la Constitución.

Anota que la declaración de admisibilidad o inadmisibilidad de una indicación puede promoverse a petición de cualquier parlamentario en la Comisión y se erige como una facultad y forma parte del debate contradictorio que supone el análisis de un proyecto de ley.

En dicho sentido señala que existen límites al Tribunal Constitucional respecto de las decisiones adoptadas por el legislador y la cuestión de la extensión del poder del juez constitucional en relación con las decisiones del legislador ha sido largamente debatida. Algunos países han optado por prohibir al juez constitucional controlar el ejercicio del poder discrecional del legislador. Otros países en cambio no cuentan con solución expresa, pero ello no ha impedido que el juez limite la extensión del control.





Por ello, el control de constitucionalidad no puede entorpecer las atribuciones del Congreso Nacional. En este caso en particular, no podría declararse inconstitucional una norma aprobada correctamente en forma y fondo por el Congreso Nacional. La valoración negativa de lo requerentes sobre el cultivo de cannabis no redundaría en la inconstitucionalidad de la norma.

Dado lo expuesto, refiere que limitar las facultades de parlamentarios para presentar indicaciones conduciría a situaciones absurdas. Esta Magistratura ha señalado que las ideas matrices de un proyecto no son sino el problema que el legislador busca solucionar y que éste tiene plena autonomía para resolver el problema técnico o práctico sujeto a su conocimiento agregando nuevas indicaciones a la moción o al mensaje correspondiente (STC 410).

No podría sostenerse que una determinada norma originada en una indicación es inconstitucional por ser esta contradictoria con el bien jurídico o problema público que se trata de resolver, ya que ello atentaría abiertamente a las atribuciones que le corresponde al colegislador y no podrían jamás admitirse indicaciones que no regulen sino de la misma forma el problema que se quiere abordar por una moción o mensaje. O más grave, los parlamentarios no podrían proponer suprimir el contenido de un proyecto ni menos incorporar nuevos artículos.

Analizando la cuestión planteada, refiere que la idea matriz de los proyectos fusionados consiste en “perfeccionar la persecución del narcotráfico y el crimen organizado, regular el destino de los bienes incautados en esos delitos y fortalecer las instituciones de rehabilitación y reinserción social.” La indicación tiene una relación directa con la referida idea matriz. Si la finalidad de la iniciativa es perfeccionar la persecución del narcotráfico resulta evidente determinar que conductas lo constituyen y cuáles se eximen de ser perseguidas.

La norma cuestionada excluye de la persecución penal a quien justifique el cultivo para atender un tratamiento médico. Dicha regulación forma parte del “perfeccionamiento” del ordenamiento jurídico en la persecución del narcotráfico, dado que contribuye a determinar cuáles son las conductas punibles y cuáles están exentas de responsabilidad penal.

Todas las iniciativas que dieron origen al presente proyecto de ley coinciden de manera complementaria en abordar el narcotráfico en tanto fenómeno criminológico, fortaleciendo la normativa penal que regula la institucionalidad y las herramientas para su persecución y sanción.

Agrega que la Ley N° 20.000 tiene su antecedente inmediato en la ley N° 19.366 en cuya historia fidedigna se señala que el objetivo de esta normativa era, entre otros, “la sanción y regulación de cierto tipo de consumidores.” El consumo de drogas estuvo siempre considerado de modo general, en tanto parte del fenómeno del narcotráfico, en el articulado de las fusiones refundidas y se contempló desde el principio como parte de éstas, el consentimiento de quien consume y la autorización para quienes le dieran un uso médico.



Tal como sostienen los requirentes, agrega, estas mociones jamás pudieron refundirse de conformidad al artículo 17 A de la ley orgánica del Congreso si no hubiera entre ellas una conexión de sus ideas matrices, entre las cuales siempre estuvo la regulación del narcotráfico de un modo omnicompreensivo, abarcando desde siempre la regulación del consumo autorizado de drogas sin distinción ni limitación. Ergo, dentro de las opciones que dio la deliberación del proyecto de autos, plantear el cultivo de cannabis era pertinente tanto de forma como de fondo, con las ideas matrices del proyecto de ley.

El autorizar el cultivo de cannabis por razones médicas, guarda estrecha relación con la normativa que se promueve por parte del proyecto de ley y es una consecuencia lógica de que éste no elimine la autorización de consumo por razones médicas, consagrado en el artículo 4 de la ley N° 20.000. Como se observa de los antecedentes expuestos, la norma impugnada tiene una relación sustantiva con las ideas matrices de los proyectos de ley, porque existe una conexión directa tanto por el problema que aborda esta normativa (narcotráfico) como también por la regulación específica que tres de ellas contienen respecto del consumo de drogas autorizado médicamente.

Añade que representar la inadmisibilidad de una norma durante la tramitación del proyecto de ley es parte del debate parlamentario y no constituye en sí un vicio de inconstitucionalidad. Si la inconstitucionalidad alegada por los requirentes era evidente desde el inicio de la incorporación de la norma impugnada, tuvieron todas las instancias para ejercer el control formal de ésta, pero optaron libremente por omitir ese alegato. La decisión política de promover o no la cuestión de admisibilidad no tiene una correlación directa con la constitucionalidad de la norma impugnada.

Expone que el hecho de que en el Senado se haya rechazado la norma impugnada no significa que ella sea inconstitucional como se pretende por los requirentes. Tampoco lo es el hecho que la Comisión Mixta haya optado por el texto propuesto por la Cámara.

Explica que, en la tramitación de un proyecto de ley, para que la discusión política se desarrolle, mayoría y minoría deben aceptar las reglas del debate público democrático, esto es, dialogar entre sí y aceptar el resultado de ese diálogo mediante el voto, y muy especialmente, se debe aceptar encontrarse en minoría.

Respecto a la norma impugnada, aduce que los requirentes pudieron dialogar durante la tramitación del proyecto y en todo este *iter* resultaron ser minoría en relación a la autorización del cultivo de cannabis. Así las cosas, no se podría pretender que en cuanto a la norma impugnada exista una especie de inconstitucionalidad por haber sido ésta aprobada por la mayoría en un recto debate público. Una temprana impugnación de la admisibilidad de una norma por parte de un diputado en una Comisión no constituye más que la opinión de quien la emite

Añade que la tramitación simultánea de un proyecto de ley que regula una materia determinada no obsta el tratamiento de ésta en otras instancias del proceso



legislativo. En el proceso de formación de la ley no existe de modo absoluto una regla de radicación y de exclusividad entre los órganos y estadios del *iter* legislativo, salvo aquellas normas que necesariamente deben ser conocidas por la Comisión de Hacienda.

Así, una materia determinada puede ser abordada a través de distintas propuestas normativas cuyo tratamiento en simultáneo por distintas instancias parlamentarias no son excluyentes entre sí. La determinación y la opción final por una u otra o todas ellas, es una decisión propia de la deliberación de los actores del *iter* legislativo.

### **Observaciones de S. E. el Presidente de la República**

A fojas 2346, en presentación de 19 de abril de 2023, S. E. el Presidente de la República, Gabriel Boric Font, formula observaciones al requerimiento y solicita su rechazo.

El Jefe de Estado explica las diversas modificaciones legales que se realizan a través de las iniciativas refundidas. Por ello, indica que se introducen reformas a la Ley N° 20.00; al Código Procesal Penal; a la Ley N° 20.502; a la Ley N° 19.640; y al Código Penal. Todo lo anterior, indica, para desarrollar que el precepto cuestionado no se aleja de las ideas matrices.

Desarrolla que el artículo 69 de la Constitución consagra el respeto a las ideas matrices de los proyectos de ley durante la tramitación legislativa. Aun cuando el procedimiento de formación de la ley supone una colaboración estrecha entre sus órganos colegisladores, el artículo 69 establece un límite a la posibilidad de adicionar un articulado a un proyecto de ley, exigiendo una relación directa entre las adiciones o correcciones y la idea matriz o fundamental del proyecto respectivo.

Añade que el espíritu del artículo 69 se remonta a la reforma constitucional de 1970. La doctrina y la jurisprudencia de este Tribunal concuerdan en identificar a la reforma constitucional de 1970 como el origen sustantivo de la norma constitucional en análisis, cuyo espíritu y objetivo es claro: evitar el surgimiento de las llamadas 'leyes misceláneas', caracterizadas por regular materias de diversa índole de forma inorgánica y cuya interpretación es confusa, para efectos de racionalizar el proceso generador de normas jurídicas y fortalecer la técnica legislativa.

A su turno, el artículo 69 de la Constitución no supone rigidizar el sistema de formación de la ley. El propósito de la norma constitucional no supone impedir que, por la vía de las indicaciones, se enriquezca la iniciativa del proyecto, sino colaborar con el propósito del sistema de formación de la ley: crear normas claras, sistemáticas y coherentes en beneficio de la certeza jurídica.

En dicho sentido, explica que el sentido y alcance del artículo 69 ha sido delimitado por la jurisprudencia de este Tribunal. Desde su creación, esta Magistratura ha dictado diversos fallos que han contribuido a delimitar el contenido del artículo 69



de la Constitución: i. La voz 'idea matriz' corresponde, en definitiva, a una situación, materia o problema específico que el proyecto de ley identifica y que se pretende atender por medio de aquel. ii. Esta idea matriz o fundamental debe buscarse en el mensaje o moción respectiva, considerando especialmente aquello contemplado en el articulado. iii. La relación directa, exigida por la norma, implica que las indicaciones deben guardar una vinculación sustantiva con la idea matriz del proyecto respectivo.

Luego, analizando en particular, la disposición cuestionada a través del requerimiento deducido, indica el delito es la acción típica, antijurídica y culpable y es ampliamente aceptado en doctrina que el delito se compone de tales elementos. Si alguno de ellos no se configura, no puede configurarse un delito.

La ley determina situaciones que impiden la configuración del delito que impactan en la tipicidad –causas de atipicidad–, antijuridicidad –causas de justificación– o culpabilidad –causas de exculpación–.

Por su parte, anota que la Ley N° 20.000 regula en el párrafo 1° de su título I los delitos contra la salud pública relativos a estupefacientes y sicotrópicos. Lo anterior incluye no solo descripción de elementos que deben concurrir para la configuración de un delito, sino también de elementos que no deben existir para que el mismo se configure, como son la autorización administrativa, el consumo personal próximo en el tiempo o el tratamiento médico.

Dado lo señalado, refiere que la norma impugnada introduce una causa de justificación al delito de cultivo de especies vegetales del género cannabis, precisando que no habrá delito si el consumo tiene por destino un tratamiento médico, además de un nuevo delito que sanciona la falsificación o uso malicioso de recetas falsas que cuente con los requisitos que la disposición detalla.

La justificación de delitos relacionados con el porte, consumo o tenencia de cannabis cuando se hace por fines de tratamiento médico no es una novedad en nuestro ordenamiento jurídico. No sólo la Ley N° 20.000 contempla dicha justificación respecto de otros delitos, sino también el Reglamento de Estupefacientes permite bajo ciertas condiciones la venta al público de sustancias que contengan cannabis para tratamiento médico con receta. Finalmente, la Corte Suprema ha fallado en diversas oportunidades que el delito de cultivo no se configura si se usa para fines de tratamiento médico y consumo personal por carecer la conducta de la lesividad necesaria para ser delito.

En lo que respecta a la tramitación, S. E. el Presidente de la República señala que los proyectos de ley fusionados compartían una misma idea matriz. El Proyecto de Ley tiene su origen en la fusión del que fuera presentado por el ex Presidente de la República, Sr. Sebastián Piñera, con tres mociones parlamentarias que se encontraban en la Comisión de Constitución, Legislación, Justicia y Reglamento de la H. Cámara de Diputadas y Diputados. La fusión de estas iniciativas tuvo como criterio central que compartieran la misma idea matriz y que modificaran la Ley N° 20.000, que sanciona el tráfico ilícito de estupefacientes y sustancias sicotrópicas.



Agrega que la distinción entre consumo personal y microtráfico desencadenó el debate en torno al cultivo de cannabis con fines medicinales. La discusión en torno al autocultivo de cannabis con fines medicinales surge a propósito del interés de distinguir los supuestos de tráfico del consumo personal y, por tanto, diferenciar el consumo penado y no penado por la ley. Esta intención se manifestó tanto en el primer como en el segundo trámite constitucional, siendo uno de los principales argumentos en la presentación de indicaciones e intervenciones de las y los parlamentarios.

Precisa el Jefe de Estado que la norma impugnada por el requerimiento tiene su origen en una indicación parlamentaria que respondía a la intención de distinguir el consumo personal con fines medicinales del microtráfico. La indicación que le dio origen fue presentada por un grupo de H. Diputadas y Diputados, quienes propusieron la incorporación de este nuevo inciso segundo del artículo 8º de la Ley N° 20.000, pues estimaron que la exclusión del cultivo de cannabis con fines medicinales del tipo penal que allí se consagra permitía diferenciar este consumo del narcotráfico.

Los alcances del inciso impugnado variaron a lo largo de la tramitación legislativa y determinaron la forma en la que se prosiguió con su debate. Si bien la disposición impugnada fue aprobada en su primer trámite constitucional, la Comisión de Seguridad del Senado propuso una redacción que complementó y precisó aspectos de la propuesta original. Esta nueva redacción fue aprobada por dicha comisión, pero declarada inadmisibles por la Sala del Senado. Ahora bien, este resultado devino la votación de las modificaciones efectuadas por la H. Cámara de Diputadas y Diputados, quienes rechazaron la eliminación del inciso segundo del artículo 8º de la Ley N° 20.000. En la Comisión Mixta se logró el restablecimiento de la propuesta original, la cual se incorporó al informe que resultó aprobado tanto por la H. Cámara como por el H. Senado.

Finalmente, S. E. el Presidente de la República, desarrolla que el artículo 69 de la Constitución no pretende prejuzgar el mérito de los cambios que se introduzcan durante la discusión de los proyectos de ley. Al evaluar, a este respecto, la constitucionalidad de las iniciativas legislativas, la Carta Magna sólo ha previsto la imposición de límites externos a los colegisladores al impedirles realizar indicaciones que se aparten de las ideas matrices.

Indica que la interpretación de las y los requirentes constituye una aproximación formalista al artículo 69 de la Constitución. El requerimiento estima que la norma impugnada se apartaría y sería incompatible con las ideas matrices de los boletines refundidos, aplicando una tesis meramente formal que establece límites más rígidos a los efectivamente consagrados. Ahora bien, a diferencia de lo planteado por las y los requirentes, la determinación de la idea matriz de una iniciativa no solo debe atender a la literalidad del mensaje o moción, sino que igualmente al contenido del proyecto, la discusión general, los demás antecedentes legislativos que la enmarcan y al problema que se desea resolver con la modificación normativa.



Señala que la interpretación de las y los requirentes encubre un juicio de mérito sobre la norma impugnada. A través de una interpretación formalista de las ideas matrices, el requerimiento pretende obtener de este Tribunal una decisión sobre una política pública que, de conformidad con la propia Constitución compete abordar exclusivamente al legislador. Las reglas relativas al respeto a las ideas matrices de un proyecto de ley se refieren realmente a la situación, materia o problemas que se busca regular y zanjar, pero no a la manera o las vías mediante las que la o el autor de la iniciativa busca abordarlas.

En ese sentido, anota que la norma impugnada se vincula de manera armónica con las ideas matrices del Proyecto de Ley. Por un lado, los boletines refundidos buscan la “generación de nuevas herramientas legales para la persecución del crimen organizado y el tráfico ilícito de sustancias psicotrópicas o estupefacientes” y “dotar al sistema de persecución penal de nuevas herramientas para combatir el crimen organizado y particularmente los delitos de tráfico y microtráfico de drogas”, mientras que por otro, la norma impugnada crea una modalidad especial de justificación en los casos particulares que indica, manteniendo la tipicidad, pero impidiendo la configuración del delito. Se trata, entonces, de una evaluación sustantiva que difícilmente se aleja del propósito de legislar la fuerte respuesta penal frente al tráfico ilícito de estupefacientes y sustancias psicotrópicas. Así, la norma impugnada no hace más que excluir la sanción en casos particularizados donde se configura una conducta penada, sin que suponga una innovación en nuestro ordenamiento jurídico.

El precepto impugnado no convierte al Proyecto de Ley en misceláneo, anota el Jefe de Estado. La incorporación de la norma impugnada no es inconexa, poco sistemática, ni tampoco complejiza la interpretación de las disposiciones relativas al cultivo de especies vegetales del género cannabis u otras productoras de sustancias estupefacientes o sicotrópicas, en la medida que, tanto la ley N° 20.000 como el Proyecto de Ley, cuentan con normas equiparables a la impugnada que no impactan sobre la seguridad jurídica ni han sido parte del presente cuestionamiento de constitucionalidad.

Por todo lo anterior, S. E. el Presidente de la República solicita el rechazo del requerimiento.

A las presentaciones de diversas personas naturales y jurídicas de fojas 1749, 2201, 2331 y 2343, a todo, el Pleno proveyó con fecha 20 de abril de 2023 remitir los documentos a sus antecedentes.

#### **Vista de la causa, medidas para mejor resolver, acuerdo y prórroga**

A fojas 2410, por decreto de 20 de abril de 2023, se trajeron los autos en relación, teniendo lugar la vista de la causa en Sesión de Pleno de igual fecha, con la relación pública y los alegatos del abogado Juan Ignacio Gómez Corvalán, por la parte de las



Honorables Diputadas y Diputados requirentes, y del abogado William García Machmar, por S.E. el Presidente de la República.

Con igual fecha se dictó resolución de Pleno a efectos de prorrogar por diez días el plazo para resolver el requerimiento de estos autos, según lo dispuesto en los artículos 93 inciso quinto de la Constitución Política y 67 inciso primero de la Ley N° 17.997, Orgánica Constitucional del Tribunal Constitucional.

Se decretaron medidas para mejor resolver, a fojas 2432, las que se tuvieron por cumplidas el día 25 de abril de 2023, oportunidad en que se adoptó acuerdo que fue certificado por el relator a fojas 2538.

#### **CONSIDERANDO:**

##### **I.- CONFLICTO DEDUCIDO EN SEDE DE ESTA MAGISTRATURA**

**PRIMERO:** Que la pretensión de las y los Honorables Diputados expresa en el petitorio de su libelo: “Tener por formulado el presente Requerimiento de inconstitucionalidad en contra del numeral cuarto del artículo primero del proyecto de ley contenido en los boletines refundidos N° 13.588-07, 11.915-07, 12.668-07 y 12.776-07, admitirlo a tramitación y, en definitiva, acogerlos, declarando como inconstitucional el precepto impugnado.”.

En un análisis concreto y acotado de la cuestión deducida se infiere una problemática que afectaría la noción formal de la idea matriz de los proyectos fusionados, al tenor de que la iniciativa de perfeccionamiento en la persecución del narcotráfico no coincidiría con el texto de la indicación referida en la parte expositiva de esta sentencia.

En otras palabras, el excluir de la persecución penal a quien justifique el cultivo para atender un tratamiento médico, carecería de justificación en relación al factor conocido como “relación causal sincera” con las ideas matrices del proyecto de ley. El dilema incoado precedentemente obedece a que no podría estimarse que se cumple con el requisito de debatir sobre las ideas matrices o fundamentales del proyecto, atendida la exclusión del debate el consumo de drogas, de modo genérico, a la vez que la norma impugnada no tendría conexión directa con el conflicto que se aborda en la normativa de los boletines citados.

En resumen, la controversia consiste en que la noma impugnada contenida en los proyectos fusionados excederían el ámbito propio de las ideas matrices o fundamentales que fueron parte del debate parlamentario y, por tanto, se produciría un vicio de inconstitucionalidad, que se ha traído a colación en el presente requerimiento ante esta Magistratura, con el fin de que esta se pronuncie sobre su conformidad con la Carta Fundamental.



## II.- SOBRE LO QUE NO SE PRONUNCIARÁ ESTA SENTENCIA

**SEGUNDO:** Que en este laudo, este órgano jurisdiccional de rango constitucional no se pronunciará sobre el mérito político del problema de fondo sobre el cual se ha legislado.

Tampoco emitirá opinión sobre la necesidad y oportunidad en el aumento de penas ni sobre las figuras delictivas a las cuales se refiere la norma cuestionada.

Asimismo, no es materia de análisis de las iniciativas refundidas el profundizar sobre una disposición que sanciona el cultivo de cannabis, incluso para los efectos de una atención médica.

No procede emitir criterios sobre el cuestionamiento a una norma en aspectos procedimentales, atendida que lo que está detrás corresponde a una impugnación de la norma en sí misma, dada la extensión del precepto.

Por otra parte, no es procedente que esta Magistratura se refiera a si estamos en presencia o no de un fortalecimiento de la política criminal.

## III.- ALGUNAS CONSIDERACIONES PREVIAS

**TERCERO:** Que, el ajuste de los niveles de calidad de las normas es un tema de competencia de la técnica Legislativa. A diferencia del trabajo que tiene lugar dentro del ámbito de las leyes ya aprobadas, en este terreno la acción propiamente técnica se encuentra condicionada de modo importante por el sistema político. No puede ser de otra manera, ya que el ejercicio de la función legislativa es, por antonomasia, una actividad política. En este orden de cosas se comprende que, aunque los propósitos de la técnica legislativa no tengan una relación directa con este tipo de fines es necesario insertarlos dentro de cierta perspectiva política.

Por otra parte, y dejando de lado el problema orgánico -acerca de quién será el encargado de velar por la correcta Técnica Legislativa-, es claro que sus reglas tienen una mayor posibilidad de ser aplicadas cuando son empleadas para corregir fallas en medio de un modelo político-legislativo determinado, y una menor opción de aplicación cuando ellas conducen a su modificación o eliminación.

*“La responsabilidad que emana de la necesidad de ajustar el ordenamiento jurídico a criterios de la adecuada técnica legislativa es compartida. En efecto, la elaboración de un texto legal es un proceso complejo que se estructura sobre dos fases claramente diferenciadas: la fase de iniciativa legislativa y la fase de examen y aprobación parlamentaria”* (Osvaldo Oelckers, Alan Bronfman, Mirko Skarica, Eduardo Aldunate, Patricio Cartagena y Alvaro Vidal, “La técnica legislativa ante la elaboración de la ley”, Ed. Ceal Universidad Católica de Valparaíso, 1998, Santiago de Chile, pp. 3- 5).

**CUARTO:** Que para la etapa de examen y aprobación parlamentaria, existe una reglamentación constitucional (Arts. 62 y siguientes de la Constitución Política), una legal (Ley Orgánica Constitucional del Congreso Nacional N°18.918, Arts. 12 y





siguientes) y una regulación interna (los reglamentos de la Cámara y el Senado); normativa de carácter eminentemente procedimental.

Los patrones técnicos-legislativos deben circunscribirse a exigencias de carácter formal, objetivas y predeterminadas, y responder al requerimiento funcional de una mejor comprensión del texto o bien, de una adecuada inserción en la legislación preexistente. Conviene advertir, sin embargo, que el rango normativo de una regulación de esta naturaleza no es un asunto fácil de resolver, pues el nivel legal no permite asegurar su primacía sobre normas de igual rango, en tanto optar por una jerarquía superior o inferior ofrece dificultades aún más serias.

En Chile es el Poder Ejecutivo actúa como Colegislador (art. 32 N° 1), asumiendo una gran responsabilidad en la elaboración de las leyes. Debe velar porque los proyectos de ley que elabora se ajusten a la Constitución Política y a las necesidades sociales, revisar que sean adecuados a los fines que se pretende lograr, que la ley sea factible de aplicar, efectiva y eficiente, y aceptada por aquellos a quienes va dirigida. Posteriormente, será también una cuestión propia del Ejecutivo iniciar su tramitación ante el Congreso Nacional y obtener el apoyo de las mayorías parlamentarias. La suma de la actividad en esta materia del Poder Ejecutivo lo ubica en una posición preeminente dentro del proceso legislativo.

De lo anterior se desprende que la técnica legislativa no es sólo una cuestión que deba preocupar al Parlamento, sino que, en gran medida, un asunto que también compete al Poder Ejecutivo en su rol de colegislador. En el Congreso Nacional, la propuesta normativa se somete a los trámites constitucionales exigidos para la formación de la ley, los cuales han de constituir estadios donde se eleve progresivamente la calidad técnica de la norma. En esta etapa, tanto la presencia de instrumentos de información para el legislador como el trabajo de los Secretarios de Comisión resultan insustituibles. Especial atención merece la incorporación de enmiendas al proyecto de ley, pues la coherencia y concordancia del texto legal puede estar en peligro (Oelckers, Bronfman, Skarica, Aldunate, Cartagena y Vidal, op.cit., pp. 5, 6, 7 y 9).

#### **IV.- SOBRE LOS ACTOS PARLAMENTARIOS**

**QUINTO:** La distinción entre normas y actos ha ocasionado grandes debates doctrinales en otras ramas del Derecho -en especial en el Derecho Administrativo-, y suscita una interesante polémica en el Derecho Parlamentario, sobre todo en relación con la delimitación y control jurisdiccional de las resoluciones de carácter general, que sólo puede resolverse si delimitamos el concepto de acto parlamentario y, desde ahí, la extensión y posición en el sistema de fuentes de dichas normas (Elviro Aranda Alvarez, Los actos parlamentarios no normativos y su control jurisdiccional, Madrid, 1998, p.p. 98,99 y 100).



**SEXTO:** Que la elaboración de un concepto general de acto parlamentario plantea los problemas propios de una rama del ordenamiento jurídico que se configura con un sistema de fuentes de producción de diverso rango jerárquico.

Los actos parlamentarios, que, en tanto que normas de ejecución, tengan su “causa” en una norma de producción constitucional, reglamentaria, legal e incluso infralegal, conlleva una primera consecuencia sobre la mayor o menor discrecionalidad que se reconoce a los distintos órganos parlamentarios.

Un segundo paso consistirá en dejar establecido que discrecionalidad no quiere decir que la producción del acto no esté reglada. Tanto los actos fruto de la aplicación de una norma constitucional como los de una resolución interna de la Cámara o del Senado, son actos reglados en algunos de sus elementos: lo son respecto del órgano al que se atribuye la potestad para dictarlo, y también lo son, en cuanto al procedimiento para su manifestación. En este sentido decir que un acto está reglado, es tanto como decir, que todo acto de creación jurídica tiene que hallarse determinado por el orden jurídico.

Después de todas las acotaciones previas, nos encontramos en condiciones de dar una definición de acto parlamentario. Entendemos por acto parlamentario: el ejercicio concreto y/o singular de una potestad en aplicación del Derecho parlamentario por parte del Senado, de la Cámara de Diputadas o Diputados o de uno de sus órganos en ejercicio de la esfera de sus competencias, y mediante el que se crea, extingue o modifica una situación jurídica.

Aunque la definición responde a las premisas preestablecidas, es bueno que efectuemos algunas consideraciones ulteriores que se corresponden con los requisitos subjetivos y objetivos del acto (Elviro Aranda Alvarez, op.cit., pp.131-134).

**SÉPTIMO:** Que distinto es el grado de disponibilidad sobre las normas internas con que cuentan los órganos parlamentarios. Ya señalábamos en motivos anteriores que uno de los elementos más significativos de estos es su amplio campo de libertad con el que desarrollan su actividad. Libertad que se ve ampliada cuando nos estamos refiriendo a actos de tramitación en el desarrollo de las funciones de dirección política o producción normativa y que se ve restringida cuando estamos ante actos que pueden afectar a derechos fundamentales o intereses de terceros. Como ha señalado la profesora Biglino, *“...conviene no olvidar que casi ningún procedimiento jurídico es absolutamente rígido. Antes que nada, porque, aunque el acto anterior determine la realización del acto posterior, no condiciona su contenido, que será decidido por el órgano llamado a realizarlo con el grado de libertad que le confieran las normas jurídicas”*(poner cita bibliográfica)

En el funcionamiento de las Cámaras el grado de libertad en la actuación, como ya hemos señalado, va a depender de si nos encontramos ante órganos que gozan de discrecionalidad política o no. Es decir, la admisión y calificación la realizará la Mesa según parámetros jurídicos, mientras que en el Pleno la toma en consideración de una proposición de ley queda a su libre disponibilidad.



**OCTAVO:** En esta línea argumental, y a título de ejemplo, podemos observar cómo la Constitución atribuye a las Cámaras la competencia para producir determinados actos de trascendencia política, actos que son expresión concreta de mandatos constitucionales. La potestad de producir estos actos no es una potestad desnuda, sino constitucionalmente reglada y por ello sometida al derecho. Es una potestad que se ejerce mediante un procedimiento constitucionalmente previsto, que viene caracterizada por un amplio grado de disponibilidad del órgano, pero cuyo ejercicio no puede ser arbitrario. Tanto en su ejecución como en el procedimiento de actuación se ha de conformar a una regulación constitucional, legal y reglamentariamente prevista. Lo mismo sucede con los órganos de gobierno y administración, con la matización de que las normas que les atribuyen la potestad de actuar, en la mayoría de los casos, determinan mucho más sus funciones, con lo que se reduce su campo de libre disposición.

#### V.- IDEAS MATRICES Y FUSIÓN DE PROYECTOS

**NOVENO:** Que la reforma constitucional de la Ley N° 17.284 de 1970 introdujo en la Constitución vigente en esa época un inciso que disponía que: “Todo proyecto puede ser objeto de adiciones o correcciones tanto en la Cámara de Diputados como en el Senado; pero en ningún caso se admitirán las que no digan relación directa con las ideas matrices o fundamentales del proyecto”, regla que, en términos casi idénticos, es recogida en el artículo 69 de la Constitución actual, salvo que esta última agrega que tales indicaciones proceden “en los trámites que corresponda” tanto en una como en la otra Corporación.

Esta norma tuvo su origen en disposiciones contenidas en los reglamentos de la Cámara y el Senado que, en la práctica legislativa, solían ser incumplidas. Por ello, y aun antes de la reforma constitucional de 1970, ya se había planteado la necesidad de elevar a rango constitucional la norma que impidiera introducir a los proyectos de ley asuntos ajenos a la discusión principal.

El objetivo de la norma fue poner fin a una práctica habitual que daba como resultado las llamadas “leyes misceláneas”, esto es, leyes que contenían regulaciones de los más variados campos sin que existiera una relación, ni aun lejana, entre ellas (Axel Buchheister y Sebastián Soto, *Ideas matrices en los proyectos de ley: inconsistencias del Tribunal Constitucional*, p.p. 26 y 27). Se busca así “mantener el núcleo del proyecto exento de adiciones que no tengan directa relación con él” (STC Rol N° 413-04).

Como se dijo al discutirse la reforma constitucional de la Ley N° 17.284, se dejó constancia “que el sentido de los términos empleados en el texto es el de que no serán admisibles a discusión las indicaciones u observaciones extrañas a la materia fundamental de un proyecto” (Sesión de Comisión de Constitución y Legislación del Senado de 6 de septiembre de 1969); se prohíbe así “que se introduzcan textos que no vayan dirigidos a abordar el problema o cuestión sustancial que dio origen a la iniciativa legislativa” (STC 9-1972).



**DÉCIMO:** Que, en ese contexto, el Tribunal Constitucional ha definido el concepto de “ideas matrices o fundamentales” como aquella “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” (STC 786-07), concepto “que imprime carácter y permite definir o concretizar al proyecto de la ley de que se trata”.

Según Alejandro Silva Bascuñán las ideas matrices o fundamentales “*son aquellas principales, básicas, de mayor repercusión, de las cuales derivan o pueden provenir las que son simple desarrollo, complemento, derivación o corolario de la fuerza generadora de las primeras*” (Tratado de Derecho Constitucional, 2000, tomo VII, p. 123). Se les ha caracterizado también “*como las que le sirven de sustentación, de base (a un proyecto), y en las cuales se apoyan otras ideas, pero de carácter secundarias o derivadas*” (Molina Guaita, Hernán (1995), *Derecho Constitucional*, Concepción, p. 371).

Estas ideas, como dispone el artículo 23 de la LOC del Congreso Nacional, “son aquellas contenidas en el mensaje o moción, según corresponda”, cuestión que ha sido reiterada en numerosas ocasiones por el Tribunal Constitucional (Sebastián Soto V., *Congreso nacional y proceso legislativo teoría y práctica*, Ed. Thomson Reuters, 2015, Santiago, Chile, p. 313).

En un criterio relevante, el Diccionario Constitucional Chileno (García, Gonzalo y Contreras, Pablo, *Cuadernos del Tribunal Constitucional*, N° 55, 2014, pp. 513-514) establece que las ideas matrices o fundamentales de un Proyecto de Ley: “*Constituyen el núcleo conceptual que agrupa las normas y preceptos de un proyecto de ley, dotándolos de sentido, unidad y coherencia en tanto cuerpo normativo y se erigen como un límite general a la facultad de formular indicaciones legislativas u observaciones al mismo*”, y rematan la noción citando la sentencia de esta Magistratura Rol N° 410-04, para expresar: “El TC ha determinado que las indicaciones legislativas deben mantener una “relación causal sincera” con las ideas matrices del proyecto de ley”.

En definitiva, las ideas matrices o fundamentales, como elementos propios del cuerpo normativo, tienen por objeto evitar las leyes misceláneas, para que las adiciones o correcciones realizadas en su tramitación impidan abarcar una amplia gama de campos o materias sin que tengan relación entre sí o sin que exista un vínculo de causalidad que los relacione.

La limitación que imponen las ideas matrices, 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. (STC rol 410-04). El objetivo esencial de la norma es evitar las “leyes misceláneas” (STC roles 259-97 y 410-04), por lo que si las indicaciones resultan del todo ajenas al proyecto o si su vinculación con el mismo sea remota, lejana, no son constitucionalmente admisibles (STC roles 719-07, 786-07, 1005-07 y 2025-11). Lo que se busca es evitar que “las indicaciones que se formulan a un proyecto, es que se



aprueben leyes incoherentes, cuya consulta sea difícil y engorrosa” (STC 259). De lo anterior se puede concluir que “radicar la exigencia de la debida correspondencia con la idea matriz a una cuestión casi gramatical, restaría versatilidad y movilidad al proceso legislativo, llevado a cabo por asambleas populares y en este sentido, los asuntos que constituyen el complemento indispensable de los que se contenían en las disposiciones originales, o aquellos con los que forma un todo armónico y sistemático, son también parte de la idea matriz” (Rojas Olivares, A. y Jiménez Salas, G., (Editores), *Doctrina Constitucional del Presidente Ricardo Lagos Escobar. Tomo II*, Gobierno de Chile. Ministerio Secretaría General de la Presidencia, p. 110)

La incorporación de materias ajenas a las ideas matrices en cualquiera de los trámites legislativos, como señala el propio art. 69 de la Constitución, desarticula el proceso legislativo fundado en el bicameralismo. El Tribunal Constitucional ha dicho que la Comisión Mixta no tiene potestad para introducir en los proyectos materias contrarias a las ideas matrices, ya que ello afecta “todo el sistema ideado por el constituyente para ordenar el proceso formativo de la ley”.

**DÉCIMO PRIMERO:** Por último, es destacable que lo planteado no impide una reacción eficiente del colegislador para abordar, mediante una ley, determinados temas. En efecto, si se requiere reaccionar con rapidez para aprobar una ley que conduzca a un determinado resultado, se debe presentar otra iniciativa legislativa que se discuta en su mérito y en los tiempos adecuados.

Entonces, la prohibición de incorporar asuntos que no tengan relación con las ideas matrices del proyecto original, además de evitar las leyes misceláneas, fortalece la democracia y la participación ciudadana en un sentido práctico y eficaz.

En efecto, ceñirse a las ideas matrices es también una forma de respetar a las minorías y, de ese modo, fortalecer los principios de la sociedad libre. En el debate parlamentario la minoría sólo cuenta con una herramienta para tratar de hacer valer sus proposiciones: el debate informado. En cambio, la mayoría, para imponer sus propuestas, puede evitar el debate y simplemente votar. Por esta razón todo aquello que permita un debate ordenado sobre materias previamente estudiadas y discutidas, y, al mismo tiempo, lo que evite la sorpresiva discusión de temas no contemplados, es una garantía para la minoría. Esta podrá convencer al adversario y ganar, de ese modo, adeptos a su postura (Buchheister y Soto, op. cit., p. 132 - 134).

**DÉCIMO SEGUNDO:** Que la doctrina de las ideas matrices no impide que en todos los proyectos de ley se presione por modificar las regulaciones propuestas por un determinado sector. Sólo podrá hacerse aquello cuando se discuta ese tema en particular en un proyecto especialmente ingresado al efecto.

Cabe consignar que la Constitución se detiene en este aspecto y establece ciertas medidas que evitan estar periódicamente discutiendo materias que no reúnen acuerdo. El ejemplo más claro es la disposición del artículo 65 de la Constitución, que dispone que el rechazo de la idea de legislar en el primer trámite impide que la iniciativa sea



renovada en el plazo de un año, pero que, a posteriori, es posible volver a proponerse y discutirse.

De no respetarse las ideas matrices originales como medio de fijar el debate, el parlamentario o el gobierno tendrían siempre la posibilidad de proponer cada vez que lo estimen necesario una determinada regulación que, aunque no concite consenso, busque incidir en el debate e influir en la opinión pública. Al mismo tiempo, se reforzarían los incentivos para que los parlamentarios se mantengan atados a las presiones de los grupos de interés que quieran introducir una regulación determinada (Buchheister y Soto, op. cit., p. 135 - 137).

## VI.- CONCEPTO FORMAL DE IDEAS MATRICES Y CONCEPTO MATERIAL

**DÉCIMO TERCERO:** Para evitar uno de los vicios más graves que experimenta nuestra legislación como son las leyes “misceláneas”, engendros en que determinan una confusión en la materia legislativa, los reglamentos de ambas Cámaras disponen que las indicaciones que se formulen a los proyectos de ley en discusión deben tener relación directa con sus ideas matrices o fundamentales. (Arts. 123, inciso final, Reg. Cámara y 101, letra b), inc.2º, Reg. Senado). Como ya se ha expresado, con ello se persigue asegurar la unidad de las materias a que se refiere el proyecto de ley y evitar que, con cualquier pretexto, éste se convierta en un conjunto de disposiciones heterogéneas que modifican hasta los códigos fundamentales y alteran, de manera casi subrepticia, las normas ya conocidas (Jorge Tapia Valdés, *La Técnica Legislativa*, Ed. Jurídica de Chile, Santiago de Chile, 1960, p.41). Debe siempre existir un criterio común.

**DÉCIMO CUARTO:** Que la necesidad de presentar adiciones o correcciones que tengan relación directa con las ideas matrices de los proyectos de ley es un requisito constitucional exigido en el proceso de tramitación de la ley, a partir de la reforma del año 1970, por razones formales, de “técnica legislativa”. Sin embargo, el respeto a las ideas matrices es también una exigencia sustantiva que fortalece la deliberación sobre los asuntos públicos y limita procedimentalmente el poder regulador del Estado.

El Tribunal Constitucional ha entregado suficientes precedentes que se enuncian en estas páginas los que permitirán al operador interpretar, en cada caso concreto, la norma constitucional y discernir si se enfrentan o no a una indicación contraria a las ideas matrices de un proyecto de ley (Sebastián Soto, op.cit., p.325). Todo lo anterior en el contexto del juego democrático y la deliberación parlamentaria. Es la primacía del concepto material o amplio de ideas matrices y fundamentales, que es el sello propio de la modernidad en el Derecho parlamentario.



## VII.- DISCUSIÓN PARLAMENTARIA

**DÉCIMO QUINTO:** Que en la fase de iniciativas legislativas se recogen informes y estudios, así como la audiencia de interesados, expertos u órganos de competencia en la materia, que guían la configuración de la propuesta legislativa y fundamenten sus contenidos. A tales efectos, la Constitución y las normas aplicables al tema prescriben el cumplimiento de ciertas actividades preparatorias y exigen que la iniciativa legislativa se presente con los documentos pertinentes acreditativos de la realización de tales actividades o frutos de ellas, en base a la noción de ideas matrices o fundamentales que garanticen la relevancia para la racionalidad de la ley en ciernes. La exigencia de una relación directa con las ideas matrices en términos generales emana del constituyente, enriquecida por esta Magistratura con el sello de ser aquella “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” (STC 786-07).

En un análisis más específico del tema podemos concluir que se trata de ideas básicas, principales y que tienen una relación de causalidad o vinculación con la norma propuesta, evitando todo aspecto misceláneo o ajeno con lo propuesto.

**DÉCIMO SEXTO:** Que desde una perspectiva constitucional la legislación se puede definir “como una actividad, de modo que la argumentación que es preciso analizar o llevar adelante conforme a pautas racionales es la que se desenvuelve en el debate político-parlamentario, y los modelos argumentativos pueden estar presentes en los discursos relativos a las condiciones que debe reunir la deliberación política: *En este contexto se inscriben los planteamientos filosófico-político de la democracia deliberativa, donde es precisamente la deliberación –entendiendo por tal la argumentación bajo una serie de condiciones que la distinguen tanto de la negociación como de la votación – el cauce del acuerdo imparcial sobre los intereses comunes. Me parece que el enfoque de la democracia deliberativa, aunque idealista, es más respetuosa como los valores en los que se funda la democracia que el que sugiere Alexy cuando dice que “para poner los derechos humanos y la democracia en una correcta relación es finalmente necesario una jurisdicción constitucional que se entienda como la representación argumentativa de los ciudadanos”* (Constitución y sistema penal, Santiago Mir Puig, Mirentxu Corcoy Bidasolo (Directores) y Juan Carlos Hortal Ibarra (Coordinador), Ed. Marcial Pons, Madrid, 2012, p.97-98).

**DÉCIMO SÉPTIMO:** Que siguiendo en esta línea argumentativa a José Luis Díez Ripollés, hacemos nuestro su razonamiento sobre el debate parlamentario para agregar que: *“Ciertamente habrá otros cuestionamientos populares que podrán parecer a las élites jurídicas injustificados, disponiendo de buenas razones para llegar a tal conclusión. Pero la respuesta a tal fenómeno no ha de ser refugiarse en un saber experto inmune a tales cuestionamientos populares y que, además, se impone a ellos. El saber político-criminal –y el saber jurídico-penal que de aquél deriva– es, como su nombre indica, un saber político, y es en la arena política donde debe defender sus postulados. O lo que es lo mismo, por muy buenos*



*argumentos expertos de los que se disponga, las propuestas correspondientes sólo adquirirán la legitimación democrática y, por consiguiente, podrán hacer valer su pretensión de transformarse en normas colectivas imponibles erga omnes, en la medida en que sean acogidas por las convicciones generales. Es justamente la pretensión de ningunear a éstas y de resolver la competencia decisional a ciertas élites jurídicas, únicas pretendidamente capaces de penetrar en las esencias de los principios reguladores de nuestra convivencia, lo que puede calificarse, sin mayores trámites, de derecho autoritario (Díez Ripollés, op.cit., p. 196-197).*

**DÉCIMO OCTAVO:** Que una definición formal y mínima de la democracia fue la que propuso en su conocido ensayo *El futuro de la democracia* de 1984 Norberto Bobbio, inspirado en un sentido pragmático de la realidad que le tocó vivir, al expresar: *“La democracia –sostenía Bobbio– es una “forma de gobierno caracterizada por un conjunto de reglas (primarias y secundarias) que establecen quién está autorizado a adoptar las decisiones colectivas y con cuáles procedimientos. De esta forma sintetizaba en seis reglas concretas (“universales procedimentales”) los elementos necesarios para decretar la vigencia de un sistema democrático”.* Y continúa al elaborar una definición que respetaba las fronteras del ideal teórico, pero que de igual manera recogía las vicisitudes de lo real práctico en materia de debate democrático: *“Fundando su definición en los dos criterios clásicos para clasificar a las formas de gobierno –quién decide y cómo lo hace– logró construir una caracterización que sirve de base común para las diferentes teorías de la democracia. Schumpeter, Kelsen, Dahl, Sartori, Linz, O’Donnell, Bovero, entre muchos otros estudiosos, han caracterizado y valorado a la democracia de muy diferentes maneras –al grado que la sola inclusión de todos ellos en una misma lista constituye un acto de simplificación que alguno podría calificar de “imperdonable”– y, sin embargo, todos podrían aceptar la definición bobbiana como un punto de partida para la discusión. Así las cosas, la definición (mínima y realista) de la democracia de Bobbio tiene (por lo menos) una doble utilidad: a) constituye un núcleo mínimo de significado que puede ser ampliamente compartido por los estudiosos y b) sirve como parámetro para identificar descriptivamente los regímenes que pueden legítimamente considerarse “democráticos”* (Política y derecho. Repensar a Bobbio, Lorenzo Córdova Vianello y Pedro Salazar Ugarte (coordinadores), Siglo XXI editores, 2ª edición, México, p. 240-241).

#### VIII.- TRANSGRESIÓN CONSTITUCIONAL PRECISA INVOCADA

**DÉCIMO NOVENO:** Que en el requerimiento de inconstitucionalidad deducido en estos autos se invoca una reserva de constitucionalidad por parte de la Diputada señora Ximena Ossandón Irrazabal sustentada en que existe “infracción de los dispuesto en el inciso 1º del artículo 69 de la Constitución Política que dice relación con la infracción de las ideas matrices o fundamentales de un proyecto”, al refundir en su primer trámite constitucional en la Cámara de Diputados, tres mociones parlamentaria y un Mensaje del ex presidente de la república don Sebastián Peñera Echeñique, por afectar las ideas matrices de la iniciativa.

Que, junto a lo anterior, se observa por los requirentes que los cuatro boletines refundidos, si bien difieren en su contenido, dicen relación con la generación de nuevas





herramientas legales para la persecución del crimen organizado y el tráfico ilícito de sustancias psicotrópicas o estupefacientes y particularmente con la implementación de mecanismos que permitan afectar, disminuir o eliminar el poder económico o financiero de las organizaciones que se dedican a esta criminalidad. Asimismo, se indica que otras iniciativas disponían nuevas sanciones a conductas relacionadas con el uso de sustancias ilícitas.

Sin embargo, el requerimiento sostiene que, al autorizar el cultivo de cannabis, la norma impugnada genera un eximente de responsabilidad penal que, aun cuando este fuera concedido para un uso medicinal, sería incompatible e incluso una traba relevante para las conductas reprimidas y sancionadas por la Ley N°20.000, pues hay fundamentos distintos entre reglas consistentes en fortalecer la respuesta penal al narcotráfico y eximir de responsabilidad de esa índole a quienes hacen uso de cannabis auto cultivada.

En relación con aquello, se sostiene que las conductas abarcadas en los boletines refundidos son materias propias de seguridad ciudadana, asuntos que, de conformidad con la praxis parlamentaria, son conocidos tanto por las comisiones de Constitución, Legislación, Justicia y Reglamento como por las de Seguridad Ciudadana o Seguridad Pública de ambas cámaras. Al contrario, las materias relacionadas con el consumo medicinal han sido tradicionalmente del conocimiento de la Comisión de Salud, habiendo una suerte de “contrabando” de la materia del proyecto, en relación al de “cultivo seguro”, contenido en el Boletín N° 11.327-11, cuyo texto fue rechazado por la Comisión de Salud del Senado.

#### **IX.- POLÍTICA CRIMINAL**

**VIGÉSIMO:** Que la norma impugnada del proyecto sometida al conocimiento y resolución del Tribunal, que modifica el art. 8° de la Ley N° 20.000 incorporando a éste dos nuevos incisos, aparece vinculada más bien a un tema de política criminal, entendida esta como un poder de definición de un conflicto como es el delito que se ejerce en forma exclusiva por el Estado. Definición no sólo referida a la calificación de un conflicto como delito, sino que también extensible a la definición de delincuente, que, en efecto, implica la creación de la norma que define el hecho como delito, y si en el evento que la norma es infringida, define subsecuentemente al infractor como delincuente.

La criminalización primaria o definición del delito corresponde al Poder Legislativo y la criminalización secundaria o de definición del delincuente, es más bien propia del Poder Judicial.

Los límites al ejercicio del poder de definición son entendidos por el Derecho penal moderno a raíz de la intencionalidad política de poner límites al poder coactivo del Estado absoluto, y sólo desde fines del siglo XVIII hasta ahora la idea de profundización de estos límites, incrementada y fortalecida por el desarrollo de los



derechos humanos, ha dado lugar a un intenso debate cuyo resultado es la formulación de una serie de principios político-criminales limitadores del *ius puniendi*.

**VIGÉSIMO PRIMERO:** Que el artículo 63 N° 3° de la Constitución Política de la República se encarga de establecer que todo aquello que es objeto de codificación, en materia penal es propio de ley, tanto es así que la Constitución establece un catálogo de materias de ese rango que se encuentra en la norma recién citada. Y en especial, en el numeral 3° establece las materias de ley que son objeto de codificación, sea civil, comercial, procesal, **penal** u otra. Si bien el catálogo del artículo 63 no es taxativo, en su numeral final abre sustantivamente el dominio legal. Esta regla, en definitiva, aporta a la definición material de ley y amplía el catálogo a una valoración sustantiva por parte de los legisladores acerca de qué puede ser regulado por ley, cuya implicancia afecta la definición de las competencias legislativas y reglamentarias, ya que, por un lado, las acota, y por otro, fija el alcance de la reserva de ley en nuestro ordenamiento.

**VIGÉSIMO SEGUNDO:** Teniendo en consideración lo expuesto, el fenómeno del delito y su represión o castigo configura lo que Pavarini ha señalado al respecto, que, tanto las interpretaciones causales del obrar humano determina y justifica la criminalidad examinando causas y factores, de forma tal que el sistema penal se sustenta en una concepción positivista, no tanto sobre el delito y sobre la calificación de las acciones delictuosas, consideradas abstractamente y fuera de la personalidad del delincuente, sino más bien sobre el autor de delito y sobre la clasificación tipológica de los autores. En tal sentido, estimamos que la norma cuestionada establece una forma de justificación del cultivo de la especie cannabis, exclusivamente para un tratamiento de salud, previa presentación de la receta con las formalidades legales, indicando la naturaleza de la enfermedad, su tratamiento y duración, además de la dosis. Adiciona una pena por la vulneración de las conductas allí descritas. Todos aquellos elementos que son definidos por el legislador de acuerdo con criterios de carácter político, vinculados a la conveniencia y oportunidad de la regla, y que corresponden al legislador en su debate parlamentario regularlas, por tanto, cualquier consideración relativa a fines y méritos del precepto escapan a la competencia de esta Magistratura.

## **X.- SISTEMA PENAL Y CONFLICTO DE BIENES JURÍDICOS PROTEGIDOS**

**VIGÉSIMO TERCERO:** Que la protección de bienes jurídicos en la política criminal moderna cumple una función preventiva cuya función fundamental es cautelar los intereses políticos-criminales a objeto de perseguir fenómenos que representan un riesgo de naturaleza social, de forma tal que el concepto de bien jurídico implica cautelar valores universales cuyo único objetivo es una protección específica y, por otro lado, el interés que existe en controlar el riesgo, en términos que no sólo se cautele la lesión del bien jurídico sino también su puesta en peligro, dentro de aquellos factores limitantes de lo que constituye la política criminal históricamente considerada.



**VIGÉSIMO CUARTO:** Que la definición de un conflicto como delito indica por parte del Estado una opción político-criminal, entre las múltiples variables que tenía para enfrentarse al proceso interactivo, ya definido socialmente como conflictivo o desviado. La racionalidad que la política-criminal concede como fundamento a la decisión de lo que es concretamente protegido es el tipo penal preciso y determinado. El objeto de protección en el Derecho Penal se designa con el nombre de “bien jurídico protegido”, quedando fuera del ámbito del derecho penal todo objeto no protegido.

En un Estado democrático, la instancia política competente que decide proteger o no un determinado objeto lo hace porque lo considera merecedor de protección penal bajo los acondicionamientos que imponen las reglas y principios que definen esa estructura social. En suma, **el bien jurídico protegido es una relación social concreta, sintético-jurídica, dialéctica y necesaria**, de modo tal que son bienes jurídicos, por ejemplo, la vida, la libertad, la salud pública, la probidad, etcétera.

**VIGÉSIMO QUINTO:** Que es un hecho no controvertido que el principio del bien jurídico protegido en los proyectos fusionados es la salud pública, “es decir, la salud física y mental de aquel sector de la colectividad que puede verse afectado por el efecto nocivo de la sustancia prohibida” (voto de minoría, del abogado y ex Ministro de la Corte Suprema, don Carlos Künsemüller, en causa Rol 3.766-99, Corte de Apelaciones de San Miguel). Criterio que nos lleva a que, en determinadas circunstancias, el factor “difusión incontrolable” de la sustancia desempeña un rol fundamental, toda vez que, de lo contrario, bastaría con presumir “jure et de jure” la existencia del peligro, sin verificar si el hecho ejecutado significó o no, en la realidad social, un verdadero riesgo para el interés jurídicamente amparado (c. 5º voto del Sr. Künsemüller antes citado).

## XI.- RAZONES PARA RECHAZAR

**VIGÉSIMO SEXTO:** Que, constitucionalmente hablando, el requerimiento recurre, necesariamente, a un juicio de mérito de la norma impugnada y, confundiendo el rol que debe desempeñar esta Magistratura cuando conoce de un requerimiento dirigido en contra de un precepto contenido en un proyecto de ley por exceder sus ideas matrices o fundamentales, busca que este Tribunal asimismo juzgue el fondo de la regla impugnada.

**VIGÉSIMO SÉPTIMO:** Que el principio de causalidad en el orden constitucional debe comprenderse como el antecedente previo a emitirse el acto, pues este no puede surgir y aparecer caprichosamente desvinculado de un antecedente, sino que, por el contrario, tiene que reconocer y aceptar como tales las circunstancias de hecho y derecho que se toman en cuenta para que nazca a la vida jurídica el acto proyectado (Emilio Fernández Vázquez, Diccionario de Derecho Público, Ed. Astrea, 1981, Buenos Aires, p.90).



En general, la causa, como factor de las obligaciones o de cualquier negocio jurídico significa el “interés público” presente en todo proceso legislativo, el cual debe satisfacerse en el caso concreto; representa el fin objetivo en persecución del cual han de actuar los órganos públicos en cada una de sus determinaciones concretas.

**VIGÉSIMO OCTAVO:** Que el control de constitucionalidad de un proyecto de ley a partir de la aplicación del artículo 69 de la Constitución Política no puede llevar a calificar el mérito de las transformaciones que son propias de su discusión, pues esa norma tiene por objeto sólo mantener la coherencia lógica entre los proyectos respectivos y las indicaciones

En ese sentido, no se vislumbra de acuerdo con los antecedentes que obran en estos autos constitucionales que estemos en presencia de un Proyecto de Ley de sello misceláneo, ya que, tal como se razono a priori, el núcleo de todas las iniciativas gira en torno a unos mismos objetivos.

**VIGÉSIMO NOVENO:** Que, tampoco es posible aseverar que la ampliación de la noción de ideas matrices o fundamentales que tipifica el artículo 69 inciso 1° de la Carta Política constituya una hipótesis errónea, teniendo en cuenta, que en especial el principio del bien jurídico protegido, reconoce que las personas, en tanto que son entes autónomos ante el Estado, tienen capacidad para resolver sus conflictos con exclusión de la intervención estatal, todo ello en la visión de que el sistema penal siempre tendrá alternativas diferentes para la solución de conflictos o mecanismos ciertos y determinados, como por ejemplo, excluir situaciones penales en virtud de sistemas de reparación, mediación, oportunidad e incluso generando calificaciones de atipicidad o exclusión de antijuricidad.

**TRIGÉSIMO:** Que la precisión del contenido básico y de la exacta sustancia normativa del proyecto de ley que se discute en el Parlamento generalmente se concreta en un párrafo específico de los informes de comisión, en el que se enuncian y describen cuáles han de entenderse como las ideas matrices o fundamentales de la iniciativa en trámite.

Durante la discusión de la reforma constitucional de 1970 se dejó constancia “que la exigencia no consiste en que la Moción o Mensaje contenga un proyecto que se atenga a una sola idea central, de modo que éstos pueden contener muchas ideas, incluso inconexas entre sí, pero que no se pueden introducir por la vía de indicación u observaciones, nuevas ideas no contempladas en el proyecto primitivo” (Informe de la Comisión de Constitución y Legislación del Senado de Sesión de 6 de septiembre de 1969).

Así como no puede impedirse que un mismo proyecto inicial contenga numerosas ideas matrices o fundamentales, tampoco puede prohibirse que si se funden varios proyectos en uno -como sucede en el caso del proyecto cuestionado- existan diversas ideas de esa índole. Pero, como señala Alejandro Silva, “*lo importante es que, hasta donde sea posible, se debatan siempre las mismas ideas básicas*” (Alejandro Silva Bascuñán, Tratado de Derecho Constitucional. Tomo VII, Editorial Jurídica, 2000, p.



125), de manera que exista una vinculación directa entre las indicaciones y las ideas matrices del proyecto refundido.

**TRIGÉSIMO PRIMERO:** Pues bien, al revisarse los boletines refundidos del proyecto de ley (11.915, 12.688, 12.776 y 13.588), se constata en ellos la promoción de las siguientes ideas matrices o fundamentales:

En el **Boletín N°11915-07** se señala como idea matriz la de perseguir penalmente “suministrar una sustancia o droga estupefaciente o sicotrópica a una persona, sin su consentimiento o conocimiento”, por constituir ello un grave atentado contra su dignidad humana, contra su autonomía personal, contra su libertad de decisión y de autodeterminación. Con tal objeto se introducía la siguiente modificación a la Ley 20.000 que sanciona el tráfico ilícito de estupefacientes y sustancias sicotrópicas: Agrégase un nuevo artículo 5 Bis del siguiente tenor: *“El que suministre a una persona, sin su consentimiento o conocimiento, alguna de las sustancias o drogas estupefacientes o sicotrópicas mencionados en el primer y segundo inciso del artículo 1° de esta Ley, cualquiera sea la forma en que ingrese al organismo de la víctima, será sancionado con la pena de presidio menor en sus grados medio a máximo y multa de cien a cuatrocientas unidades tributarias mensuales”*.

Por su parte, el **Boletín N°12.668-07** expresa que “El presente proyecto tiene como idea matriz aumentar la pena del microtráfico, y perfeccionar su regulación y persecución penal a través de la modificación de los elementos del tipo, y de su prueba.” El proyecto reforma la Ley N° 20.000, particularmente sus artículos 4 y 43, referidos al microtráfico y al protocolo del Servicio de Salud, respectivamente. Las modificaciones se orientan en 3 sentidos: a) aumentar la pena del microtráfico, eliminando la posibilidad de sancionar sólo con presidio menor en su grado medio, dejando como única pena la de presidio menor en su grado máximo; b) precisar los requisitos del elemento negativo del tipo “consumo personal”, en cuanto debe tratarse de cantidades insignificantes, como asimismo, que el grado o pureza de la droga no sea relevante en la determinación de dicha cantidad; c) fijar el sentido y alcance del informe del Servicio de Salud, eliminando su función de “informe acerca de los componentes tóxicos y sicoactivos asociados, los efectos que produzca y la peligrosidad que revista para la salud pública”, puesto que ello lo fija el reglamento de sustancias al que se refiere el artículo 63, como asimismo, limitando la facultad del juez para utilizarlo al ponderar la prueba, particularmente para la calificación que corresponde a la sustancia respectiva en el mencionado reglamento, sin que pueda otorgársele otro efecto a su inclusión o exclusión como prueba en el proceso penal respectivo. La iniciativa indica que “Nuestro país ratificó y promulgó estas convenciones, en especial la Convención contra el Tráfico Ilícito de Estupefacientes y sustancias sicotrópicas. En efecto, el Decreto Supremo N°543 de 31 de mayo de 1990 promulgó dicho texto, el cual es norma vigente en Chile. En particular su punto 2 indica que: “A reserva de sus principios constitucionales y a los conceptos fundamentales de su ordenamiento jurídico, cada una de las Partes adoptará las medidas que sean necesarias para tipificar como delitos penales conforme a su derecho interno, cuando se cometan intencionalmente, la



posesión, la adquisición o el cultivo de estupefacientes o sustancias sicotrópicas para el consumo personal en contra de lo dispuesto en la Convención de 1961, en la Convención de 1961 en su forma enmendada o en el Convenio de 1971". Lo anterior no obsta a lo indicado por la letra d) del número 3 de dicho tratado, que indica: "Las Partes podrán, ya sea a título sustitutivo de la declaración de culpabilidad o de la condena por un delito tipificado de conformidad con el párrafo 2 del presente artículo o como complemento de dicha declaración de culpabilidad o de dicha condena, disponer medidas de tratamiento, educación, rehabilitación o reinserción social del delincuente". Por lo anterior, los Estados suscriptores de dichos instrumentos internacionales, entre otros **Chile, deben proceder a implementar todas las medidas que permitan la debida sanción de quienes adquieran, posean o cultiven dichas sustancias y estupefacientes, sea que lo hagan a título de consumo personal o no.**

El Boletín N° 12.776-07 expresa que "El presente proyecto tiene como idea matriz regular la recuperación de activos adquiridos por actividades ilícitas a través del establecimiento de la institución de extinción del dominio, o decomiso sin condena."

El Mensaje del Boletín N°13.588-07 que es el más omnicompreensivo y contempla modificaciones a diversos cuerpos legales, finalmente señala como fundamentos de la iniciativa **el combate frontal al narcotráfico** y al crimen organizado; la enajenación temprana y comiso por equivalencia; la fiscalización de compras por medio de la Unidad de Análisis Financiero; la pérdida de beneficios otorgados por el Ministerio de Vivienda y Urbanismo; **la creación de una nueva figura delictual y perfeccionamiento de los tipos penales**; la incorporación de nuevo tipo penal relativo al consumo de droga sin consentimiento; la eliminación de los conceptos de calidad y pureza; la tipificación de normas destinadas a aumentar la respuesta punitiva respecto de conductas que vulneren la integridad de menores de edad; el fortalecimiento a la institucionalidad encargada de la investigación y control, así como de la prevención, tratamiento y rehabilitación de la drogadicción y el alcoholismo; la ampliación de entidades que realizan el protocolo de análisis químico; modificaciones a las normas relativas a sustancias químicas controladas; ampliación del destino de bienes a unidades policiales; el fortalecimiento del Servicio Nacional para la Prevención y Rehabilitación del Consumo de Drogas y Alcohol (Senda); y la reasignación de funciones en el procedimiento de acopio y destrucción de las sustancias ilícitas.

Se puede concluir que los cuatro boletines refundidos tienen en común, como idea matriz y básica, que fija el marco dentro del cual debe debatirse el contenido del proyecto refundido, **el combate al tráfico de drogas** a través de diferentes instrumentos de regulación.

**TRIGÉSIMO SEGUNDO:** En la comprensión del contenido de la preceptiva impugnada, debe tenerse presente que el actual artículo 8 de la Ley N° 20.000 modificado por el proyecto refundido sanciona al que "siembre, plante, **cultive** o coseche especies vegetales del género cannabis u otras productoras de sustancias



estupefacientes o sicotrópicas”. Sin embargo, se establecen dos elementos que impiden la configuración de este delito: 1) Por una parte, el artículo 8 solo sanciona tales conductas a quienes carezcan “de la debida autorización” para realizarlas, autorización que debe ser otorgada por el SAG según dispone el art. 9; 2) el artículo 8 asimismo indica que la configuración del delito procede a menos que la persona justifique que tales sustancias “están destinadas a su uso o consumo personal exclusivo y próximo en el tiempo, caso en el cual sólo se aplicarán las sanciones de los artículos 50 y siguientes”.

Las indicaciones, como establece el mismo art. 69 de la Carta Fundamental, pueden consistir en adiciones o correcciones. En el caso del proyecto refundido se adicionó una norma que, si se desglosa, contiene los siguientes tópicos que son abordados por el legislador: 1) Creación de una causa de justificación: “Se entenderá justificado el cultivo de especies vegetales del género *cannabis* para la atención de un tratamiento médico, con la presentación de la receta extendida para ese efecto por un médico cirujano tratante, la que deberá indicar el diagnóstico de la enfermedad, su tratamiento y duración, además de la forma de administración del *cannabis*, la que no podrá ser mediante combustión”; 2) Establecimiento de un nuevo delito: “Será sancionado con la pena de presidio mayor en su grado mínimo quien falsifique o maliciosamente haga uso de recetas falsas para justificar el cultivo de especies vegetales del género *cannabis*”; y, en fin, 3) agregación de una agravante específica para el delito que se crea en la oración previa: “Si se acreditare que dicha conducta tiene por objeto la comercialización de la droga o su facilitación a un tercero, la pena aumentará en un grado”.

Para determinar la finalidad del proyecto, éste debe interpretarse de forma integral y lógica pues “basta que la norma vaya destinada a afrontar el problema motivo de la preocupación del autor para entenderla relacionada directamente con la idea matriz del proyecto. Obviamente el mandato legal, por ser acto de autoridad, y por razones técnicas, no explica ni justifica en su texto sus motivaciones y **basta que mediante un raciocinio lógico se advierta que se dirige a la misma mira del propósito preocupante del autor primitivo, para aceptar su admisibilidad**” (STC 9, c. 14°).

Respecto a los tipos penales que incorpora la norma, no cabe duda de que ellos se relacionan con las ideas matrices o fundamentales del proyecto refundido. En efecto, por una parte, se vinculan con los fundamentos que se encontraban en el Boletín N° 13.588-07, relacionado con el “combate frontal al narcotráfico y al crimen organizado (...) creación de una nueva figura delictual y perfeccionamiento de los tipos penales”, como sucede con la incorporación de otros delitos en el Proyecto de ley, como, por ejemplo, el que pena a quien administre una sustancia estupefaciente sin consentimiento de la persona afectada (art. 1, N° 2) y el que suministre a un menor de 18 años de edad productos con solventes o gases capaces de provocar daños a la salud o dependencia (art. 1 N° 3).

También resulta claro el vínculo con la idea matriz de “**aumentar la pena del microtráfico, y perfeccionar su regulación y persecución penal a través de la modificación de los elementos del tipo**”, contenida en el Boletín N° 12.668-07.



Resulta que el tipo penal no alcanza a aquellos que cultiven cannabis para la atención de un tratamiento médico, lo cual se agrega al de quien tenga autorización del Servicio Agrícola y Ganadero para realizar dicho cultivo, norma que se encuentra en el mismo artículo 8 en relación con el artículo 9° de la Ley N° 20.000, y a quien cultiva cannabis para su uso o consumo personal exclusivo y próximo en el tiempo en bajas cantidades. Lo anterior incide en el perfeccionamiento del tipo penal al establecer una causal de justificación, ya que resulta perfectamente posible que un mismo proyecto - como sucede en este caso- sancione una conducta y al mismo tiempo generar mecanismos para apartar al sistema penal del hecho que se busca despenalizar.

Por otra parte, en cuanto al cultivo justificado de cannabis, debe tenerse presente que el mismo **Boletín N°12.668-07** contiene dos fundamentos que se relacionan con tal cultivo para tratamiento médico. Al efecto indica, „por una parte, que dentro del objeto de la ley está determinar cuáles son los requisitos relativos al consumo personal de la droga, al señalar que se busca: “b) precisar los **requisitos del elemento negativo del tipo “consumo personal”**, en cuanto debe tratarse de cantidades insignificantes, como asimismo, que el grado o pureza de la droga no sea relevante en la determinación de dicha cantidad”. Por otra parte, el mismo proyecto agrega que nuestro país ratificó la Convención contra el Tráfico Ilícito de Estupefacientes y sustancias sicotrópicas, de modo que “los Estados suscriptores de dichos instrumentos internacionales, entre otros Chile, deben proceder a implementar todas las medidas que permitan la debida sanción de quienes adquieran, posean o cultiven dichas sustancias y estupefacientes, sea que lo hagan a título de consumo personal o no”.

**TRIGÉSIMO TERCERO:** Teniendo presente lo anterior y que lo que se busca es evitar que se introduzcan textos que no vayan dirigidos a abordar el problema o cuestión sustancial que dio origen a la iniciativa legislativa (STC Rol N° 410), la norma impugnada aborda entonces el problema –el combate del narcotráfico- estableciendo tipos penales y una causal de justificación ligada con los delitos que tipifica, por lo que se cumple con la finalidad de la norma.

Como expresó entonces el H. Diputado Sr. Saffirio al debatirse la admisibilidad de la regla reprochada en la Comisión de Constitución, Legislación, Justicia y Reglamento de la C. de Diputados, ella resultaba admisible pues el proyecto de ley “tiene por objeto la sanción y persecución de los delitos sancionados por la ley N° 20.000 y la institucionalidad encargada de la misma”, agregando que, por medio de las indicaciones, “se quiere definir lo relativo al consumo para diferenciarlo del tráfico” (Primer Informe, p. 85).

Si la regla impugnada excluye de la sanción en casos particularizados donde se configura la conducta penada, ello no se aleja del propósito de legislar frente al tráfico ilícito de drogas.





Es que, en definitiva, la discusión en torno al autocultivo de cannabis con fines medicinales surge a propósito del interés de distinguir los supuestos del tráfico de drogas del consumo personal.

**TRIGÉSIMO CUARTO:** Los requirentes cuestionan asimismo la regla cuando indican que la discusión sobre la dispensa legal para el cultivo de cannabis se encuentra radicada en un proyecto propio que ha tenido una larga tramitación. Específicamente se trata del contenido en el Boletín N° 11.327-11 que “Modifica el Código Sanitario para incorporar y regular el uso medicinal de productos derivados de cannabis”.

Dicho Proyecto ingresó el 12 de julio de 2017 y la última etapa de su tramitación recae en el Primer Informe de Comisión de Salud, del 9 de noviembre de 2021, en Segundo Trámite Constitucional ante el Senado. En la etapa actual de su tramitación, el tenor del Proyecto es el siguiente:

*“Artículo único.- Incorporárase en el Código Sanitario el siguiente artículo 98 bis:*

*“Artículo 98 bis.- Tratándose de la fabricación de productos derivados de especies, subespecies y variedades del género cannabis, destinados a la atención de un tratamiento médico, deberán ser prescritas por un médico cirujano tratante, mediante la correspondiente receta extendida de acuerdo a lo dispuesto en la ley y en el reglamento. Esta prescripción médica deberá indicar además el diagnóstico de la enfermedad, su correspondiente tratamiento y la forma de administración del cannabis, que en ningún caso podrá ser mediante combustión. La receta a que hace referencia el inciso precedente constituirá autorización suficiente para lo dispuesto en el artículo 8 de la ley N° 20.000 cuando especifique la dosis necesaria, el tiempo de duración del tratamiento, y corresponda a alguna de las enfermedades susceptibles de ser tratadas mediante estos productos. Corresponderá al médico tratante fundamentar en su diagnóstico la pertinencia del tratamiento indicado en la receta médica. Sin perjuicio de lo establecido en el artículo 95 de este Código, no se considerarán como falsificados los productos naturales derivados de cannabis, siempre que su uso sea prescrito con fines medicinales.”.*

En este punto cabe recordar que, según lo establecido en el art. 69 de la Constitución, las indicaciones se introducen “en los trámites que corresponda”. Pues bien, la regla aprobada por el Congreso es la que propuso la Comisión Mixta y corresponde al texto de la propuesta original de la Cámara en el primer trámite constitucional. Durante la discusión en el Senado dicho precepto había sido sustituido por otro que, en algunos puntos, es parecido al indicado en el artículo único del proyecto de ley que modifica el Código Sanitario y que acabamos de copiar e idéntico en relación a los delitos que sanciona. Tal norma fue declarada inadmisibles por el pleno del Senado y rechazada su supresión por la Cámara, lo que dio origen a la creación de una Comisión Mixta para resolver las discrepancias surgidas.

Esa indicación declarada inadmisibles por la Alta Cámara disponía lo siguiente:

*Artículo primero.- Modifícase la ley N° 20.000, que sanciona el tráfico ilícito de estupefacientes y sustancias sicotrópicas, en los siguientes términos:*



5. Incorpórase en el artículo 8 los siguientes incisos segundo y tercero pasando el actual inciso segundo a ser inciso cuarto:

*“Se entenderá que existe la debida autorización de la siembra, plantación, cultivo o cosecha de especies vegetales del género **cannabis** cuando ésta sea destinada para la **fabricación de productos derivados de especies, subespecies y variedades del género cannabis** que tengan como objetivo la atención de un tratamiento médico que haya sido prescrita por el médico cirujano tratante mediante la correspondiente receta extendida. La receta deberá contener la dosis necesaria, el tiempo de duración del tratamiento, y la mención de alguna o algunas de las enfermedades susceptibles de ser tratadas mediante estos productos.*

*Será sancionado con la pena de presidio mayor en su grado mínimo quien falsifique o maliciosamente haga uso de recetas falsas para justificar el cultivo de especies vegetales del género cannabis. Si se acreditare que dicha conducta tiene por objeto la comercialización de la droga o su facilitación a un tercero, la pena aumentará en un grado”.*

**TRIGÉSIMO QUINTO:** La circunstancia que la norma recién copiada haya sido declarada inadmisibles por el Senado y que hubiese aprobada en definitiva por el Congreso Nacional la indicación proveniente de la Cámara de Diputados, no es indicativa de que esta última atentara contra las ideas matrices del proyecto por las razones que ahora exponemos.

La indicación se repuso “en los trámites que corresponda”, en este caso, por la Comisión Mixta, siendo dicha propuesta y aprobada por la Cámara de Diputados. Como dice Alejandro Silva Bascuñán, la indicación se formuló en la oportunidad debida, en una de “las diversas etapas en las que se contempla su posibilidad de proponerla según el curso del proceso, durante la aprobación por las Cámaras, o en el pronunciamiento de los informes de una comisión mixta o en la consideración de los vetos, todo conforme con las disposiciones reglamentarias pertinentes y con las decisiones que vayan adoptándose” (ob. cit., p. 121).

El cuestionamiento a reponer una indicación que había sido previamente declarada inadmisibles se dirige en contra de una actuación soberana del Parlamento producto de un acuerdo adoptado por una Comisión Mixta creada para salvar las discrepancias surgidas entre las Cámaras.

Por último, y a mayor abundamiento, la norma que fue declarada inadmisibles se diferencia a la aprobada por el Congreso, en relación con la causal de justificación que crea, ya que, al igual que la norma propuesta para reformar el Código Sanitario, dice relación con la autorización para cultivar cannabis para la “fabricación de productos derivados de especies, subespecies y variedades del género cannabis que tengan como objetivo la atención de un tratamiento médico”; mientras que la regla impugnada establece como causal de justificación el simple cultivo de especies vegetales del género cannabis para la atención de un tratamiento médico

**TRIGÉSIMO SEXTO:** Finalmente, el requerimiento sostiene que “no solamente hay una incompatibilidad, sino más bien una colisión frontal entre fortalecer la



respuesta penal y dotar de herramientas a los actores del sistema de persecución penal, con generar mecanismos eximentes de responsabilidad que, en definitiva, podrían importar una traba relevante en imputaciones de conductas reprimidas y sancionadas en la propia ley N° 20.000” (fs. 23) añadiendo que hay “fundamentos distintos entre reglas consistentes en fortalecer la respuesta penal frente al narcotráfico y eximir de responsabilidad penal a quienes hacen uso de cannabis auto cultivada (fs. 24).

Sin embargo, al preguntarse el profesor Sebastián Soto Velasco, si vulnera la idea matriz proponer una indicación contraria al contenido del proyecto de ley en discusión responde: *“Definitivamente no. ¿Cómo podría ser contraria a la idea matriz una propuesta vinculada directamente con ella pero que la modifique, sea para no legislar al respecto o para hacerlo de un modo radicalmente distinto? Sostener algo diferente deja el trámite legislativo ya no limitado en cuanto a los tópicos que pueden discutirse en un determinado proyecto de ley. También deja atado el contenido específico de ese proyecto. En otras palabras, solo podría rechazarse mas no modificarse un proyecto de ley”*. En ese sentido, *“No serían admisibles, a juicio de esta tesis, indicaciones para suprimir una determinada materia en el proyecto de ley ni para modificar sustancialmente otra contenida en él. Ello pues, supuestamente, alteraría la idea matriz. Lo correcto es sostener, como se ha argumentado en estas páginas, que la idea matriz fija el marco del debate respecto al contenido de una determinada iniciativa. No establece, ni puede hacerlo, una determinada manera de abordar ese contenido. Ello queda a la deliberación de las cámaras”* (Sebastián Soto Velasco, Congreso Nacional y Proceso Legislativo. Teoría y Práctica, Editorial Thomson Reuters, 2015, p. 318).

Por lo tanto, introducir una norma que permite el auto cultivo de cannabis con fines médicos no constituye una idea contraria a las ideas matrices o fundamentales contenidas en el Proyecto de Ley. Lo anterior considerando que combatir el tráfico de drogas perfectamente puede realizarse permitiendo el cultivo con fines médicos, sin perjuicio de tipificar la conducta en caso de que se falsifique o haga un mal uso de las recetas con el objeto de cultivar, comercializar o facilitar la droga a un tercero.

## XII.- CONCLUSIONES

**TRIGÉSIMO SÉPTIMO:** Que atendido el mérito de lo razonado y en consideración al requerimiento parlamentario deducido en estos autos no es posible acoger la solicitud, toda vez que la norma cuestionada no contraviene en forma alguna la Carta Fundamental. Por lo anterior procede rechazar el requerimiento.

**Y TENIENDO PRESENTE** lo preceptuado en el artículo 93, inciso primero, N° 3°, y en las demás disposiciones citadas y pertinentes de la Constitución Política de la República y de la Ley N° 17.997, Orgánica Constitucional del Tribunal Constitucional,



**SE RESUELVE:**

**QUE SE RECHAZA EL REQUERIMIENTO DE INCONSTITUCIONALIDAD PRESENTADO POR UN GRUPO DE HONORABLES DIPUTADAS Y DIPUTADOS DE LA REPÚBLICA RESPECTO DEL NUMERAL CUARTO DEL ARTÍCULO PRIMERO DEL PROYECTO DE LEY CONTENIDO EN LOS BOLETINES REFUNDIDOS N°S 13.588-07, 11.915-07, 12.668-07 Y 12.776-07.**

**DISIDENCIA**

**Acordada con el voto en contra de los Ministros señores CRISTIÁN LETELIER AGUILAR, JOSÉ IGNACIO VÁSQUEZ MÁRQUEZ y MIGUEL ÁNGEL FERNÁNDEZ GONZÁLEZ, quienes estuvieron por acoger el requerimiento, en virtud de las siguientes argumentaciones:**

1°. Que, los parlamentarios requirentes han sometido a conocimiento y decisión de esta Magistratura, conforme a lo dispuesto en el artículo 93 inciso primero N° 3° de la Carta Fundamental, la constitucionalidad del artículo 1° N° 4) del proyecto de ley que modifica diversos cuerpos legales con el objeto de mejorar la persecución del narcotráfico y crimen organizado, regular el destino de los bienes incautados en esos delitos y fortalecer las instituciones de rehabilitación y reinserción social, por cuanto consideran que vulnera lo dispuesto en el artículo 69 inciso primero de la Constitución, en virtud del cual “[t]odo proyecto puede ser objeto de adiciones o correcciones en los trámites que corresponda, tanto en la Cámara de Diputados como en el Senado; pero en ningún caso se admitirán las que no tengan relación directa con las ideas matrices o fundamentales del proyecto”.

**I. OBJETO DE LA CONTROVERSIA PLANTEADA**

2°. Que, la norma requerida de inconstitucionalidad por los parlamentarios requirentes incorpora, como nuevo inciso segundo del artículo 8° de la Ley N° 20.000, una disposición conforme a la que “[s]e entenderá justificado el cultivo de especies vegetales del género cannabis para la atención de un tratamiento de salud, con la presentación de la receta extendida para ese efecto por un médico cirujano tratante, la que deberá indicar el diagnóstico de la enfermedad, su tratamiento y duración, además de la forma de administración del cannabis, la que no podrá ser mediante combustión. Será sancionado con la pena de presidio mayor en su grado mínimo quien falsifique o maliciosamente haga uso de recetas falsas para justificar el cultivo de especies vegetales del género cannabis. Si se acreditare que dicha conducta tiene por objeto la comercialización de la droga o su facilitación a un tercero, la pena aumentará en un grado”;



3°. Que, los requirentes sostienen que los proyectos de ley refundidos, donde se ha formulado la indicación objetada, persiguen “(...) dotar al sistema de persecución penal de nuevas herramientas para combatir el crimen organizado y particularmente los delitos de tráfico y microtráfico de drogas.

*Hay en los boletines refundidos una idea palpable de avanzar hacia una respuesta penal agravada, ya sea con nuevas tipificaciones o con el fortalecimiento de las herramientas legales y de los organismos estatales encargados del combate al narcotráfico y de la administración de los bienes que fueren objeto de comiso o incautación por parte de las policías” (fs. 22).*

En cambio, “(...) pareciera no solamente incompatible la idea de generar un eximente de responsabilidad penal en casos de auto cultivo de cannabis, aun cuando éste fuera concebido para un uso medicinal. En efecto, tal como lo señalamos, no solamente hay una incompatibilidad, sino más bien una colisión frontal entre fortalecer la respuesta penal y dotar de herramientas a los actores del sistema de persecución penal, con generar mecanismos eximentes de responsabilidad penal que, en definitiva, podrían importar una traba relevante en imputaciones de conductas reprimidas y sancionadas en la propia ley N° 20.000” (fs. 22-23);

4°. Que, sin embargo, S.E. el Presidente de la República ha sostenido, para instar por el rechazo del requerimiento, que “(...) tanto el concepto como el propósito y límites de las ideas matrices buscan no sólo organizar el proceso de formación de la ley, sino que dar coherencia al ordenamiento, otorgarle sistematicidad y permitir su adecuada interpretación. Así, en un primer nivel de análisis, la determinación de la idea matriz de una iniciativa debe atender no sólo a la literalidad del mensaje o moción –como realizan los y las requirentes–, sino que igualmente al contenido del proyecto, la discusión general, los demás antecedentes legislativos que la enmarcan y al problema que se desea resolver con la modificación normativa. Esta comprensión sustantiva supone que existen múltiples mecanismos, orientaciones e intensidades disponibles para el debate legislativo y que los textos son únicamente medios o instrumentos en la iniciativa” (fs. 2.397-2.398);

5°. Que, así las cosas, el objeto de la controversia constitucional que se ha traído a nuestra decisión se vincula, en definitiva, con la comprensión que se adopte acerca del concepto de *idea matriz o fundamental*, pues, en la interpretación de los requirentes esa idea se encuentra sólo en el mensaje o moción y cabe admitir nada más que aquellas indicaciones que se relacionan directamente con ellas. La segunda aproximación, propiciada por las partes que han pedido el rechazo del requerimiento de fs. 1, plantea una interpretación más extensiva, tanto en el sentido que las ideas matrices o fundamentales se encontrarían no sólo en la iniciativa, sino también en otros trámites o momentos de la discusión parlamentaria, y porque debería procederse a una *comprensión sustantiva* para vincularlas con la indicación cuestionada, donde el texto es un mero instrumento que puede adoptar múltiples formas, orientaciones, mecanismos o intensidades;



## II. IDEAS MATRICES Y JURISPRUDENCIA PRECEDENTE

6°. Que, para resolver la cuestión constitucional planteada en estos autos resulta indispensable considerar el origen y objetivo que persiguió tanto el constituyente de 1925, como el de 1980, al incorporar el actual artículo 69 a la Carta Fundamental y, muy especialmente, la jurisprudencia precedente de esta Magistratura en la materia porque nos parece que ha trazado criterios de interpretación de esa disposición constitucional que no pueden sino ser reiterados en este caso porque son consistentes con aquel origen y objetivo;

### 1. Origen y objetivo

7°. Que, la regla de las ideas matrices o fundamentales fue incorporada a nuestro régimen constitucional en virtud de la reforma introducida a la Constitución de 1925, en 1970, mediante la Ley N° 17.284, y, como lo recuerda el profesor Francisco Cumplido, tuvo por finalidad dotar de unidad interna a los proyectos de ley, excluyendo las denominadas *leyes misceláneas*, a las que contribuían tanto parlamentarios como el Presidente de la República (“La Especificación de la Ley”, *Reforma Constitucional 1970*, Santiago, Ed. Jurídica de Chile, 1970, pp. 46-47).

Para la consecución de ese objetivo, agrega el profesor Cumplido, “(...) *se eleva al carácter de norma constitucional lo prescrito en los Reglamentos de las Cámaras sobre prohibición de formular indicaciones que no digan relación con las ideas matrices o fundamentales del proyecto (...)*” (p. 181);

8°. Que, así también lo constató esta Magistratura ya en el Rol N° 1, en 1972, a raíz de un requerimiento del Presidente Salvador Allende, en cuanto a reconocer que “(...) *históricamente hablando, y en particular desde 1942 en adelante, ha sido costumbre que, año a año, se haya utilizado 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 cuestión constitucional sobre tal procedimiento, pues se impone asimismo destacar que, aparte de que no había mecanismo para recurrir alegando tal vicio, faltaba también el órgano llamado a emitir ese pronunciamiento. Dicha práctica viciosa se observa aun dentro de la tramitación en el Congreso del proyecto de ley que ha motivado este requerimiento, ya que un detenido análisis de las indicaciones que los Parlamentarios hicieron en ella, muchas de las cuales obtuvieron aprobación, demuestra que incurrieron en esa práctica personeros representantes de las más diversas corrientes de opinión, todo lo cual permite concluir que se trata de un procedimiento hasta ahora no reparado pero que no puede, obviamente, ser constitutivo de derecho, ya que la doctrina científica en materia de derecho público sostiene invariablemente que las prácticas contrarias y la mera tolerancia no pueden provocar la derogación de la norma jurídica” (c. 20°);*

9°. Que, al dictarse la actual Constitución, la disposición sobre ideas matrices prácticamente fue mantenida en su texto vigente desde 1970, sin mayor debate (Actas de la Comisión de Estudio, sesión 349<sup>a</sup>, celebrada el 12 de abril de 1978 y Actas del Consejo de Estado, sesión 88<sup>a</sup>, celebrada el 4 de septiembre de 1979), por lo que, “(...)



desde su primera formulación hasta el presente, el espíritu del constituyente ha permanecido inalterable: ordenar el proceso de formación de la ley para evitar que se generen los llamados “proyectos de ley misceláneos”.

Por consiguiente, ni la expresión gramatical del texto ni la voluntad del constituyente ofrecen dificultades para que el intérprete pueda averiguar el sentido de la regla constitucional” (c. 15°, Rol N° 259);

10°. Que, de esta manera y conforme al artículo 69 de la Constitución, todo proyecto de ley puede ser objeto de adiciones o correcciones en los trámites que corresponda, pero, en ningún caso, se admitirán las que no tengan relación directa con sus ideas matrices o fundamentales, esto es, conforme a lo dispuesto en el artículo 23 inciso tercero de la Ley Orgánica Constitucional del Congreso Nacional, aquéllas contenidas en el mensaje o moción;

11°. Que, en consecuencia, la “(...) potestad de iniciativa tiene numerosas y severas limitaciones y prohibiciones, algunas de aplicación común a los mensajes y mociones; otros gravitantes únicamente sobre los diputados y senadores. Desde luego, el artículo 69 inciso 1° de la Constitución prohíbe siempre y sin distinción alguna del órgano colegislador de que se trate, plantear indicaciones ajenas a las ideas matrices o fundamentales del proyecto, es decir, aquellas que no aparecen explícita y claramente expuestas en el mensaje o iniciativa correspondiente” (José Luis Cea Egaña: *Derecho Constitucional Chileno*, Tomo III, Ediciones UC, 2013, p. 448);

12°. Que, es claro -y en esto no caben dos alternativas de interpretación, atendido el texto expreso del artículo 23 inciso tercero de la Ley Orgánica Constitucional del Congreso Nacional- que las ideas matrices o fundamentales se encuentran en el mensaje o moción respectivo y no pueden considerarse los demás informes, trámites o intervenciones, durante el proceso legislativo, para encontrarlas fuera de aquel mensaje o moción;

13°. Que, por ello, esta Magistratura ha señalado que “(...) la preceptiva contenida en la Ley N° 18.918, Ley Orgánica Constitucional del Congreso Nacional, dio respuesta definitiva a esta interrogante, que con anterioridad había preocupado a la doctrina.

En efecto, el inciso final del artículo 23 de la Ley N° 18.918, antes citada, expresa: “... se considerarán como ideas matrices o fundamentales de un proyecto aquellas contenidas en el mensaje o moción, según corresponda”.

Por su parte, el inciso primero del artículo 24 de la misma ley dice: “Sólo serán admitidas las indicaciones que digan relación con las ideas matrices o fundamentales del proyecto” (c. 21°, Rol N° 719);

## 2. Jurisprudencia del Tribunal Constitucional

14°. Que, la decisión que hemos adoptado los Ministros que suscribimos esta disidencia consiste en apearnos a las determinaciones y criterios interpretativos que



constan en dicha jurisprudencia, lo que nos lleva a acoger el requerimiento porque la indicación objetada no tiene relación directa con las ideas matrices o fundamentales de los proyectos fusionados;

#### A. Noción de ideas matrices y relación directa con las indicaciones

15°. Que, en efecto, la jurisprudencia reiterada, en esta materia, es clara y contundente para mostrar que “(...) *las ideas matrices o fundamentales del proyecto son únicamente las comprendidas en el mensaje o moción pertinente y las indicaciones que tienen relación directa con las mismas son las que guardan con las primeras no sólo una vinculación inmediata sino que, además, sustantiva”, (c. 17°, Rol N° 786) de tal manera que “(...) la relación debe ser próxima, cercana, pertinente o atinente a las ideas del proyecto (...)” (c. 32°, Rol N° 410) o, como lo señalamos en el Rol N° 413, “(...) *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 (...)*” (c. 10°);*

16°. Que, es indubitado, entonces, cuál es la naturaleza del vínculo que debe existir entre las ideas matrices o fundamentales y las indicaciones, a partir de la determinación que aquellas ideas se encuentran contenidas en el mensaje o moción, exigiéndose una relación directa, precisa o inmediata (Rol N° 1.005, c. 33°), de suerte que no resulta posible invocar argumentos de contexto, entorno, circunstanciales o meramente aproximativos para sostener la relación entre ideas matrices o fundamentales e indicaciones, como cuando se plantea que así logran vincularse las que se refieren en los proyectos fusionados, sobre persecución del narcotráfico y el crimen organizado, regulación del destino de los bienes incautados en esos delitos y fortalecimiento de la rehabilitación y reinserción social de quienes los cometen, con una indicación que justifica el cultivo medicinal de especies vegetales del género cannabis;

17°. Que, en el caso concreto traído a nuestro conocimiento y decisión, ¿cuál es el vínculo entre aquellas ideas matrices o fundamentales y la indicación contenida en el artículo 1° N° 4) que se ha objetado? No parece suficiente sostener que el nexo se encontraría en que ambas dicen relación con asuntos penales o que se sitúan en el marco de la Ley N° 20.000, dejando al legislador pretérito y no a los colegisladores actuales la determinación de cuándo la relación es directa o no.

¿Se relaciona la indicación sobre el cultivo medicinal de especies vegetales del género cannabis con la persecución del narcotráfico y el crimen organizado o con el destino de los bienes incautados en esos delitos o, en fin, con el fortalecimiento de la rehabilitación y reinserción social de quienes los cometen? No nos parece posible establecer ese nexo, como explicaremos más adelante ni siquiera acudiendo a una tesis amplísima o extensiva de la noción de ideas matrices o fundamentales, como la que los colegisladores que han pedido rechazar el requerimiento plantean para instar por ello;





**B. La ampliación de la noción de ideas matrices a través de la idea de un vínculo sustantivo, que sería *de contexto***

18°. Que, precisamente, se ha tratado de encontrar apoyo a esta tesis en las referencias que se contienen en nuestra jurisprudencia, en cuanto a que la relación *directa* debe ser *sustantiva* para hallar ahí una base argumental que permita ampliar esa exigencia constitucional y avanzar hacia una vinculación *de contexto* como justificante del apego de la indicación cuestionada en estos autos a las ideas matrices o fundamentales de los proyectos fusionados;

19°. Que, a nuestro entender, ello deforma o desatiende lo que esta Magistratura ha sostenido cuando expresa que la relación debe ser *sustantiva*, pues lejos de expresarse con ello una apertura o ampliación del concepto de idea matriz o fundamental (al extremo que lleva a S.E. el Presidente de la República a omitir el artículo 23 inciso tercero de la Ley Orgánica Constitucional del Congreso Nacional) y, con ello, lograr que se incluyan indicaciones del todo ajenas a esas ideas, resulta evidente que -al revés- lo *sustantivo* refuerza el carácter directo, inmediato, cercano, pertinente y sincero de la relación, como lo hemos señalado invariablemente.

No es, en otras palabras, un concepto que pueda justificar una mayor laxitud, ampliación o extensión en dicha relación, debilitándola, sino que, al contrario, fortalece y estrecha todavía más para que ese vínculo no sólo sea *directo* en lo formal (que la idea se encuentre en el mensaje o moción), sino también y además, *sustantivo*, o sea, que la indicación esté genuinamente relacionada con la idea matriz o fundamental;

20°. Que, probablemente, la aparición en nuestra jurisprudencia de esta noción se encuentra en el considerando 33° del Rol N° 410, al sostenerse 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 decimosegundo). *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 fundamental"*.

*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”;*

21°. Que, así, precisamente la exigencia de sustantividad, como elemento que integra y contribuye a dirimir, si se está o no en presencia de una relación directa entre las ideas matrices o fundamentales y la indicación, persigue, efectivamente, evitar que se eluda el artículo 69 inciso primero de la Constitución con una invocación meramente formal de aquella locución -“directa”-, o sea, que la materia objeto de la indicación se encuentre formalmente presente en las ideas matrices o fundamentales del mensaje o moción, pero que no se relacione con ella *sustantivamente*;

22°. Que, sin embargo, es posible mal utilizar el carácter sustantivo, tal y como sucedió, a juicio de alguna doctrina, en el Rol N° 410, donde la resolución del asunto fue criticada por no ser consistente con sus propios razonamientos, ya que, “(...) *aunque el análisis teórico está correcto y bien fundado, es en la aplicación de estos conceptos al caso concreto cuando el Tribunal no hace cabal aplicación de los principios que él mismo determinó antes. De este modo, junto con olvidar el objetivo de respetar las ideas matrices, genera con su actuar incentivos y señales inadecuadas*” (Axel Buchheister Rosas y Sebastián Soto Velasco: “Ideas Matrices en los Proyectos de ley: Inconsistencias del Tribunal Constitucional”, *Sentencias Destacadas 2004*, Santiago, Libertad y Desarrollo, 2005, pp. 140-141);

23°. Que, como quiera que sea, la recta interpretación de nuestra jurisprudencia acerca del artículo 69 inciso primero de la Carta Fundamental es una cuestión sencilla porque impide que la relación directa se verifique sólo mediante el procedimiento formal de constatar que la materia de la indicación se encuentra o no en el mensaje o moción respectivo (aunque si no aparece, ya es suficiente para estimar incumplido ese precepto constitucional), sino que es menester, cuando la mera formalidad sea superada, examinar si la relación es sustantiva, esto es, en la redacción del Rol N° 413, *sincera*, vale decir, veraz o, en su sentido natural y obvio, libre de fingimiento, sin beneficiarse, por ejemplo, de la dinámica de la secuencia y votaciones durante el procedimiento legislativo para resolver, por vía de indicación, en un proyecto de ley sobre persecución del narcotráfico y el crimen organizado, un asunto complejo, latamente discutido en otra iniciativa y que requiere ser examinado en el ámbito sanitario y de la salud pública y no en el de la seguridad interior, como sucede con el cultivo medicinal de especies vegetales del género cannabis;

24°. Que, por eso, hemos explicado que el examen respecto del artículo 69 requiere, en la evaluación de la indicación que sea cuestionada, avanzar “(...) *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” (c. 10°, Rol N° 413);

25°. Que, siendo así, “(...) un reduccionismo literalista-finalista rigidizaría todo el procedimiento deliberativo del Congreso multiplicando los conflictos normativos, en vez de propiciar el acuerdo legislativo. Existiría un conjunto de mini-vicios esencialistas, impidiendo el ejercicio natural del procedimiento legislativo, que es detallar el modo normativo en que las ideas generales se traducen en mandatos normativos o cómo los objetivos pasan a ser preceptos. Este reduccionismo es el más severo formalismo que se le puede imponer a un Congreso, lo que no se deduce de ninguna regla constitucional que organiza el proceso de formación de la ley” (c. 18°, Rol N° 8.574).

Ya lo indicamos en 2019, en cuanto a que “(...) estas potestades del Ejecutivo no pueden interpretarse sin considerar el rol del Congreso Nacional. Desde luego, porque al Congreso Nacional le corresponde aprobar el presupuesto. Ésta no es una función menor ni carente de significado. Ambas Cámaras, con las mayorías respectivas, deben pronunciarse favorablemente para que haya un presupuesto aprobado formalmente y no por silencio. Enseguida, el Congreso dispone de la potestad de disminuir o rechazar los gastos. Al ejercerla, obliga al Ejecutivo a iniciar conversaciones para reponer lo rebajado y atender los requerimientos parlamentarios que fundan dicha rebaja” (c. 40°, Rol N° 5.735);

26°. Que, sin embargo, no concordamos con reinterpretar nuestra jurisprudencia y, con ello, el sentido y alcance que, desde 1970, se ha atribuido al actual artículo 69 de la Carta Fundamental, para acudir a estos argumentos aisladamente considerados buscando sustentar una expansión del concepto de ideas matrices o fundamentales, en circunstancias que ellos, en realidad, fortalecen lo que exige dicho precepto, esto es, que la relación sea *directa*, en los términos que venimos explicando, y no meramente accidental, de contexto o circunstancial;

27°. Que, desde esta perspectiva, no está demás recordar que, durante la discusión del proyecto de Ley Orgánica Constitucional del Congreso Nacional, se había propuesto el siguiente artículo 24 (hoy, 23) inciso primero: “Sólo serán admitidas las indicaciones que digan relación directa con las ideas matrices o fundamentales del proyecto y las tendientes a la mejor solución del asunto por la corporación”.

Sin embargo, al ejercer el control preventivo, contemplado en el artículo 93 inciso primero N° 1° de la Constitución, esta Magistratura aclaró “[q]ue no es posible incluir entre las indicaciones que puedan presentarse a un proyecto de ley en trámite aquellas “tendientes a la mejor resolución del asunto por la corporación, ya que ellas pueden sólo ser las que “tengan relación directa con las ideas matrices o fundamentales del proyecto”, según lo señala expresamente el artículo 66 de la Constitución Política de la República” (c. 2°, Rol N° 91);



### 3. ¿Sólo el objetivo de evitar leyes misceláneas?

28°. Que, cuanto señalamos se vuelve más importante en el caso de autos porque aquí queda en evidencia cómo la regla de las ideas matrices o fundamentales del proyecto y la exigencia de que las indicaciones se relacionen directamente con ellas, no sólo se justifica para evitar las denominadas leyes misceláneas, sino que persigue cautelar también otros valores sustantivos del debate legislativo, pues -como exponen Axel Buchheister y Sebastián Soto en el artículo ya citado- “(...) *Hay razones más de fondo que deben ser consideradas para entender e interpretar correctamente la norma y que encuentran sus fundamentos en los principios que informan una sociedad libre. Entre otros, la exigencia democrática de un debate informado, un Estado con poderes limitados y el respeto a las minorías son principios que permiten sostener la necesidad de que en la práctica legislativa se respeten las ideas matrices de un proyecto de ley*” (p. 130) e, incluso, como se expone, en esta oportunidad, también se encuentra en juego el respeto por las decisiones adoptadas por la mayoría del Senado, en la materia objeto de la indicación requerida;

29°. Que, en efecto, al impedirse que se puedan formular indicaciones contrarias a las ideas matrices o fundamentales del proyecto se busca evitar la incorporación inesperada o sorpresiva de preceptos que puedan dejar sin posibilidad real de intervenir a los ciudadanos que se vean afectados por esa regulación o que, por esa vía, se coarte la deliberación que genuinamente requiere la materia que debe discutirse, puesto que “(...) *esta prohibición buscó además limitar la acción de los grupos de interés durante la tramitación de la ley* (...).

*Para el TC, la Constitución busca entonces que las enmiendas a un Proyecto sean analizadas con detención y en su contexto, tanto por los poderes del Estado como por los interesados, todos asistentes al proceso de formación de la ley. Cualquiera sea el mérito de la norma, lo adecuado es permitir la existencia de un debate profundo. Las indicaciones contrarias o que no tienen relación directa y sustantiva con las ideas matrices rompen esta regla y abren la posibilidad a que en el trámite legislativo los cambios legales no se sometan los estándares de contradicción y contraargumentación debidos” (Arturo Fermandois Vöhringer y José Francisco García: “Origen del Presidencialismo Chileno: Reforma Constitucional de 1970, Ideas Matrices e Iniciativa Legislativa Exclusiva”, *Revista Chilena de Derecho*, Vol. 36 N° 2, 2009, pp. 288 y 296);*

30°. Que, así lo expresamos en el Rol N° 7.896, al indicar que “(...) *Si se acepta legislar al margen de estas matrices de la Ley de Presupuestos, estaríamos reconduciendo los modos de crear derecho a un legislador expedito, que podría afectar todas las modalidades permanentes de formación de la ley* (...)” (c. 14°);

31°. Que, por lo mismo, la regla de ideas matrices o fundamentales también busca respetar a las minorías, pues “(...) *En el debate parlamentario la minoría solo cuenta con una herramienta para tratar de hacer valer sus proposiciones: el debate informado. En cambio la mayoría, para hacer valer sus proposiciones, puede evitar el debate y simplemente votar. Por esta razón todo aquello que permita un debate ordenado sobre materias previamente estudiadas y discutidas, y, al mismo tiempo, todo aquello que evite la sorpresiva discusión de*



temas no contemplados, es una garantía para la minoría. Esta podrá convencer al adversario y ganar, de ese modo, adeptos a su postura” (p. 134);

32°. Que, más todavía, en el caso que han planteado los parlamentarios requirentes, es interesante detenerse en la tramitación legislativa, pues ella evidencia cómo la regla de las ideas matrices o fundamentales contribuye igualmente al resguardo de la deliberación democrática en el Congreso Nacional, con respeto de las decisiones que adopten las mayorías y minorías parlamentarias.

En efecto, la Cámara de Diputadas y Diputados, en primer trámite constitucional, aprobó la norma que es objeto del requerimiento de autos, (fs. 274), la que fue objeto, durante el segundo trámite constitucional, en la Comisión de Seguridad Pública del Senado, de una indicación para agregar dos incisos del siguiente tenor: “Se entenderá que existe la debida autorización de la siembra, plantación, cultivo o cosecha de especies vegetales del género *cannabis* cuando ésta sea destinada para la fabricación de productos derivados de especies, subespecies y variedades del género *cannabis* que tengan como objetivo la atención de un tratamiento médico que haya sido prescrita por el médico cirujano tratante mediante la correspondiente receta extendida. La receta deberá contener la dosis necesaria, el tiempo de duración del tratamiento, y la mención de alguna o algunas de las enfermedades susceptibles de ser tratadas mediante estos productos.

*Será sancionado con la pena de presidio mayor en su grado mínimo quien falsifique o maliciosamente haga uso de recetas falsas para justificar el cultivo de especies vegetales del género *cannabis*. Si se acreditare que dicha conducta tiene por objeto la comercialización de la droga o su facilitación a un tercero, la pena aumentará en un grado”.*

Esta indicación fue declarada inadmisibles por la Sala del Senado (fs. 1.609), lo que motivó que, al pronunciarse dicha Corporación respecto de la norma propuesta por la Cámara de Diputadas y Diputados, se planteara que la inadmisibilidad afectaba también a la disposición proveniente del primer trámite, como lo expuso el senador Galilea (fs. 1.609). Sin embargo, primó la tesis sostenida por el Presidente del Senado, en orden a que, como ya había sido aprobada por la Cámara y votada en general por el Senado, la oportunidad para declararla inadmisibles se encontraba precluida, debiendo votarse su contenido (fs. 1.610). Así las cosas, la norma fue rechazada (fs. 1618).

Atendido este rechazo en el Senado y su reincorporación en el tercer trámite constitucional, la Comisión Mixta resolvió mantener la norma aprobada en la Cámara de Diputadas y Diputados, la que ha sido traída por los parlamentarios requirentes a control de esta Magistratura.

Finalmente, cabe tener presente que, en el primer trámite constitucional, se presentaron cuatro indicaciones sobre esta materia (fs. 814-815). Una de ellas fue declarada inadmisibles (fs. 818) y las otras tres, admisibles (fs. 826), originando, en definitiva, la norma que se impugna;



33°. Que, desde esta perspectiva, procede recordar que, en el Rol N° 259, ya sostuvimos que “(...) *no se discute que la proposición de la Comisión (Mixta) sobre la forma y modo de resolver las dificultades, no puede sustraerse a la limitación impuesta por el artículo 66 (hoy, 69) de la Carta Fundamental. Otra interpretación supone desarticular todo el sistema ideado por el constituyente para ordenar el proceso formativo de la ley*” (c. 38°);

34°. Que, el derrotero legislativo seguido por la indicación finalmente propuesta por la Comisión Mixta conduce, en términos objetivos y prácticos, a la vez, a desconocer lo decidido -sustancialmente- sobre la materia por la mayoría en el Senado, dejando subsistente una norma que pugna con las ideas matrices o fundamentales contenidas en los proyectos fusionados, resolviendo, sin consideración a cuestiones sanitarias o de salud pública, acerca de un asunto complejo y que viene siendo latamente debatido en el Congreso Nacional, pues, como lo ha planteado el Colegio Médico en su escrito de téngase presente, “[c]omo gremio médico nos preocupa que se indiquen sustancias cuyos potenciales efectos negativos sobre la salud son conocidos, sin el respaldo de pruebas de eficacia, seguridad y calidad necesario para hacerlo de manera segura y respetando los principios éticos básicos que nos exige nuestro quehacer profesional, como tampoco estamos de acuerdo con que se apruebe la legalización de una sustancia sabidamente nociva para la salud de la población” (fs. 2.344);

## II. APLICACIÓN A LA DISPOSICIÓN IMPUGNADA

35°. Que, a partir de los razonamientos expuestos, examinamos el artículo 1° N° 4) del proyecto de ley que modifica diversos cuerpos legales con el objeto de mejorar la persecución del narcotráfico y crimen organizado, regular el destino de los bienes incautados en esos delitos y fortalecer las instituciones de rehabilitación y reinserción social, concluyendo que, efectivamente, como lo sostienen los requirentes, vulnera lo dispuesto en el artículo 69 inciso primero de la Constitución;

### 1. La indicación no dice relación directa con las ideas matrices o fundamentales

36°. Que, para arribar a esa conclusión, con base en el texto, contexto y espíritu de la norma constitucional, recogido por la doctrina y asentado en nuestra jurisprudencia, verificamos que, no obstante tratarse de cuatro proyectos de ley fusionados, todos ellos son consistentes en cuanto a las ideas matrices o fundamentales contenidas en el respectivo mensaje o mociones;

37°. Que, en efecto, el primer proyecto fusionado corresponde a un mensaje de S.E. el Presidente de la República con el que inicia un proyecto de ley que fortalece la persecución de los delitos sancionados en la Ley N° 20.000 y la institucionalidad encargada de la misma (contenido en el Boletín N° 13.588-07) que, según se lee en la iniciativa, se fundamenta en el “[c]ombate frontal al narcotráfico y al crimen organizado” para lo cual, “[l]a iniciativa dispone una serie de medidas para combatir el narcotráfico,



*aplicando todo el rigor de la ley en contra de quienes conforman estas organizaciones delictivas, colocando especial acento en acciones destinadas a limitar su capacidad económica. Enajenación temprana y comiso por equivalencia” (fs. 81).*

El segundo proyecto corresponde a una moción que modifica la Ley N° 20.000 para tipificar el delito de suministro de drogas a una persona, sin su consentimiento o conocimiento (Boletín N° 11.915-07), en cuyo título 2 -sobre *Ideas Matrices*- se lee que ésta consiste en que, “[s]uministrar una sustancia o droga estupefaciente o sicotrópica a una persona, sin su consentimiento o conocimiento, constituye un grave atentado contra su dignidad humana, contra su autonomía personal, contra su libertad de decisión y de autodeterminación” (fs. 44).

La tercera iniciativa, contenida en el Boletín N° 12.668-07, también modifica la Ley N° 20.000, en materia de persecución y sanción del tráfico de drogas en pequeñas cantidades e identifica como idea matriz, “(...) aumentar la pena del microtráfico, y perfeccionar su regulación y persecución penal a través de la modificación de los elementos del tipo, y de su prueba” (fs. 57).

Por último, el cuarto proyecto fusionado, que dispone la extinción del dominio sobre los productos e instrumentos del delito, en los casos y en la forma que indica, correspondiente al Boletín N° 12.776-07, explicita como idea matriz, “(...) regular la recuperación de activos adquiridos por actividades ilícitas a través del establecimiento de la institución de extinción del dominio, o decomiso sin condena” (fs. 65);

38°. Que, así las cosas, los proyectos fusionados, en definitiva, dan cuenta de un conjunto de iniciativas, clara y fuertemente orientadas a combatir el narcotráfico y el crimen organizado, tanto desde la perspectiva de la la persecución de los delitos sancionados en la Ley N° 20.000, tipificando también el de suministrar drogas a una persona sin su consentimiento o conocimiento, como en materia de sanción del tráfico de drogas en pequeñas cantidades y alcanzando la extinción del dominio sobre los productos e instrumentos del delito, de tal manera que la pregunta es ¿qué relación directa puede tener con esas ideas matrices o fundamentales una disposición que establece cuándo se entiende justificado el cultivo de especies vegetales del género cannabis para la atención de un tratamiento de salud?;

39°. Que, conforme a los razonamientos expuestos, particularmente desde el origen de la regla de ideas matrices en 1970, su reiteración en 1980, y conforme ha sido comprendida por esta Magistratura, no aparece la relación directa que exige la norma constitucional entre la disposición que ha sido objetada y las cuestiones acerca de las cuales versan los cuatro proyectos de ley fusionados, como quedó, además, en evidencia durante su tramitación, habiéndose declarado inadmisibles otras indicaciones en el mismo sentido.

Desde esta perspectiva, nos parece que resulta sintomático que el propio Subsecretario del Interior, a quien corresponde, conforme a lo dispuesto en el artículo 9° inciso primero de la Ley N° 20.502, ser el órgano de colaboración inmediata del Ministro en todas aquellas materias relativas a la seguridad pública



interior, mantención del orden público y la coordinación territorial del gobierno, haya manifestado, como se recuerda a fs. 1.611, que “[e]n cuanto al planteamiento del Senador Coloma relativo a la cannabis, refirió que el Gobierno planteó en su momento ser partidario de que la regulación acerca del consumo medicinal de cannabis se discutiera en una legislación particular, por cuanto el foco de este proyecto se encuentra en otro objetivo, no obstante lo cual el tema fue incorporado mediante una indicación parlamentaria aprobada por mayoría” (Informe de la Comisión de Hacienda del Senado, 12 de octubre de 2022, p. 14);

40°. Que, entonces, sometiendo la indicación objetada al estándar que ha fijado nuestra jurisprudencia y que hemos resumido previamente, constatamos que no se encuentra en una relación directa, esto es, una vinculación *inmediata y sustantiva*, de tal manera que no aparece una relación *próxima, cercana, pertinente o atinente* con las ideas matrices o fundamentales contenidas en los cuatro proyectos fusionados ni se establece una vinculación *de fondo o sincera* con ellas;

41°. Que, mientras los proyectos fusionados se orientan a combatir el narcotráfico tanto desde la perspectiva de la persecución de los delitos sancionados en la Ley N° 20.000, tipificando también el de suministrar drogas a una persona sin su consentimiento o conocimiento, como en materia de sanción del tráfico de drogas en pequeñas cantidades y alcanzando la extinción del dominio sobre los productos e instrumentos del delito, la indicación justifica el cultivo de especies vegetales del género cannabis para la atención de un tratamiento de salud, por lo que, lejos de poseer una vinculación directa, cercana, pertinente, próxima, sincera, de fondo o sustantiva, más bien se endereza hacia una determinación distinta, insertándose en un proyecto diverso de aquel en que está siendo debatido, en el contexto sanitario o de salud pública, donde corresponde examinar un asunto complejo como el que resuelve, sin más, la indicación objetada;

Así es, desde que la materia objeto de la indicación cuestionada se encuentra contenida en un proyecto de ley diverso que se viene tramitando en el Congreso Nacional desde 2107, en virtud del cual se modifica el Código Sanitario, precisamente, para incorporar y regular el uso medicinal de productos derivados de cannabis (Boletín N° 11.327);

42°. Que, en consecuencia, estuvimos por acoger el requerimiento parlamentario de fs. 1 porque la indicación contenida en el artículo 1° N° 4) del proyecto de ley vulnera lo dispuesto en el artículo 69 inciso primero de la Constitución, ya que no dice relación directa con las ideas matrices o fundamentales de los proyectos fusionados, vinculados con la persecución del narcotráfico y el crimen organizado, regular el destino de los bienes incautados en esos delitos y fortalecer las instituciones de rehabilitación y reinserción social.

Y ello, sea que se adopte una interpretación más estricta del artículo 69 constitucional o se avance hacia una modalidad más flexible, pues tampoco, en esta perspectiva, es posible hallar la vinculación entre aquellas ideas y la indicación sobre





uso medicinal de la cannabis, validando su incorporación a nuestro ordenamiento jurídico por una vía tangencial u oblicua que sirve para eludir el debate acerca de la cuestión sustantiva que ella plantea respecto de lo que no corresponde que nos pronunciemos, por no haber sido materia del requerimiento de autos, pero donde es claro que, en lo que sí hemos sido convocados a resolver, estuvimos por declarar la inconstitucionalidad del artículo 1 N° 4) del proyecto, por infringir el artículo 69 de la Carta Fundamental;

## 2. Consideración sobre política criminal y competencia del Tribunal

43°. Que, no hacerlo así y validar la argumentación de los colegisladores que estuvieron porque se rechazara el requerimiento, admitiendo una idea desconectada de las ideas matrices o fundamentales del proyecto e, incluso, en cierto extremo, contraria a ellas, nos fuerza a un ejercicio de la atribución que nos ha conferido el artículo 93 inciso primero N° 3° de la Constitución que avanza en el ámbito que es propio de la determinación legislativa y, en el caso específico de la materia objeto de estos autos, en la definición del contenido y contornos de la política criminal en materia de uso medicinal de productos derivados de la cannabis, lo que no corresponde a esta Magistratura;

44°. Que, precisamente, la formulación legislativa, en esta materia, fue fusionar los cuatro proyectos referidos a la persecución del narcotráfico y el crimen organizado, dejando en una deliberación distinta, el que dice relación con aquel uso medicinal. Aquellos situados en el ámbito de la seguridad pública y éste en la esfera de competencia sanitaria y de salud pública, tal y como se comprendió en el Senado, al pronunciarse sobre la inadmisibilidad de una indicación análoga a la contenida en el artículo 1 N° 4) y al rechazar la que ha sido requerida, repuesta por vía de la Comisión Mixta, habiendo subsistido esta última, entonces, por la dinámica de la tramitación legislativa, como se ha explicado;

45°. Que, en estos términos, es improcedente llevar a esta Magistratura a sostener que la indicación impugnada se sitúa dentro del *contexto* de las ideas matrices o fundamentales de los proyectos fusionados aduciendo que la persecución del narcotráfico y el crimen organizado no supone, necesariamente, tipificar delitos, sino que también, en el marco de la determinación de la política criminal por parte del legislador, puede consistir en establecer disposiciones que autoricen el uso medicinal de productos derivados de la cannabis, pues la configuración de aquella persecución no excluiría la incorporación de preceptos tendientes a delimitar más certeramente lo que es delito y lo que no es o lo que se sitúa o no en el ámbito de la tipificación, por vía de causales de exculpación, hipótesis de antijuridicidad, presunciones u otros mecanismos propios de la sistemática penal. Nada de lo cual puede ser evaluado y menos resuelto en esta sede de control de constitucionalidad.



## PREVENCIÓN

El **Ministro señor RODRIGO PICA FLORES previene** que concurre a lo resuelto sin compartir lo razonado en los títulos III, IV y VII de la presente sentencia.

Redactó la sentencia el Ministro señor NELSON POZO SILVA y la disidencia, el Ministro señor MIGUEL ÁNGEL FERNÁNDEZ GONZÁLEZ. La prevención fue redactada por el Ministro señor RODRIGO PICA FLORES.

Comuníquese, notifíquese, regístrese y archívese.

**Rol N° 14.146-23-CPT**

0002588

DOS MIL QUINIENTOS OCHENTA Y OCHO

Pronunciada por el Excmo. Tribunal Constitucional, integrada por su Presidenta, Ministra señora Nancy Adriana Yáñez Fuenzalida, y por sus Ministros señor Cristian Omar Letelier Aguilar, señor Nelson Roberto Pozo Silva, señor José Ignacio Vásquez Márquez, señora María Pía Silva Gallinato, señor Miguel Ángel Fernández González, señor Rodrigo Patricio Pica Flores y señora Daniela Beatriz Marzi Muñoz.

Autoriza la Secretaria del Tribunal Constitucional, señora María Angélica Barriga Meza.



E5B3FF7D-E04F-4AFA-91F0-51BAB004DFE5

Este documento incorpora una firma electrónica avanzada. Su validez puede ser consultada en [www.tribunalconstitucional.cl](http://www.tribunalconstitucional.cl) con el código de verificación indicado bajo el código de barras.