

Chapter Title: CAPÍTULO V: CONGRESO NACIONAL

Book Title: Curso de Derecho Constitucional III

Book Author(s): Ángela Vivanco Martínez

Published by: Ediciones UC

Stable URL: <https://www.jstor.org/stable/j.ctt15hvst3.5>

JSTOR is a not-for-profit service that helps scholars, researchers, and students discover, use, and build upon a wide range of content in a trusted digital archive. We use information technology and tools to increase productivity and facilitate new forms of scholarship. For more information about JSTOR, please contact support@jstor.org.

Your use of the JSTOR archive indicates your acceptance of the Terms & Conditions of Use, available at <https://about.jstor.org/terms>



JSTOR

Ediciones UC is collaborating with JSTOR to digitize, preserve and extend access to *Curso de Derecho Constitucional III*

II.

CAPÍTULO V: CONGRESO NACIONAL

1. Introducción

A) Noticia histórica

Recordando nuestra historia política, podemos observar que en esta se han realizado un número importante de revoluciones y contrarrevoluciones, las cuales se han fundamentado en fuertes y dogmáticos movimientos filosófico-políticos. Todas ellas, asimismo, presentan un elemento común: su deseo de establecer poderes originarios que no tengan nexos, en lo posible, con el régimen anterior.

Ello ha repercutido directamente en la estabilidad de nuestras instituciones jurídicas. El establecimiento de poderes originarios se ha traducido jurídicamente en la dictación de diversas Constituciones, diferentes entre sí, y por lo mismo se han creado o desarrollado distintas instituciones y órganos constitucionales.

De las consecuencias de esta realidad histórico-política, el Congreso no podía quedar indemne, al ser un órgano que legisla, fiscaliza a otros poderes, y que puede incluso destituir a las más altas autoridades del Estado.

Una de las primeras normas dictadas por la Junta de Gobierno de 1810 fue el “Reglamento para el Arreglo de la Autoridad Ejecutiva Provisoria de Chile”, del 14 de agosto de 1810, el cual, además de establecer un Poder Ejecutivo de tres miembros, estableció un Congreso unicameral, el que se encontraba funcionando desde el 4 de julio de 1811,²⁰² y, a pesar de que este fue disuelto a los pocos meses por José Miguel Carrera, dicha forma unicameral fue mantenida en los primeros reglamentos constitucionales. Esta situación cambió en la Constitución de 1822, la cual estableció un Congreso bicameral: la Cámara de Diputados y el Senado, siendo este el sistema imperante en todas las Constituciones posteriores, incluyendo a la actualmente vigente. Esta estabilidad respecto del número de Cámaras no ha obstado a que durante los casi dos siglos de constitucionalismo nacional, se hayan establecido diversos sistemas de representación popular y distintas funciones o potestades llamadas a cumplir por los parlamentarios en el ejercicio de su cargo.

²⁰² En ese sentido, si se tiene en cuenta que el primer Presidente de Chile fue Manuel Blanco Encalada, se puede afirmar que el Congreso Nacional es anterior a la figura del Presidente de la República.

B) El Parlamento como órgano constitucional

El Congreso Nacional o Parlamento constituye uno de los tres poderes fundamentales del Estado, según la doctrina clásica de división de poderes.²⁰³ Es el órgano representativo de la voluntad ciudadana donde se crean, o mejor dicho, se logran los acuerdos posibles para la creación del sistema de normas jurídicas que regularán la convivencia social del Estado.

Desarrolla las funciones legislativas y de control o fiscalización de los actos del gobierno y la administración del Estado, de acuerdo con la Constitución y dentro de la modalidad de forma de gobierno democrático en que actúa.²⁰⁴

B.1) Función legislativa

La función legislativa o de creación de normas jurídicas es realizada por medio del Parlamento, como órgano representativo de la voluntad ciudadana.²⁰⁵

La función esencial del Congreso es emitir leyes, la cual constituye la función por antonomasia de los parlamentarios. Por esta razón, tradicionalmente, a esta institución se la ha conocido como Poder Legislativo.²⁰⁶

Esta función se logra de forma autárquica o coparticipando con otros poderes o iniciativas; es decir, funcionando como Poder Constituido. El gobierno se ha atribuido una parte importante de la legislación en la fase de la iniciativa, independientemente de que intervenga en el proceso de discusión a través de indicaciones, del derecho a veto, o de su participación indirecta a través de los parlamentarios afines a él.²⁰⁷ De esta forma, la función legislativa ha pasado, poco a poco, del Poder Legislativo al Poder Ejecutivo. Sin perjuicio de lo anterior, hoy es el Parlamento el que dice la última palabra en la aprobación de las leyes, pero gran parte de las leyes presentadas por el Ejecutivo al Parlamento son solo puestas en su conocimiento; es decir, simplemente son “ratificadas” según las correspondientes reglas del mecanismo parlamentario.²⁰⁸

Cabe destacar que la función legislativa se ve reducida a la participación en solo una fracción de las normas que integran el ordenamiento jurídico nacional, por parte del Congreso, pues producto del desarrollo del Estado Social de Derecho y aparejado con este, se amplía la potestad reglamentaria del gobierno y el reconocimiento de su facultad de dictar disposiciones administrativas sobre materias de ley con autorización parlamentaria (decretos con fuerza de ley).²⁰⁹

²⁰³ Recordar que, como se vio en el Tomo I de esta obra (Ángela Vivanco Martínez: *Curso de derecho constitucional. Bases conceptuales y doctrinarias del derecho constitucional*. Tomo I. (Santiago, Ediciones Universidad Católicasegundaedición, 2006, p. 253), “... al hablar de separación de poderes, en realidad nos referimos a una separación de funciones, ya que el poder del Estado o soberanía es uno solo”.

²⁰⁴ Humberto Nogueira Alcalá: *El Congreso Nacional. Introducción al derecho parlamentario chileno y comparado latinoamericano* (Santiago, Educación por la Democracia, Corporación Participa, Serie de Documentos N° 8, 1992) p. 1.

²⁰⁵ *Ibidem*.

²⁰⁶ Álex Solís Fallas: *El control parlamentario*(Programa para el Desarrollo Legislativo, Costa Rica, 1995)pp. 31-32.

²⁰⁷ Nogueira Alcalá, Humberto: *El Congreso Nacional. Introducción al derecho parlamentario chileno y comparado latinoamericano* (citado), p. 2.

²⁰⁸ Leibholz, Gerhard: *Problemas fundamentales de la democracia moderna* (Madrid, Editorial Instituto de Estudios Políticos, 1971)pp. 51-52.

²⁰⁹ Nogueira Alcalá, Humberto: *El Congreso Nacional. Introducción al derecho parlamentario chileno y comparado latinoamericano* (citado), pp. 1-2.

Es oportuno recordar que el fin principal de la división de poderes es evitar la concentración del mismo y, por consiguiente, la tiranía. De manera que si las facultades y competencias del Poder Ejecutivo se incrementan, correlativamente debe incrementarse la función contralora del Parlamento. Solo así se encontrará un nuevo balance en el sistema de pesos y contrapesos que caracteriza al sistema democrático constitucional.²¹⁰

Por regla general, la función creadora del Congreso se verá reflejada en la ley; pero otras veces, en forma excepcional, el mismo órgano tomará otra naturaleza jurídica, y titulará su actuar como Poder Constituyente; en este caso, su decisión será la creación, supresión o modificación de un precepto constitucional.

B.2) Función integradora o representativa

El Congreso, como órgano constitucional, no restringe sus funciones a la creación de la normativa vigente de un Estado. En él, además, se ve reflejado el concepto de *representación popular*, concepto que "... se desarrolló solamente a partir de los siglos XVII y XVIII".²¹¹⁻²¹² Dicho sistema, ante la imposibilidad de repetir la democracia directa, encuentra dos requisitos fundamentales para su existencia: "... permitir que unos pocos tomaran las decisiones que afectarían a muchos y, simultáneamente, que existiera algún vínculo entre aquellos pocos y estos muchos, capaz de dar legitimidad a las decisiones adoptadas por los primeros, legitimidad que en último término sólo podía provenir de la voluntad del pueblo".²¹³

De los organismos que ejercen las funciones estatales, el Legislativo es, por antonomasia, el más político y representativo de todos. El Parlamento es un universo pleno de diversas manifestaciones humanas, en el cual tiene lugar no solo la discusión, la denuncia y el control, sino también la dirección y la representación política.²¹⁴ A través del Parlamento, el sistema político democrático permite integrar a todas las fuerzas políticas significativas que acepten los procedimientos y principios básicos de la democracia, donde las diferencias se resuelven utilizando la razón y la regla de las mayorías, y no la imposición por la fuerza o el exterminio de los adversarios, representándose en este las diversas opiniones de la sociedad.²¹⁵

Siguiendo esta línea de reflexión, como en el Parlamento es donde debe asegurarse y garantizarse una participación adecuada de las minorías en sus diferentes ámbitos de acción, no se debe olvidar el artículo 1º, inciso final, de la Constitución que establece el deber del Estado de promover "la integración armónica de todos los sectores de la Nación y asegurar el derecho de las personas a participar con igualdad de oportunidades en la vida nacional".²¹⁶

²¹⁰ Solís Fallas, Álex: ob. cit., pp. 33-34.

²¹¹ Duverger, Maurice: *Instituciones políticas y derecho constitucional* (Barcelona, Editorial Ariel, 1982, sexta edición) p. 73, en Díaz de Valdés Julia, José Manuel: "Ensayo sobre el Parlamento. Críticas, defensas y propuestas". Tesis para optar al grado académico de magíster en derecho público con mención en derecho constitucional, Pontificia Universidad Católica de Chile, Santiago, junio de 2003, p. 91.

²¹² Lo anterior no quiere decir que hasta esa fecha no hubiese existido la representación política como sistema político, sino que esta carecía de una teorización formal suficiente.

²¹³ Duverger, Maurice: *Instituciones políticas y derecho constitucional* (citado), p. 91.

²¹⁴ Muñoz, Hugo Alfonso: *La Asamblea Legislativa en Costa Rica* (San José, Editorial Costa Rica, 1977), p. 279.

²¹⁵ Nogueira Alcalá, Humberto: *El Congreso Nacional. Introducción al derecho parlamentario chileno y comparado latinoamericano* (citado), p. 2.

²¹⁶ *Ibidem*.

B.3) Función de control o de fiscalización

Como derivación de la anterior función, en especial de la imposibilidad de que cada ciudadano intervenga directamente en la gestión del Estado, es que se ha otorgado otra área de potestades al Congreso: la *fiscalización y control de los actos de los otros poderes públicos*, e incluso de los actos de sus propios integrantes.

El fundamento del control parlamentario responde a dos principios constitucionales básicos: la soberanía popular²¹⁷ y la responsabilidad del gobierno y de los otros órganos del Estado.²¹⁸ En este sentido, el control parlamentario responde a la idea de que el Parlamento representa la expresión más rica y compleja de la voluntad popular, siendo por lo tanto el órgano más representativo que puede ejercer un control o fiscalización del Ejecutivo.²¹⁹

Esta es una de las funciones más importantes de los parlamentos en la actualidad. A través de ellas fiscalizan la tarea de gobierno, manifiestan sus divergencias con el accionar del Ejecutivo y plantean cursos alternativos de acción.²²⁰

La potestad de fiscalización debe concretarse en determinados procedimientos para que pueda tener un efecto práctico y real en el desarrollo de la sociedad. Así tenemos que, en determinadas oportunidades, los integrantes del Congreso en su labor fiscalizadora deberán recurrir ya sea a los tribunales ordinarios de justicia, a tribunales especiales (por ejemplo, solicitando el pronunciamiento al Tribunal Constitucional, cuando sea procedente), o a otro órgano que posea potestades jurisdiccionales.

Constituyen algunos ejemplos de control o fiscalización parlamentaria los siguientes:

1. La obligación que tienen los ministros de Estado de concurrir a las sesiones especiales que la Cámara de Diputados o del Senado convoquen (artículo 37, inciso segundo, de la Constitución Política de la República de Chile).
2. Crear comisiones especiales investigadoras (artículo 52 N° 1, letra c) de la Constitución Política de la República de Chile).
3. Citar a un ministro de Estado, a petición de a lo menos un tercio de los diputados en ejercicio, a fin de formularle preguntas en relación con materias vinculadas al ejercicio de su cargo (artículo 52 N° 1, letra b) de la Constitución Política de la República de Chile).
4. Declarar si ha o no ha lugar las acusaciones constitucionales (artículo 52 N° 2 de la Constitución Política de la República de Chile).

B.4) Función jurisdiccional

Sin embargo, en otras oportunidades no será necesario que el Congreso recurra a poderes u órganos distintos para poder hacer efectiva su potestad fiscalizadora, ya que entrará directamente y

²¹⁷ “Como resultado de este mandato popular, se deriva el control parlamentario; es decir, la capacidad de la Asamblea Legislativa de velar porque el Poder Ejecutivo y la Administración Pública, en general adecuen su acción al ordenamiento jurídico, al respeto por los valores éticos y a las aspiraciones de la voluntad popular”. Solís Fallas, Álex: ob. cit. p. 59.

²¹⁸ Ídem, p. 58.

²¹⁹ Martínez, Gutenberg: *Fiscalización parlamentaria y comisiones investigadoras. Análisis y propuestas* (Santiago, Editorial Jurídica de Chile, 1998)pp. 14-15.

²²⁰ Nogueira Alcalá, Humberto: *El Congreso Nacional. Introducción al derecho parlamentario chileno y comparado latinoamericano* (citado), p. 2.

ante sí a conocer determinados asuntos, que por su naturaleza y relevancia jurídico-política le permiten actuar con facultades jurisdiccionales, y así investigar, conocer, fallar y hacer ejecutar lo juzgado.

El Parlamento se continúa reservando la facultad de acusar constitucionalmente a algunas autoridades por incurrir estas en ciertas infracciones a la Constitución o a la ley, que pueden o no ser delictuales; o en determinados tipos de abusos (artículo 53 N° 1 de la Constitución).²²¹

B.5) Función financiera

El Parlamento tuvo, desde sus inicios en la Edad Media, la misión de votar los impuestos, lo que se ha extendido en la actualidad a toda la vida económica del Estado, autorizando la recaudación de ingresos y la realización de gastos. También analiza y examina la manera en que se ejecuta el presupuesto, llegando a poder modificar indirectamente las tendencias programáticas de un gobierno, al no aprobarle los recursos necesarios para realizar determinados aspectos de su programa.²²²

2. Congreso Nacional en la Constitución de 1980

A) Composición y generación de las Cámaras

Artículo 46:²²³

El Congreso Nacional se compone de dos ramas: la Cámara de Diputados y el Senado. Ambas concurren a la formación de las leyes en conformidad a esta Constitución y tienen las demás atribuciones que ella establece.

El Congreso Nacional se encuentra conformado por dos corporaciones de derecho público, denominadas en forma general Cámaras, pero que individualmente son llamadas Senado y Cámara de Diputados. Así, la estructura del Congreso es bicameral.

Según nuestro sistema constitucional, ambas Cámaras coparticipan con el Presidente de la República en la elaboración de las leyes, pero se diferencian en relación con funciones específicas que cumplen cada una, tanto en materia legislativa como en materia fiscalizadora y jurisdiccional.

Las potestades, atribuciones o competencias del Senado y de la Cámara de Diputados las confiere exclusivamente la Constitución, y nunca las leyes, las cuales, y por ende, no pueden añadir nuevas competencias.

En cuanto a su integración, cada una de las corporaciones presenta grandes diferencias desde el punto de vista de los requisitos exigidos para optar a formar parte de cada una de ellas.

En general se puede decir que la Cámara de Diputados es de mayor número, de representación poblacional y tiene una labor fiscalizadora de los actos del gobierno. En cambio, el Senado tiene menos integrantes, es de integración regional e institucional o designada, sus miembros son de

²²¹ Ídem, p. 3.

²²² Ibídem.

²²³ Recordar que el articulado de la Constitución se vio modificado por la Ley 20.050 de Reforma Constitucional. De este modo, el actual artículo 46 corresponde al antiguo artículo 43.

mayor edad y realizan una actividad consultiva, debiendo prestar acuerdo para actos del Ejecutivo. Es una Cámara más reflexiva que política; más consultiva que decisoria.

A.1) Historia

Como se vio anteriormente, desde la Constitución de 1822²²⁴ que el Congreso está integrado por dos Cámaras. Pero esto no quiere decir que el sistema bicameral haya sido igual durante los últimos 180 años.

En la Constitución de 1925 el bicameralismo por ella establecido era igualitario, y la diferenciación de ambas Cámaras era de carácter secundario: número de sus miembros (cincuenta en el Senado; ciento cincuenta en la Cámara de Diputados); la base distrital o la circunscripción para su elección (departamentos o agrupaciones de departamentos para la Cámara de Diputados; provincias o agrupaciones de provincias colindantes para el Senado); la duración del mandato (ocho años para los senadores; cuatro años para los diputados); edad para ser elegidos (treinta y cinco años para los senadores; veintiún años para los diputados); en materia de funciones, la Cámara de Diputados tenía atribuciones exclusivas para acusar en el juicio político y para fiscalizar los actos del gobierno (artículo 39); el origen de los proyectos de ley sobre contribuciones, sobre presupuesto y sobre reclutamiento era exclusivo de la Cámara de Diputados. El Senado tenía como atribuciones exclusivas juzgar en el juicio político; decidir sobre la admisión de las acciones judiciales por responsabilidad civil de los ministros de Estado; conocer de ciertas contiendas de competencia; dar su acuerdo en algunos actos del Presidente de la República o dar su dictamen cuando este le consultare; otorgar rehabilitaciones de ciudadanía. En el Senado radicaba el origen exclusivo las leyes sobre amnistía y sobre indultos generales.²²⁵

Con el fin de la vigencia de la Constitución de 1925, los constituyentes tuvieron que optar entre un sistema unicameral, uno bicameral igual al anterior o uno bicameral con diferencias. Este último fue el elegido. Las consideraciones que se tomaron en cuenta, en las propias palabras de la Comisión de Estudios de la Nueva Constitución al adoptar esta decisión, fueron las siguientes:²²⁶

- a) La composición bicameral ha sido tradicional en nuestro país y la experiencia que hemos tenido de más de siglo y medio ha sido positiva, lo que no significa por cierto desconocer las deficiencias o excesos que por otras razones tuvo nuestro sistema de legislar;
- b) Pensamos que en una democracia moderna y estable, el Parlamento debe ser la expresión de un justo y conveniente equilibrio entre dos fuerzas: una, renovadora, política, fiscalizadora y representativa de todas las regiones del país, y que debe ser la Cámara de Diputados; y otra, que debe tener un carácter moderador, nacional, de Cámara revisora y consejera, constituida por el Senado;
- c) Como lo han reconocido numerosos constitucionalistas, el sistema bicameral impide el despotismo del Parlamento, peligroso no solo por ser despotismo, sino porque implica una tiranía colectiva y por ende, irresponsable. Para evitar estos peligros, la división del cuerpo legislativo en dos Cámaras parece el medio más adecuado;

²²⁴ “Artículo 17. El Congreso se compone de dos Cámaras, la del Senado y la de los Diputados: se reunirá cada dos años el 18 de septiembre, teniéndose por primera época la de la actual legislatura de 1822”.

²²⁵ Nogueira Alcalá, Humberto: *El Congreso Nacional. Introducción al derecho parlamentario chileno y comparado latinoamericano* (citado) pp. 4-5.

²²⁶ Comisión de Estudios de la Nueva Constitución Política de la República de Chile: *Anteproyecto constitucional y sus fundamentos*, Santiago, Editorial Jurídica de Chile, pp. 195-196.

- d) Una segunda Cámara, constituida de una manera diferente, que tienda a asegurar su idoneidad, sirve como freno contra una legislación apresurada e irreflexiva y conduce a una consideración serena y cuidadosa de los proyectos. Es cierto que podría provocar la lentitud legislativa, pero ello se puede salvar por medio de la agilización de los procedimientos y de una adecuada integración técnica de las comisiones, de modo que los asuntos que está llamada a considerar sean el producto de un estudio consciente y responsable, con lo cual se logra el propósito de que la función legislativa tenga la dinámica que la consideración de los problemas actuales requiere;
- e) Finalmente, la existencia de dos Cámaras, con una integración, características y atribuciones diferentes, contribuye a evitar o atenuar los conflictos que se pueden producir entre el Parlamento y el Gobierno.

La actual Constitución en su versión originaria eliminó el bicameralismo igualitario en sus aspectos estructurales, al establecer el quiebre del principio de independencia jurídica recíproca del Ejecutivo y Legislativo. Lo anterior se debe a la facultad del Presidente de la República para disolver la Cámara de Diputados (artículo 32 N° 5) como, asimismo, al hecho de que el Senado estuviere integrado por miembros que no provienen directamente de una elección democrática, sino de designaciones de otros órganos que limitan su autonomía estructural (artículo 45). De estos dos aspectos, el primero fue corregido por la Reforma Constitucional de 1989 (Ley de Reforma Constitucional N° 18.825), que eliminó la facultad del Presidente de la República de disolver la Cámara de Diputados por una vez durante el período presidencial. Y el segundo fue suprimido por la Ley 20.050 de Reforma Constitucional.

Sobre la atribución especial del Presidente de la República establecida en el original artículo 32 N° 5, Renovación Nacional estimó que la disposición incorporaba un elemento que, aunque es habitual en los regímenes parlamentarios, no es propio de un régimen presidencial como el establecido en la Constitución de 1980. Esta colectividad consideró, además, que esta norma afectaba el natural equilibrio que debía existir “entre los poderes del Estado, necesario para la estabilidad democrática”. Finalmente señaló que esta disposición dificultaría la labor legislativa, representando una presión permanente del Ejecutivo sobre la Cámara política llamada a fiscalizar los actos de gobierno. Dicha proposición fue acogida por la Comisión Técnica Concertación-Renovación Nacional, la cual sugirió la derogación de dicho precepto.²²⁷

La situación original del Senado, que estaba compuesto por miembros no elegidos democráticamente, se tratará en el epígrafe sobre la composición del Senado.

A.2) Integración de las Cámaras

a) Cámara de Diputados

Artículo 47:

La Cámara de Diputados está integrada por miembros elegidos en votación directa por distritos electorales. La ley orgánica constitucional respectiva determinará el número de diputados, los distritos electorales y la forma de su elección²²⁸.

²²⁷ Geisse, Francisco y Ramírez Arrayas, José Antonio: *La reforma constitucional* (Santiago, Cesoc, 1989) pp. 169-170.

²²⁸ La redacción actual del inciso 1° este artículo fue fijada por la Ley de Reforma Constitucional N° 20.725, publicada en el Diario Oficial con fecha 15 de febrero de 2014. La redacción original del precepto incluía el número de diputados: “La Cámara de Diputados está integrada por 120 miembros elegidos en votación directa por los

La Cámara de Diputados se renovará en su totalidad cada cuatro años.

Esta Cámara presenta una procedencia electiva y sus miembros duran cuatro años en su cargo, renovándose integralmente una vez cumplido el mandato. La disposición indica que la renovación es de la totalidad de los miembros de la Cámara de Diputados, lo que la diferencia del Senado, cuya renovación de miembros continúa siendo parcial.²²⁹

El artículo 46 original de la Constitución disminuía los integrantes de la Cámara de Diputados desde ciento cincuenta, bajo la Constitución de 1925, a ciento veinte miembros; es decir, un número fijo y no variable en función del aumento de la población o del crecimiento del cuerpo electoral. La Constitución de 1925 permitía que el número de diputados de la Cámara creciera en forma paralela al aumento de la población; sin embargo, la norma quedó incumplida, pues desde 1932 no fueron despachadas las leyes que era menester dictar (considerando que en 1940 y 1952 sí se realizaron censos). Y, es más, en virtud de la Ley de Reforma Constitucional N° 16.672, desde el 21 de mayo de 1969 el número de integrantes de la Cámara quedó establecido en la Constitución Política en ciento cincuenta.²³⁰

Los diputados se eligen por distrito. Actualmente existen sesenta binominales, es decir, cada uno tiene derecho a elegir dos diputados, con lo que se conforma el conjunto de ciento veinte diputados en ejercicio, según el artículo 178 de la Ley Orgánica Constitucional sobre Votaciones Populares y Escrutinios N° 18.700, publicada en el Diario Oficial el 6 de mayo de 1988, la cual ha tenido con posterioridad numerosas modificaciones²³¹.

Los distritos están confeccionados de acuerdo con un sistema poblacional y su determinación corresponde a una o más comunas. De acuerdo al artículo 179 de la mencionada ley, los distritos electorales son los siguientes:

1^{er} distrito, constituido por las comunas de Arica, Camarones, Putre y General Lagos;

2° distrito, constituido por las comunas de Iquique, Huara, Camiña, Colchane, Pica y Pozo Almonte;

3^{er} distrito, constituido por las comunas de Tocopilla, María Elena, Calama, Ollagüe y San Pedro de Atacama;

4° distrito, constituido por las comunas de Antofagasta, Mejillones, Sierra Gorda y Taltal;

5° distrito, constituido por las comunas de Chañaral, Diego de Almagro y Copiapó;

distritos electorales que establezca la ley orgánica constitucional respectiva", eliminación que se consideró necesaria para introducir posteriores reformas a la ley electoral y establecer un modelo distinto al mayoritario binominal hoy vigente. A tales efectos, la misma ley de reforma constitucional reemplazó los incisos segundo y tercero de la disposición decimotercera transitoria, por el siguiente: "Las modificaciones a la Ley Orgánica Constitucional sobre Votaciones Populares y Escrutinios que digan relación con el número de senadores y diputados, las circunscripciones y distritos existentes, y el sistema electoral vigente, requerirán del voto conforme de las tres quintas partes de los diputados y senadores en ejercicio."

²²⁹ Nogueira Alcalá, Humberto: *El Congreso Nacional. Introducción al derecho parlamentario chileno y comparado latinoamericano* (citado), p. 6.

²³⁰ Silva Bascuñán, Alejandro: *Tratado de derecho constitucional*. Tomo VI (Santiago, Editorial Jurídica de Chile, 2ª edición, 2000) p. 49.

²³¹ Dada la reforma constitucional ya descrita, hoy es éste el precepto que determina el número de diputados y no la Constitución.

6° distrito, constituido por las comunas de Caldera, Tierra Amarilla, Vallenar, Freirina, Huasco y Alto del Carmen;

7° distrito, constituido por las comunas de La Serena, La Higuera, Vicuña, Paihuano y Andacollo;

8° distrito, constituido por las comunas de Coquimbo, Ovalle y Río Hurtado;

9° distrito, constituido por las comunas de Combarbalá, Punitaqui, Monte Patria, Illapel, Salamanca, Los Vilos y Canela;

10° distrito, constituido por las comunas de La Ligua, Petorca, Cabildo, Papudo, Zapallar, Puchuncaví, Quintero, Nogales, Calera, La Cruz, Quillota e Hijuelas;

11° distrito, constituido por las comunas de Los Andes, San Esteban, Calle Larga, Rinconada, San Felipe, Putaendo, Santa María, Panquehue, Llaillay y Catemu;

12° distrito, constituido por las comunas de Olmué, Limache, Villa Alemana y Quilpué;

13^{er} distrito, constituido por las comunas de Valparaíso, Juan Fernández e Isla de Pascua;

14° distrito, constituido por la comuna de Viña del Mar;

15° distrito, constituido por las comunas de San Antonio, Santo Domingo, Cartagena, El Tabo, El Quisco, Algarrobo y Casablanca;

16° distrito, constituido por las comunas de Colina, Lampa, Tiltil, Quilicura y Pudahuel;

17° distrito, constituido por las comunas de Conchalí, Renca y Huechuraba;

18° distrito, constituido por las comunas de Cerro Navia, Quinta Normal y Lo Prado;

19° distrito, constituido por las comunas de Recoleta e Independencia;

20° distrito, constituido por las comunas de Estación Central, Cerrillos y Maipú;

21^{er} distrito, constituido por las comunas de Providencia y Ñuñoa;

22° distrito, constituido por la comuna de Santiago;

23^{er} distrito, constituido por las comunas de Las Condes, Vitacura y Lo Barnechea;

24° distrito, constituido por las comunas de La Reina y Peñalolén;

25° distrito, constituido por las comunas de Macul, San Joaquín y La Granja;

26° distrito, constituido por la comuna de La Florida;

27° distrito, constituido por las comunas de El Bosque, La Cisterna y San Ramón;

28° distrito, constituido por las comunas de Pedro Aguirre Cerda, San Miguel y Lo Espejo;

29° distrito, constituido por las comunas de Puente Alto, Pirque, San José de Maipo y La Pintana;

30° distrito, constituido por las comunas de San Bernardo, Buin, Paine y Calera de Tango;

31^{er} distrito, constituido por las comunas de Talagante, Peñaflor, El Monte, Isla de Maipo, Melipilla, María Pinto, Curacaví, Alhué y San Pedro;

32° distrito, constituido por la comuna de Rancagua;

33^{er} distrito, constituido por las comunas de Mostazal, Graneros, Codegua, Machalí, Requínoa, Rengo, Olivar, Doñihue, Coinco, Coltauco, Quinta de Tilcoco y Malloa;

34° distrito, constituido por las comunas de San Fernando, Chimbarongo, San Vicente, Peumo, Pichidegua y Las Cabras;

35° distrito, constituido por las comunas de Placilla, Nancagua, Chépica, Santa Cruz, Lolol, Pumanque, Palmilla, Peralillo, Navidad, Litueche, La Estrella, Pichilemu, Marchigüe y Paredones;

36° distrito, constituido por las comunas de Curicó, Teno, Romeral, Molina, Sagrada Familia, Hualañé, Licantén, Vichuquén y Rauco;

37° distrito, constituido por la comuna de Talca;

38° distrito, constituido por las comunas de Curepto, Constitución, Empedrado, Pencahue, Maule, San Clemente, Pelarco y Río Claro;

39° distrito, constituido por las comunas de Linares, Colbún, San Javier, Villa Alegre y Yerbabuenas;

40° distrito, constituido por las comunas de Longaví, Retiro, Parral, Cauquenes, Pelluhue y Chanco;

41^{er} distrito, constituido por las comunas de Chillán, Coihueco, Pinto, San Ignacio, El Carmen, Pemuco y Yungay;

42° distrito, constituido por las comunas de San Fabián, Ñiquén, San Carlos, San Nicolás, Ninhue, Quirihue, Cobquecura, Treguaco, Portezuelo, Coelemu, Ranquil, Quillón, Bulnes, Cabrero y Yumbel;

43^{er} distrito, constituido por la comuna de Talcahuano;

44° distrito, constituido por la comuna de Concepción;

45° distrito, constituido por las comunas de Tomé, Penco, Florida, Hualqui, Coronel y Santa Juana;

46° distrito, constituido por las comunas de Lota, Lebu, Arauco, Curanilahue, Los Álamos, Cañete, Contulmo y Tirúa;

47° distrito, constituido por las comunas de Los Ángeles, Tucapel, Antuco, Quilleco, Santa Bárbara, Quilaco, Mulchén, Negrete, Nacimiento, San Rosendo y Laja;

48° distrito, constituido por las comunas de Angol, Renaico, Collipulli, Ercilla, Los Sauces, Purén, Lumaco y Traiguén;

49° distrito, constituido por las comunas de Victoria, Curacautín, Lonquimay, Melipeuco, Vilcún, Lautaro, Perquenco y Galvarino;

50° distrito, constituido por la comuna de Temuco;

51^{er} distrito, constituido por las comunas de Carahue, Nueva Imperial, Saavedra, Teodoro Schmidt, Freire y Pitrufquén;

52° distrito, constituido por las comunas de Cunco, Pucón, Curarrehue, Villarrica, Loncoche, Gorbea y Toltén;

53^{er} distrito, constituido por las comunas de Valdivia, Lanco, Mariquina, Máfil y Corral;

54° distrito, constituido por las comunas de Panguipulli, Los Lagos, Futrono, Lago Ranco, Río Bueno, La Unión y Paillaco;

55° distrito, constituido por las comunas de Osorno, San Juan de la Costa y San Pablo;

56° distrito, constituido por las comunas de Puyehue, Río Negro, Purranque, Puerto Octay, Fresia, Frutillar, Llanquihue, Puerto Varas y Los Muermos;

57° distrito, constituido por las comunas de Puerto Montt, Cochamó, Maullín y Calbuco;

58° distrito, constituido por las comunas de Castro, Ancud, Quemchi, Dalcahue, Curaco de Vélez, Quinchao, Puqueldón, Chonchi, Queilén, Quellón, Chaitén, Hualaihué, Futaleufú y Palena;

59° distrito, constituido por las comunas de Coihaique, Lago Verde, Aisén, Cisnes, Guaitecas, Chile Chico, Río Ibáñez, Cochrane, O'Higgins y Tortel;

60° distrito, constituido por las comunas de Natales, Torres del Paine, Punta Arenas, Río Verde, Laguna Blanca, San Gregorio, Porvenir, Primavera, Timaukel, Navarino y La Antártica.

b) Senado

Artículo 49:

El Senado se compone de miembros elegidos en votación directa por circunscripciones senatoriales, en consideración a las regiones del país. La ley orgánica constitucional respectiva determinará el número de senadores, las circunscripciones senatoriales y la forma de su elección.

Los senadores durarán ocho años en su cargo y se renovarán alternadamente cada cuatro años, correspondiendo hacerlo en un período a los representantes de las regiones de número impar y en el siguiente a los de las regiones de número par y de la Región Metropolitana.

Lo primero que hay que decir respecto de este artículo es que en virtud de la Ley de Reforma Constitucional N° 20.050, vino a reemplazar totalmente al antiguo artículo 45, el cual disponía:

El Senado se compone de miembros elegidos en votación directa por circunscripciones senatoriales, en consideración a las trece regiones del país. Cada región constituirá una circunscripción, excepto seis de ellas que serán divididas, cada una, en dos circunscripciones por la ley orgánica constitucional respectiva. A cada circunscripción corresponde elegir dos senadores.

Los senadores elegidos por votación directa durarán ocho años en su cargo y se renovarán alternadamente cada cuatro años, correspondiendo hacerlo en un período a los representantes de las regiones de número impar y en el siguiente a los de las regiones de número par y la Región Metropolitana.

El Senado estará integrado también por:

- a) Los ex Presidentes de la República que hayan desempeñado el cargo durante seis años en forma continua, salvo que hubiese tenido lugar lo previsto en el inciso tercero del número 1° del artículo 49 de esta Constitución. Estos senadores lo serán por derecho propio y con carácter vitalicio, sin perjuicio de que les sean aplicables las incompatibilidades, incapacidades y causales de cesación en el cargo contempladas en los artículos 55, 56 y 57 de esta Constitución;
- b) Dos ex ministros de la Corte Suprema, elegidos por ésta en votaciones sucesivas, que hayan desempeñado el cargo a lo menos por dos años continuos;
- c) Un ex Contralor General de la República, que haya desempeñado el cargo a lo menos por dos años continuos, elegido también por la Corte Suprema;
- d) Un ex comandante en Jefe del Ejército, uno de la Armada, otro de la Fuerza Aérea, y un ex general director de Carabineros que hayan desempeñado el cargo a lo menos por dos años, elegidos por el Consejo de Seguridad Nacional;
- e) Un ex rector de universidad estatal o reconocida por el Estado, que haya desempeñado el cargo a lo menos por un período no inferior a dos años continuos, designados por el Presidente de la República, y
- f) Un ex ministro de Estado, que haya ejercido el cargo por más de dos años continuos, en períodos presidenciales anteriores a aquel en el cual se realiza el nombramiento, designado también por el Presidente de la República.

Los senadores a que se refieren las letras b), c), d), e) y f) de este artículo durarán en sus cargos ocho años. Si sólo existieren tres o menos personas que reúnan las calidades y requisitos exigidos por las letras b) a f) de este artículo, la designación correspondiente podrá recaer en ciudadanos que hayan desempeñado otras funciones relevantes en los organismos, instituciones o servicios mencionados en cada una de las citadas letras.

La designación de estos senadores se efectuará cada ocho años dentro de los quince días siguientes a la elección de senadores que corresponda.

No podrán ser designados senadores quienes hubieren sido destituidos por el Senado conforme al artículo 49 de esta Constitución.

Como salta a la vista, "... la Ley de Reforma Constitucional N° 20.050 (...) introduce tres contenidos: acabar con la integración autoritaria del Senado; entregar al legislador orgánico la determinación del número de senadores, su modo de elección y las circunscripciones senatoriales; e incorporar una nueva disposición transitoria".²³²

²³² Pérez Lisicic, Rodrigo: "Senado y Reforma Constitucional: Modificaciones al artículo 45 de la Constitución de 1980", en *Reforma Constitucional*. (Santiago, Editorial Lexis Nexis, 1ª edición, 2005) p. 491.

La primera de las modificaciones anteriormente señaladas es quizás uno de los avances más grandes en cuanto a terminar con los “enclaves autoritarios y, en general, dar un cierre definitivo a la transición política”.²³³ Con dicha reforma, el Senado pasa a estar integrado en su totalidad por senadores elegidos por votación popular.²³⁴

Las razones que habían esgrimido los redactores de la Constitución para establecer esta especie de “composición mixta” del Senado decían que era necesario que una fracción del Senado no fuera elegida popularmente. Dicha necesidad se fundaba en que ellos “serán exponentes de las funciones relevantes de la vida democrática y que junto con llevar la experiencia y moderación de quienes han investido las más altas calidades de la vida republicana, contribuyen a la despolitización del Senado, en comparación con el carácter eminentemente político de la Cámara de Diputados”.²³⁵

Esta particular²³⁶ forma de composición del Senado fue objeto de reparos, tanto políticos como doctrinarios.²³⁷ De hecho, la composición original fue modificada mediante Ley de Reforma Constitucional N° 18.825 de 1989 y luego hubo un proyecto de reforma constitucional (Boletín 2.321-07 de 14 de abril de 1999) patrocinado, curiosamente, por dos senadores designados: Augusto Parra Muñoz y Enrique Silva Cimma. Por último, y como se vio anteriormente, el Senado está integrado en su totalidad por senadores elegidos popularmente desde el 11 de marzo de 2006, ya que la Disposición Transitoria Decimotercera, inciso tercero de la Constitución Política de la República de Chile, estableció: “Los senadores en actual ejercicio incorporados o designados en conformidad a las letras a), b), c), d), e) y f) del artículo 49 que se derogan, continuarán desempeñando sus funciones hasta el 10 de marzo de 2006”.

En lo que respecta a la determinación del número de senadores, su modo de elección y las circunscripciones senatoriales, también hubo cambios importantes. El antiguo artículo 45 se refería expresamente al número de regiones en el país y a la cantidad de circunscripciones por región, así como al número de senadores correspondientes por región. Eso hoy ya no es así.

La Constitución se remite expresamente a la Ley Orgánica Constitucional de Votaciones Populares y Escrutinios N° 18.700 en lo referente al número de senadores, las circunscripciones senatoriales y la forma de su elección.

El número de senadores no aparece expreso en dicha norma, sino que hay que deducirlo del artículo 180, que dispone:

Para la elección de los miembros del Senado, cada región constituirá una circunscripción senatorial, excepto las regiones V, de Valparaíso; Metropolitana de Santiago; VII, del Maule;

²³³ Ídem, p. 500.

²³⁴ En la Constitución original de 1980, el Senado estaba compuesto por 26 miembros elegidos (dos por cada una de las 13 regiones del país) y 9 miembros designados, todo esto sin perjuicio de la futura incorporación de los ex presidentes de la República. Luego, con la Ley de Reforma Constitucional N° 18.825 de 1989, el Senado pasó a estar constituido por 38 miembros.

²³⁵ Comisión de Estudios de la Nueva Constitución Política de la República de Chile: *Anteproyecto constitucional y sus fundamentos* (citado), p. 199.

²³⁶ Aunque Chile no es el único país que se sirve (o más bien se sirvió) de este tipo de senadores: Italia y la República de Irlanda también los contemplan.

²³⁷ Véase Andrade Geywitz, Carlos: “Informe de la comisión formada por abogados, especialistas en derecho constitucional y cientistas políticos designados por Renovación Nacional y la Concertación de Partidos por la Democracia”, en *Reforma de la Constitución Política de Chile de 1980* (Santiago, Ed. Jurídica de Chile, 1991) pp. 276 y ss. También puede ser interesante revisar la discusión en sala, la cual se encuentra disponible en Biblioteca del Congreso Nacional, ob. cit., pp. 729-741-775-778-825, entre otras.

VIII, del Biobío, y IX, de la Araucanía, que se dividirán en dos circunscripciones senatoriales respectivamente. Cada circunscripción senatorial elegirá dos senadores.

Ahora en el artículo 181 están todas las circunscripciones senatoriales en que está dividido el país: ²³⁸

- 1ª Circunscripción, constituida por la I Región, de Tarapacá;
- 2ª Circunscripción, constituida por la II Región, de Antofagasta;
- 3ª Circunscripción, constituida por la III Región, de Atacama;
- 4ª Circunscripción, constituida por la IV Región, de Coquimbo;
- 5ª Circunscripción, constituida por los distritos electorales N°s 10, 11 y 12 de la V Región, de Valparaíso;
- 6ª Circunscripción, constituida por los distritos electorales N°s 13, 14 y 15 de la V Región, de Valparaíso;
- 7ª Circunscripción, constituida por los distritos electorales N°s 16, 17, 18, 19, 20, 22, 30 y 31 de la Región Metropolitana de Santiago;
- 8ª Circunscripción, constituida por los distritos electorales N°s 21, 23, 24, 25, 26, 27, 28 y 29 de la Región Metropolitana de Santiago;
- 9ª Circunscripción, constituida por la VI Región, del Libertador General Bernardo O'Higgins;
- 10ª Circunscripción, constituida por los distritos electorales N°s 36, 37 y 38 de la VII Región, del Maule;
- 11ª Circunscripción, constituida por los distritos electorales N°s 39 y 40 de la VII Región, del Maule;
- 12ª Circunscripción, constituida por los distritos electorales N°s 42, 43, 44 y 45 de la VIII Región del Biobío;
- 13ª Circunscripción, constituida por los distritos electorales N°s 41, 46 y 47 de la VIII Región, del Biobío;
- 14ª Circunscripción, constituida por los distritos electorales N°s 48 y 49 de la IX Región, de La Araucanía;
- 15ª Circunscripción, constituida por los distritos electorales N°s 50, 51 y 52 de la IX Región, de La Araucanía;
- 16ª Circunscripción, constituida por la XIV Región, de Los Ríos;
- 17ª Circunscripción, constituida por la X Región, de Los Lagos;
- 18ª Circunscripción, constituida por la XI Región, Aisén del General Carlos Ibáñez del Campo, y

²³⁸ Hay que hacer mención a que en virtud de las leyes 20.174 y 20.175, de 2007, fueron creadas dos regiones: XIV Región de los Ríos y la XV Región de Arica y Parinacota.

19ª Circunscripción, constituida por la XII Región, de Magallanes y de la Antártica Chilena.

El hecho de que se haya eliminado el número total de regiones que hay en Chile del texto constitucional permite la posibilidad de crear nuevas regiones sin tener que reformar la Constitución (exige un quórum de tres quintas partes de los diputados y senadores en ejercicio). Y eso fue lo que se hizo a través de las leyes 20.174 y 20.175 (ambas de 2007). El problema que acarrea esta nueva distribución político-administrativa del país es que, al haber nuevas regiones, hay un cambio en las circunscripciones senatoriales. Dicho problema fue solucionado por el artículo sexto de la ley 20.174, que modificó las circunscripciones senatoriales de la Región de Los Lagos para dar cabida a la creación de la circunscripción de la Región de Los Ríos. Sin embargo, la ley 20.175 no contenía ninguna disposición similar, por lo que hoy la Región de Arica y Parinacota no tiene sus propios senadores. De esta forma, los habitantes de la XV Región, al no tener circunscripciones senatoriales propias, en la práctica están siendo representados por los senadores de la 1ª circunscripción (que corresponde a la I Región de Tarapacá).²³⁹

En lo que respecta al número de senadores, este también se colige de los artículos 180 y 181 de la ley 18.700. De esta forma, cada región constituye una circunscripción y a cada circunscripción corresponde elegir dos senadores, de manera que siete regiones –cada región representa solo una circunscripción– eligen dos senadores cada una, y seis regiones –cada una representa circunscripciones dobles– eligen cuatro senadores. En consecuencia, los senadores electos de las regiones impares son 18 y los de regiones pares y Metropolitana son 20, dando un total de 38 senadores a nivel nacional.²⁴⁰

Estos senadores, elegidos por votación directa, duran ocho años en el cargo; vale decir, sus mandatos son iguales al doble de duración que el de los diputados. Se renuevan alternadamente cada cuatro años, con la modalidad de renovación alterna y parcial; en un período se renuevan los representantes de las regiones de número impar y en el siguiente los de las regiones de número par y la Región Metropolitana.

El último tema abordado por la Ley de Reforma Constitucional N° 20.050 tiene que ver con los incisos 1° y 3° de la Disposición Transitoria Decimotercera, a saber:

El Senado estará integrado únicamente por senadores electos en conformidad con el artículo 49 de la Constitución Política de la República y la Ley Orgánica Constitucional sobre Votaciones Populares y Escrutinios actualmente vigentes.

²³⁹ Hay que decir que el 2007 se intentó resolver esta situación mediante un proyecto de ley (Boletín 5432-06), el cual, en el segundo trámite constitucional (llevado a cabo en el Senado), fue rechazado. Los principales argumentos esgrimidos por quienes votaron en contra del proyecto fueron que con la creación de nuevas circunscripciones senatoriales se está perpetuando el sistema binominal; que no es requisito *sine qua non* para el desarrollo de una región el tener senadores “propios”, ya que los actuales han realizado muy bien su trabajo; que la regionalización es un tema pendiente y, por lo mismo, hay que analizarla antes que decidir si se crean nuevas regiones o no; y otras más. Todo el debate puede consultarse en el Diario de Sesiones del Senado. Publicación Oficial. Legislatura 356ª, Sesión 50ª, en martes 9 de septiembre de 2008, pp. 46 y ss. Como lo dispone el artículo 70 de la Constitución Política, en virtud del rechazo del Senado, el proyecto pasó a Comisión Mixta, la cual, el 3 de noviembre del 2008, lo aprobó por unanimidad. Por último (y hasta la fecha de redacción de este capítulo), la Cámara de Diputados, el 3 de diciembre de 2008, rechazó el informe de la Comisión Mixta y el proyecto quedó en espera de insistencia, lo cual no ha tenido movimiento posterior.

²⁴⁰ Si alguna vez es aprobado un proyecto de reforma constitucional que cree la circunscripción senatorial que falta (y así todas las regiones puedan tener representación en el Senado), el número de integrantes del Senado se vería aumentado en dos miembros, quedando con un total de cuarenta.

En lo relativo al inciso 2° de esta disposición que, como se ha explicado, fue modificado por la Ley de Reforma Constitucional N° 20.725, eliminándose además el original inciso 3°, debe señalarse que en él se dispone que, para modificar el número de senadores y diputados, las circunscripciones y distritos y el sistema electoral vigente se debe contar con las tres quintas partes de los diputados y senadores en ejercicio. Lo que llama la atención es que dicho quórum se necesita para aprobar una ley de reforma constitucional, siendo que esas materias se encuentran reguladas en una Ley Orgánica Constitucional (Votaciones Populares y Escrutinios). A modo de comentario de esta particularidad, Rodrigo Pérez Lisicic dice: “El quórum establecido en esta disposición no se justifica por ningún motivo. No sólo carece de estilo y técnica legislativa, sino también constituye un instrumento cuyo único propósito es dificultar el acuerdo político en torno a temas que claramente benefician la convivencia democrática. Altera el sistema de fuentes del derecho constitucional chileno, pues respecto de la Ley sobre Votaciones Populares y Escrutinios tres materias, a diferencia del resto, tienen materialmente quórum de reforma constitucional y, pese a ello, no se insertan como contenido formal a la Constitución”.²⁴¹

A.3) Requisitos para ser elegido diputado o senador

Los requisitos de elegibilidad, tal como lo establece la Constitución en sus artículos 48 para diputados y 50 para senadores, son para *ser elegido* parlamentario; por lo tanto, estos requisitos deben cumplirse en el día mismo de la elección. De no reunirse en ese momento, aun cuando se tenga al momento de declarar la candidatura, su elección es nula.²⁴² En palabras del Tribunal Calificador de Elecciones (sentencia de 2 de septiembre de 1989), en reclamo interpuesto por Sergio Contreras Perales (Rol 74-89), Luis Urquidí Holberton (Rol 46-89), Ramiro Guillermo Vidal Montenegro (Rol 57-89), Luisa A. Zepeda y otros (Rol 57-89): “Los requisitos establecidos por el artículo 44 de la Constitución han sido exigidos para ser elegido y no para la declaración de una candidatura, por lo que con posterioridad a esta última cabe la posibilidad de subsanar las referidas omisiones o repararlas ante el Tribunal Calificador de Elecciones”.²⁴³

Al respecto, el inciso segundo del artículo 17 de la Ley N° 18.700, ya citada, señala: “El director del Servicio Electoral deberá rechazar las declaraciones de candidaturas que no cumplan con los requisitos establecidos en los artículos 25, 44 y 46 de la Constitución Política, o que se encuentren en alguna de las situaciones previstas en el artículo 54 de la Constitución”.

Dicha norma no es correlativa con el articulado actual de nuestra Constitución, pero a lo que hace referencia es a los requisitos para ser elegido diputado o senador (actuales artículos 48 y 50, ex 44 y 46) y a las inhabilidades para optar a dichos cargos (actual artículo 57, ex 54).

a) Diputados

Artículo 48:

Para ser elegido diputado se requiere ser ciudadano con derecho a sufragio, tener cumplidos veintiún años de edad, haber cursado la enseñanza media o equivalente, y tener residencia en la región a que pertenezca el distrito electoral correspondiente durante un plazo no inferior a dos años, contado hacia atrás desde el día de la elección.

Como se desprende de la norma expuesta, los requisitos para ser elegido diputado son:

²⁴¹ Pérez Lisicic, Rodrigo: ob. cit., p. 501.

²⁴² Nogueira Alcalá, Humberto: *El Congreso Nacional. Introducción al derecho parlamentario chileno y comparado latinoamericano* (citado), p. 17.

²⁴³ Silva Bascuñán, Alejandro: *Tratado de derecho constitucional*. Tomo VI (citado), p. 54.

1. *Ser ciudadano con derecho a sufragio.*
2. *Tener cumplidos veintiún años de edad.*
3. *Haber cursado la enseñanza media o equivalente.*
4. *Tener residencia en la región a que pertenezca el distrito electoral correspondiente durante un plazo no inferior a dos años, contando hacia atrás desde el día de la elección.*

Con respecto al primer requisito, hay que remitirse al artículo 13 (se establece quiénes son ciudadanos y qué derechos otorga tal calidad), al 16 (causales de suspensión del derecho a sufragio) y al 17 (causales de pérdida de la ciudadanía) de nuestro Código Político.²⁴⁴

En lo que respecta al segundo requisito, la Comisión de Estudio de la Nueva Constitución optó por veintiún años como edad mínima para ser elegido diputado, en desmedro de veinticinco años. Algunos miembros de dicha comisión (principalmente el comisionado Ortúzar) proponían que el mínimo fuera esa edad, ya que así se evitaría la politización universitaria. Finalmente, la comisión se decidió por los veintiún años, argumentando, en palabras del comisionado Lorca, que "... de otra manera se estaría retrocediendo en la historia política del país. (...) y que la enseñanza media constituye ya un paso importante, y que la politización universitaria no podrá evitarse con limitaciones de edad".²⁴⁵

En relación al tercer requisito, este es uno de capacidad que no se justifica de acuerdo a la tendencia del derecho constitucional comparado en regímenes democráticos, ya que los ciudadanos con educación básica tienen el nivel cultural e informativo para adoptar decisiones políticas prudentes, en una época de amplio desarrollo de la cultura e información a través de los medios de comunicación de masas como la actual. Este requisito establece una discriminación hacia los sectores de la ciudadanía que han tenido menos oportunidades de completar su enseñanza media por motivos socioeconómicos. Tal requisito además impacta por su sesgo antiparlamentario, ya que esto no es exigido para ser Presidente de la República, siendo sin duda un cargo de mayor responsabilidad, por ser autoridad unipersonal y jefe de gobierno y de Estado.²⁴⁶ Asimismo, parece que el Estado no puede exigir más de lo que se compromete a dar en materia educacional —el Estado chileno, de acuerdo al artículo 19 N° 10, inciso tercero, se obliga a entregar solo la enseñanza básica—, especialmente si se desea resguardar una verdadera igualdad de oportunidades para participar en la vida nacional.²⁴⁷

Y por último, en lo que respecta al cuarto requisito, lo ideal es que los diputados provengan de las áreas geográficas en que han sido elegidos, denotando con ello un arraigo que se traduce, por lo general, en una defensa de los legítimos intereses y aspiraciones de la población respectiva. Sin embargo, de acuerdo al artículo 47, inciso primero, de la Constitución, como se verá, aplica en la materia una presunción de residencia.

Los dos últimos requisitos son propios de la Constitución de 1980.

Los cuatro requisitos son taxativos, de manera que no se pueden agregar más exigencias por la ley ni por otra clase de norma jurídica. La interpretación de ellos debe ser, además, restrictiva, para no abrir el catálogo cerrado que los contempla.

²⁴⁴ Para mayor información al respecto, revisar el tomo II de la obra: Vivanco Martínez, Ángela: *Curso de derecho constitucional. Aspectos dogmáticos de la Carta de 1980* (Santiago, Ediciones Universidad Católica de Chile, 2006) pp. 179 y ss.

²⁴⁵ El debate puede consultarse en *Actas de la Comisión de Estudio de la Nueva Constitución*, sesión N° 352, 18 de abril de 1978, p. 2.197.

²⁴⁶ Cfr. Artículo 25 de la Constitución.

²⁴⁷ Verdugo, Mario y otros: *Derecho constitucional*. Tomo II (citado), p. 130.

El artículo en análisis debe coordinarse con el artículo 57 del mismo texto constitucional, que establece quiénes no pueden ser candidatos a parlamentario. He aquí, por ende, una quinta exigencia prevista en la propia Carta.

b) Senadores

Artículo 50:

Para ser elegido senador se requiere ser ciudadano con derecho a sufragio, haber cursado la enseñanza media o equivalente y tener cumplidos treinta y cinco años de edad el día de la elección.

En virtud de lo anterior, para poder ser elegido senador se requiere:

1. *Ser ciudadano con derecho a sufragio.*
2. *Haber cursado la enseñanza media o su equivalente.*
3. *Tener cumplidos treinta y cinco años de edad el día de la elección.*

Antes de analizar los requisitos, hay que decir que el artículo 50 modificó el ex artículo 46, eliminando uno de los requisitos para ser elegido senador. Dicho artículo disponía:

Para ser elegido senador se requiere ser ciudadano con derecho a sufragio, dos años de residencia en la respectiva región contados hacia atrás desde el día de la elección...

Del análisis de la discusión parlamentaria sobre la eliminación de este requisito, se desprende que se consideró una limitante el hecho de que una persona, para ser elegida senador, tuviese que haber residido en la respectiva región dos años antes desde el día de su elección.²⁴⁸

Ahora, en lo que respecta a los dos primeros requisitos, son válidos los mismos comentarios que se expusieron respecto de los requisitos para ser elegido diputado.

Respecto de la exigencia de tener cumplidos los treinta y cinco años al momento de la elección, esta constituye una novedad (introducida por la Ley de Reforma Constitucional N° 20.050) porque la Constitución original disponía que la edad mínima para ser elegido senador era de cuarenta años. El principal argumento que se esgrimió para bajar la edad fue que el hecho de que una persona tenga treinta y cinco años no la hace ser menos capaz que una de cuarenta.²⁴⁹

²⁴⁸ El senador Adolfo Zaldívar, en medio del debate parlamentario, lo expuso claramente: “Lo importante es que la gente pueda elegir pronunciarse por el más adecuado. Eso es lo que no hay que limitar. Porque, ¿qué sentido tiene haber vivido dos años en cierta zona o en una ciudad? Incluso puede ser algo ocasional y que no necesariamente hace representar bien los intereses locales. Se debe lograr que las personas escojan al mejor. Como muy bien lo expresó el Honorable señor Valdés, una tradición histórica así lo avala. No porque sí hubo senadores de la brillantez de un José Manuel Balmaceda –que también fue parlamentario por Carelmapu, cercana a Valdivia, pero que representaba a toda la zona sur–, o de un “León” Alessandri, o de un Eduardo Frei Montalva o de un Salvador Allende. ¡Sus Señorías creen que podemos limitar a hombres de esta talla! Sería ir en contra de la forma como se fue construyendo el país. En consecuencia, no debemos dejar que eso se pierda”. Biblioteca del Congreso Nacional, ob. cit. p. 2.607.

²⁴⁹ Al referirse a esta modificación, el senador Andrés Zaldívar expuso: “En cuanto a la edad, cabe destacar que los treinta y cinco años que se están planteando eran el mínimo establecido por la Constitución de 1925. Y muchos llegaron a esta Corporación con esa edad. En mi opinión, es bueno que se haya unido gente joven a la de mayor experiencia. Para mí, la edad no es un elemento que califique a un senador, quien deberá demostrar su valor con

Hay que poner énfasis en que el requisito es para “el día de la elección”. Por lo tanto, puede ser candidato una persona con menos de treinta y cinco años, pero que los tenga enterados el día de la elección popular.

Por último, el artículo en análisis debe coordinarse con el artículo 54 del mismo texto constitucional, que establece quiénes no pueden ser candidatos a parlamentario. He aquí, por ende, una quinta exigencia prevista en la propia Carta (recordar que ocurría lo mismo para los requisitos de los diputados).

A.4) Presunción de residencia

Artículo 51, inciso primero:

Se entenderá que los diputados y senadores tienen, por el solo ministerio de la ley, su residencia en la región correspondiente, mientras se encuentren en ejercicio de su cargo.

La Constitución establece que la residencia de los senadores y diputados será entendida, por el solo ministerio de la ley, en la región por la que fue electo y a la cual representa, presunción que se mantiene mientras se encuentre en ejercicio de su cargo. Esta materia es regulada en la Ley N° 18.700.

El Tribunal Calificador de Elecciones tuvo en consideración para definir la residencia algunos elementos de interpretación legislativa: “Conforme al Diccionario de la Real Academia Española, ‘residencia’ es ‘acción y efecto de residir’, ‘lugar en que se reside’, y ‘residir’ es ‘estar establecido en un lugar’, de lo que se infiere que se trata de un término amplio y que queda entregado al ánimo de las personas el determinar dónde y en qué lugar se asientan, en qué punto geográfico desean establecerse dentro del territorio nacional, ya sea en forma temporal o permanente (...). Si la ley permite que se pueda tener más de un domicilio, igualmente las personas y en particular los ciudadanos pueden tener más de una residencia. (...) la residencia sería la consecuencia de un hecho producido o resultante de la habitación ordinaria o accidental de una persona en un determinado lugar”.²⁵⁰

El Tribunal Calificador de Elecciones define lo que se debe entender por residencia: “... considerada la labor del parlamentario, con miras al interés general y al de su región, resulta que la exigencia de la residencia no puede ser otra que una permanencia razonable y repetida dentro de él con ánimo de pernoctar, desarrollando vinculación estrecha con la ciudadanía del sector, de lo que se desprende que sea posible alcanzar habitualidad y permanencia en más de un lugar del país, lo que da margen para lograr residencia en cada uno de ellos”.²⁵¹

A.5) Simultaneidad de elecciones y reelegibilidad

Artículo 51, inciso segundo:

Las elecciones de diputados y de los senadores se efectuarán conjuntamente. Los parlamentarios podrán ser reelegidos en sus cargos.

su calidad, su participación y el prestigio que le dé a la Cámara Alta”. Y el senador Moreno opinó, por su parte: “... la longevidad o la prolongación de la vida no impide que hoy haya mucha gente joven absolutamente preparada, competente, en condiciones de llegar a la Cámara Alta y de acceder también a los cargos máximos del país”. Biblioteca del Congreso Nacional, ob. cit. p. 2.613.

²⁵⁰ Considerandos 1° y 2° de la sentencia pronunciada por el Tribunal Calificador de Elecciones, el 13 de agosto de 1993, Rol N° 16-93, pp. 73-74. Vid. Sentencias, pronunciadas el 1 de agosto de 1993, Rol N° 25-93; el 1 de agosto de 1993, Rol N° 41-93.

²⁵¹ Considerando 5° de la sentencia pronunciada por el Tribunal Calificador de Elecciones, el 13 de agosto de 1993, Rol N° 16-93, p. 74.

Antes de la reforma constitucional del 2005, esta norma hacía referencia a la elección de los “senadores elegidos por votación directa”.²⁵² Recordemos que, como se vio anteriormente, los senadores institucionales y designados ya no existen, por lo que esta disposición tuvo que ser modificada, quedando como está actualmente.

La simultaneidad de la elección de diputados y senadores se refiere a que en el mismo día debe renovarse íntegramente la Cámara de Diputados y el cincuenta por ciento de los senadores.

La reelegibilidad de los parlamentarios tiene aspectos positivos, como es la mayor experiencia, que facilita y mejora el desempeño del cargo. Pero puede también fomentar el cacicazgo, volviendo más difícil derrotar al parlamentario en funciones.

Esta reelegibilidad tiene un carácter indefinido, pues ni siquiera se contempló la cesación de las funciones por edad avanzada.

A.6) Provisión de las vacantes de parlamentarios

Artículo 51, incisos 3°, 4°, 5°, 6° y 8°:

Las vacantes de diputados y las de senadores se proveerán con el ciudadano que señale el partido político al que pertenecía el parlamentario que produjo la vacante al momento de ser elegido.

Los parlamentarios elegidos como independientes no serán reemplazados.

Los parlamentarios elegidos como independientes que hubieren postulado integrando lista en conjunto con uno o más partidos políticos, serán reemplazados por el ciudadano que señale el partido indicado por el respectivo parlamentario al momento de presentar su declaración de candidatura.

El reemplazante deberá reunir los requisitos para ser elegido diputado o senador, según el caso. Con todo, un diputado podrá ser nominado para ocupar el puesto de un senador, debiendo aplicarse, en ese caso, las normas de los incisos anteriores para llenar la vacante que deja el diputado, quien al asumir su nuevo cargo cesará en el que ejercía.

El nuevo diputado o senador ejercerá sus funciones por el término que faltaba a quien originó la vacante.

En ningún caso procederán elecciones complementarias.

Estos incisos se refieren al reemplazo de los parlamentarios cuyos cargos quedan vacantes, sea por muerte, renuncia, inhabilitación o cualquier otro motivo que imposibilite al parlamentario ejercer su cargo.

El sistema de provisión de vacantes de parlamentarios fue modificado por la Ley de Reforma Constitucional N° 20.050. El antiguo artículo 47, incisos tercero, cuarto y quinto, disponía un sistema en donde en caso de producirse vacancia, asumía el cargo el ciudadano que habiendo integrado la lista electoral del parlamentario que cesó en el cargo, habría resultado elegido si a esa lista hubiere correspondido otro cargo. En caso de no ser aplicable la regla anterior y faltar más de dos años para el término del período del que hubiere cesado en el cargo, la vacante será proveída por la

²⁵² Cfr. Constitución Política de la República de 1980 (original).

Cámara que corresponda, por mayoría absoluta de sus miembros en ejercicio, de entre los incluidos en una terna propuesta por el partido a que perteneciere quien hubiere motivado la vacante. Además, no estaba regulado el tema de los requisitos del “nuevo” parlamentario. Eso sí, se mantuvo el inciso final relativo a las elecciones complementarias.²⁵³

El procedimiento a seguir en caso de vacancia de un miembro del Congreso es el siguiente:

a) Regla general: decisión del partido político²⁵⁴

Esta regla se aplica cuando las vacantes se producen en cualquier tiempo, cualquiera sea la causa de ella. Como se comentó, esta nueva forma de llenar el cargo vacante fue introducida por la Ley 20.050. En la discusión parlamentaria se dijo que el “... actual sistema de provisión de vacantes en los cargos parlamentarios permite que ellos sean ocupados por personas que no necesariamente comparten una misma línea ideológica con quien lo desempeñó”²⁵⁵ y que la “... designación de un reemplazante podría resultar extraordinariamente compleja y difícil, al momento de presentarse las candidaturas, y podría confundir a la opinión pública y al electorado con un titular y una suerte de suplente, al emitir su voto”.²⁵⁶

El cargo se proveerá con el ciudadano que designe el partido político al cual pertenecía el fallecido parlamentario al momento de su elección.²⁵⁷ Esta última frase (“... al momento de su elección”) es muy importante, ya que soluciona el problema que podría presentarse si un parlamentario, perteneciente a un partido político al momento de su elección, lo abandona con posterioridad a ser elegido.

b) Los parlamentarios independientes²⁵⁸

Para referirnos al caso de los parlamentarios independientes, hay que distinguir si hubieren postulado integrando listas en conjunto con uno o más partidos políticos.

²⁵³ Cfr. Constitución Política de la República de 1980 (original).

²⁵⁴ El 30 de octubre de 2007 ingresó a tramitación un proyecto de Reforma Constitucional (Boletín 6117-07) que propone la modificación del sistema de vacantes parlamentarias. Dicho proyecto, en artículo único que reforma el artículo 51, dispone: “Las vacantes de diputados y las de senadores se proveerán con el ciudadano que se haya señalado como eventual suplente en la cédula electoral respectiva, nominación que será esencial para la inscripción del candidato titular.

“Si el suplente no pudiese asumir el cargo, la designación del reemplazante se hará por el partido político al que pertenecía el parlamentario que produjo la vacante al momento de ser elegido.

Si no pudiese asumir el cargo el suplente de un parlamentario electo como independiente, lo sustituirá de pleno derecho y en el mismo orden correlativo, una de las personas incluidas en una terna propuesta por el mismo parlamentario al momento de inscribir su candidatura, nómina que necesariamente deberá quedar en poder del Servicio Electoral”.

Este proyecto se encuentra archivado con fecha 14 de marzo de 2014.

²⁵⁵ Biblioteca del Congreso Nacional, ob. cit., p. 401.

²⁵⁶ Ídem, p. 1.733.

²⁵⁷ Este sistema se tuvo que utilizar el 2008, cuando murió el presidente de la Cámara de Diputados Juan Bustos. Como él pertenecía al Partido Socialista, este conglomerado político nombró a Marcelo Schilling como su sucesor.

²⁵⁸ Fue presentado un proyecto de Reforma Constitucional referido a la vacancia en el cargo de los parlamentarios independientes. Dicho proyecto (Boletín 6118-07), que ingresó a tramitación el 30 de septiembre de 2008, fue presentado por el senador independiente Carlos Bianchi y propone, a grandes rasgos, que para el caso de que se produzca la vacancia de un parlamentario, el reemplazante provenga de una nómina de tres personas designadas al momento de inscribirse la candidatura respectiva, y que con dicha nómina deba realizarse una nueva elección en el distrito o circunscripción. Tal proyecto fue archivado con fecha 14 de marzo de 2014.

En el caso de que no lo hubieren hecho, si se produce la vacante de su cargo, este no será ocupado por nadie. Con esto se quiere respetar la voluntad del parlamentario en el sentido de que si él fue elegido como independiente, si otra persona, institución o partido político designare un reemplazante, este perdería su total independencia.

Distinto es el caso de aquellos independientes que postulan integrando listas en conjunto con uno o más partidos políticos. De producirse la vacancia de su cargo, este sí podrá ser ocupado por otra persona: quien designe el partido político señalado por el parlamentario independiente al momento de presentar su declaración de candidatura.

c) Requisitos del reemplazante

Antes de introducirnos en este tema, hay que mencionar que los requisitos del reemplazante no estaban incluidos en la Constitución Política de la República original. El antiguo artículo 47 no disponía en ninguna parte cuáles eran los requisitos necesarios para poder suceder a un parlamentario en una situación de vacancia.

En virtud del inciso sexto del artículo 51 de nuestra Carta Fundamental, incluido en ella mediante Ley de Reforma Constitucional N° 20.050, la persona que reemplace al parlamentario (diputado o senador) deberá reunir los mismos requisitos establecidos en los artículos 48 y 50 para poder acceder a dicho cargo.²⁵⁹

d) Enroque

El “enroque entre un diputado y un senador” también fue introducido por la referida Reforma Constitucional del 2005. La disposición relativa a que un diputado podrá ser nominado a ocupar el cargo de un senador no estaba contemplada antes de la Ley 20.050.

Hoy, el inciso sexto del artículo 51 de la Constitución establece la posibilidad de este enroque, pero a la vez establece un requisito para que se dé: debe cumplirse con las normas relativas a la vacancia, expresadas en los incisos tercero, cuarto y quinto de dicho artículo (vacancia de un parlamentario perteneciente a un partido político al momento de su elección, de un parlamentario independiente o de uno independiente que hubiere postulado integrando lista en conjunto con uno o más partidos políticos, respectivamente). Además, y era evidente, el diputado que pase a ser senador dejará de ejercer su cargo original, según lo dispone el artículo 58 de nuestro Código Político.

e) Duración en el cargo

El reemplazante del parlamentario que originó la vacante ejercerá su cargo por el tiempo que le restare. Esta norma, que está contenida en el inciso séptimo del artículo 51 en comento, no fue objeto de modificaciones por la Ley 20.050.

f) Prohibición de elecciones complementarias

Por último, el inciso octavo del artículo 51 de la Constitución Política de la República dispone que en ningún caso podrán efectuarse elecciones complementarias.

Elecciones complementarias son las que se realizan con el objetivo de llenar un puesto que ha quedado vacío.

²⁵⁹ Requisitos que fueron analizados en profundidad al referirnos a dichos artículos.

Este tipo de elecciones, que actualmente están prohibidas, sí estaban establecidas en la Constitución de 1925.²⁶⁰ La supresión de este tipo de elecciones no se debe a razones doctrinales, sino más bien, y en palabras de Molina Guaita, “únicamente por razones prácticas, de no perturbar la marcha normal del país con elecciones extraordinarias”.²⁶¹⁻²⁶² Por lo mismo, parte de la doctrina aboga a favor de este tipo de elecciones²⁶³ y también se han presentado proyectos de reforma constitucional que pretenden reinstalarlas como forma de proveer los cargos vacantes.²⁶⁴

g) Elecciones primarias

Es aplicable a las elecciones parlamentarias, el sistema de primarias ya descrito en esta obra.

B) Atribuciones

Hay atribuciones que ejerce en forma exclusiva cada Cámara y otras que realizan en forma complementaria.

B.1) Atribuciones exclusivas de la Cámara de Diputados

Artículo 52:

Son atribuciones exclusivas de la Cámara de Diputados:

1) Fiscalizar los actos del Gobierno. Para ejercer esta atribución la Cámara puede:

a) Adoptar acuerdos o sugerir observaciones, con el voto de la mayoría de los diputados presentes, los que se transmitirán por escrito al Presidente de la República, quien deberá dar respuesta fundada por medio del ministro de Estado que corresponda, dentro de treinta días.

Sin perjuicio de lo anterior, cualquier diputado, con el voto favorable de un tercio de los miembros presentes de la Cámara, podrá solicitar determinados antecedentes al Gobierno. El Presidente de la República contestará fundadamente por intermedio del ministro de Estado que corresponda, dentro del mismo plazo señalado en el párrafo anterior.

En ningún caso los acuerdos, observaciones o solicitudes de antecedentes afectarán la responsabilidad política de los ministros de Estado;

²⁶⁰ Constitución Política de la República de 1925, artículo 36, inciso primero: “Si un diputado o senador muere o deja de pertenecer a la Cámara de Diputados o al Senado, por cualquier causa, antes del último año de su mandato, se procederá a su reemplazo en la forma (en) que determine la ley de elecciones, por el término que le falte a su período”.

²⁶¹ Quizás uno de los episodios más recordados de la política chilena es el famoso “Naranjazo”: en 1964 se llevaron a cabo elecciones complementarias en Curicó para llenar la vacante de un parlamentario fallecido, en las cuales triunfó el candidato socialista Óscar Naranjo Jara por sobre el postulante de la combinación de radicales, liberales y conservadores, derrota que sepultó la candidatura presidencial del senador radical Julio Durán, hecho que causó gran conmoción.

²⁶² Molina Guaita, Hernán: *Derecho constitucional*, (Santiago, Chile, Editorial Lexis Nexis, 7ª edición, 2005) p. 411.

²⁶³ Revisar, por ejemplo, Quinzio, Jorge Mario: “Duración del mandato, reelección y simultaneidad de elecciones presidenciales y parlamentarias”, *Ius et Praxis*, 2002, vol. 8, N° 1, pp. 539-547. ISSN 0718-0012.

²⁶⁴ Por ejemplo, el ingresado el 3 de julio del 2007 (Boletín 5164-07), el cual fue archivado el 20 de marzo de 2012.

b) Citar a un ministro de Estado, a petición de a lo menos un tercio de los diputados en ejercicio, a fin de formularle preguntas en relación con materias vinculadas al ejercicio de su cargo. Con todo, un mismo ministro no podrá ser citado para este efecto más de tres veces dentro de un año calendario, sin previo acuerdo de la mayoría absoluta de los diputados en ejercicio.

La asistencia del ministro será obligatoria y deberá responder a las preguntas y consultas que motiven su citación, y

c) Crear comisiones especiales investigadoras a petición de a lo menos dos quintos de los diputados en ejercicio, con el objeto de reunir informaciones relativas a determinados actos del Gobierno.

Las comisiones investigadoras, a petición de un tercio de sus miembros, podrán despachar citaciones y solicitar antecedentes. Los ministros de Estado, los demás funcionarios de la Administración y el personal de las empresas del Estado o de aquéllas en que éste tenga participación mayoritaria, que sean citados por estas comisiones, estarán obligados a comparecer y a suministrar los antecedentes y las informaciones que se les soliciten.

No obstante, los ministros de Estado no podrán ser citados más de tres veces a una misma comisión investigadora, sin previo acuerdo de la mayoría absoluta de sus miembros.

La ley orgánica constitucional del Congreso Nacional regulará el funcionamiento y las atribuciones de las comisiones investigadoras y la forma de proteger los derechos de las personas citadas o mencionadas en ellas.

2) Declarar si han o no lugar las acusaciones que no menos de diez ni más de veinte de sus miembros formulen en contra de las siguientes personas:

a) Del Presidente de la República, por actos de su administración que hayan comprometido gravemente el honor o la seguridad de la nación, o infringido abiertamente la Constitución o las leyes. Esta acusación podrá interponerse mientras el Presidente esté en funciones y en los seis meses siguientes a su expiración en el cargo. Durante este último tiempo no podrá ausentarse de la República sin acuerdo de la Cámara;

b) De los ministros de Estado, por haber comprometido gravemente el honor o la seguridad de la nación, por infringir la Constitución o las leyes, o haber dejado éstas sin ejecución, y por los delitos de traición, concusión, malversación de fondos públicos y soborno;

c) De los magistrados de los tribunales superiores de justicia y del Contralor General de la República, por notable abandono de sus deberes;

d) De los generales o almirantes de las instituciones pertenecientes a las Fuerzas de la Defensa Nacional, por haber comprometido gravemente el honor o la seguridad de la nación, y

e) De los intendentes, gobernadores y de la autoridad que ejerza el Gobierno en los territorios especiales a que se refiere el artículo 126 bis, por infracción de la Constitución y por los delitos de traición, sedición, malversación de fondos públicos y concusión.²⁶⁵

La acusación se tramitará en conformidad a la ley orgánica constitucional relativa al Congreso.

²⁶⁵ Modificación introducida por la ley 20.390 del 28 de octubre de 2009.

Las acusaciones referidas en las letras b), c), d) y e) podrán interponerse mientras el afectado esté en funciones o en los tres meses siguientes a la expiración en su cargo. Interpuesta la acusación, el afectado no podrá ausentarse del país sin permiso de la Cámara y no podrá hacerlo en caso alguno si la acusación ya estuviere aprobada por ella.

Para declarar que ha lugar la acusación en contra del Presidente de la República se necesitará el voto de la mayoría de los diputados en ejercicio.

En los demás casos se requerirá el de la mayoría de los diputados presentes y el acusado quedará suspendido en sus funciones desde el momento en que la Cámara declare que ha lugar la acusación. La suspensión cesará si el Senado desestimare la acusación o si no se pronunciare dentro de los treinta días siguientes.

El actual artículo 52 es fruto de la Ley de Reforma Constitucional N° 20.050, la cual vino a modificar sustancialmente el anterior artículo 48. El objetivo de este cambio fue el de dotar de mayor poder fiscalizador a la Cámara, “constitucionalizando la discutida institución de las comisiones especiales investigadoras, regulando la citación e interpelación de los ministros de Estado y reforzando la obligación de respuesta que debe dar el Presidente de la República a los acuerdos u observaciones adoptados por esta entidad”.²⁶⁶ El detalle de las atribuciones y sus modificaciones lo veremos a continuación.

a) Fiscalización de los actos del gobierno

La calidad de Cámara política que caracteriza a esta corporación es la que le ha dado la atribución exclusiva de *fiscalizar los actos del gobierno*, siendo esta una función de control que, a diferencia del Tribunal Constitucional y Contraloría General de la República, no es control jurídico, sino que de mérito, pues supervisa si la gestión de gobierno es adecuada, con transparencia, oportunidad, ética pública, adecuación del gasto, etcétera. Se trata de que la función pública opere con apego al Estado de Derecho imperante.

Se trata, pues, de un control político y no jurídico; la fiscalización política apunta a determinar, a ponderar o a criticar la conveniencia, la oportunidad, las ventajas o desventajas de una medida gubernativa específica, una actuación o bien una abstención, pero sin poner en tela de juicio la competencia y la corrección jurídica del proceder de la respectiva autoridad u órgano gubernativo. El control político no busca ni persigue necesariamente una sanción.²⁶⁷

El control de los actos del gobierno se lleva a cabo en todo régimen democrático representativo tanto por la mayoría como por las minorías, aunque los procedimientos sean distintos. Los de la mayoría serán reservados y discretos, mientras que los de las minorías serán abiertos, de cara a la opinión pública, e indispensables para el buen desempeño de un régimen político democrático. Esto porque las minorías buscarán que el gobierno se acerque más a sus posiciones y se aleje del cumplimiento de su programa de gobierno o fracase en su implementación, mientras que el control de la mayoría tenderá al cumplimiento eficiente y eficaz del programa, criticando al gobierno si no lo concreta.²⁶⁸

²⁶⁶ Cordero Quinzacara, Eduardo: “La facultad fiscalizadora de la Cámara de Diputados”, en *Reforma constitucional* (Santiago, Chile, Editorial Lexis Nexis, 1ª edición, 2005) p. 507.

²⁶⁷ Martínez, Gutenberg: ob. cit., pp. 36-37.

²⁶⁸ Ídem, p. 17.

Por último, hay que recordar que en Chile impera un régimen presidencialista, y, por lo mismo, son muy importantes los mecanismos de control. “En un régimen presidencialista de ‘separación de poderes’, la existencia de controles (*checks and balances*) para un adecuado equilibrio no responde a la idea de que el Parlamento ha de revisar el nivel de adecuación del Presidente a una voluntad política de la que es depositaria la institución parlamentaria como único órgano de representación política. Por el contrario, en el régimen presidencial y en los presidencialismos, Presidente y Parlamento son órganos de representación política, dotados de legitimidad democrática directa”.²⁶⁹

a.1) Requisitos del ejercicio de la facultad fiscalizadora

El concepto de “fiscalizar” es difuso, ya que no hay acuerdo unánime de la doctrina²⁷⁰ y tampoco una definición legal. Pero a pesar de lo anterior, y considerando las reformas introducidas por la Ley N° 20.050, entendemos la fiscalización como “aquella atribución exclusiva de la Cámara de Diputados que tiene por objeto pronunciarse sobre la oportunidad o conveniencia de una determinada decisión adoptada por el gobierno, así como la de enjuiciar políticamente su gestión, a través de la adopción de acuerdos u observaciones, la solicitud de antecedentes, la constitución de comisiones especiales de investigación y la citación de ministros, a fin de recabar información respecto del ejercicio de su cargo, con la finalidad de influir políticamente en la gestión del gobierno dentro de los cauces institucionales, sin que implique la responsabilidad política de los ministros, quienes se mantienen en sus cargos mientras cuentan con la confianza del Presidente”.²⁷¹

Es preciso recordar el hecho de que nos encontramos en el ámbito del derecho público, el cual presenta dos principios informantes: el de juridicidad y el de competencia, consagrados en los artículos 6° y 7° de la Carta Fundamental, respectivamente, y que responden en definitiva al aforismo jurídico: “En derecho público, los sujetos sólo pueden realizar las acciones que expresamente les permita el ordenamiento jurídico aplicable”. Por esto será necesario observar muy bien los supuestos establecidos en la Constitución y normas complementarias para poder ejercer la potestad fiscalizadora. La Constitución así nos señala ciertos requisitos para poder realizar una fiscalización con efectos válidos, jurídicamente hablando:

i. Que se trate de *actos del gobierno*

Se refiere al sujeto fiscalizable gobierno. Se alude al sujeto de quien emanan o a quien pertenecen los actos, y no a una clase específica de estos. Son actos de *alguien* y no de *algo*.²⁷²

Los actos del gobierno son el objeto especialísimo de esta potestad fiscalizadora. Hay acuerdo unánime en la doctrina en que esta expresión “alude a la actividad realizada por un complejo orgánico

²⁶⁹ Zúñiga Urbina, Francisco: “Control parlamentario y comisiones investigadoras (Parlamento ante la Reforma Constitucional)”, en *Revista Chilena de Derecho*, Número especial, editado por la Facultad de Derecho de la Pontificia Universidad Católica de Chile, Santiago, Chile, 1998, p. 317.

²⁷⁰ Puede ser interesante revisar el concepto dado por el comisionado Raúl Bertelsen, en *Actas de la Comisión de Estudio de la Nueva Constitución*, sesión N° 341, 22 de marzo de 1978, p. 2.057. También merece atención el concepto expuesto por el ex presidente Arturo Alessandri Palma, quien decía: “Fiscalizar significa analizar, examinar, exponer, criticar, poner en evidencia. Es un error confundir lo que es una fiscalización con la facultad de censurar o derrocar a un gabinete...”, en *Actas oficiales Proyecto Constitución Política*. 1925, p. 718.

Tampoco puede dejar de mencionarse el concepto dado por Humberto Nogueira, al decir que la “labor de fiscalizar consiste en analizar las acciones y obras del gobierno y realizar su crítica, formulando juicios de valor acerca de la conveniencia o no de ellas, de acuerdo a la idea de bien común”, en Nogueira Alcalá, Humberto: *El Congreso Nacional. Introducción al derecho parlamentario chileno y comparado latinoamericano* (citado), p. 49.

²⁷¹ Cordero Quinzacara, Eduardo: ob. cit., p. 518.

²⁷² Martínez, Gutenberg: ob. cit., p. 46.

que se conoce bajo esta denominación”.²⁷³ El problema está en determinar qué órganos constituyen el gobierno, ya que la Constitución de 1980 no hace una delimitación muy clara. En palabras del profesor Silva Bascuñán: “En este texto la palabra gobierno no pretende, sin duda, mencionar al titular de la soberanía, que es el pueblo todo, ni al conjunto de autoridades constituidas participantes de la dirección del Estado, sino a la función política, ejecutiva y administradora encabezada por el Presidente de la República y definida en el capítulo IV de la Ley Fundamental”.²⁷⁴ Habiéndose discutido en la Comisión de Constitución, Legislación, Justicia y Reglamento del Senado, se llegó a la conclusión que “incluye las actuaciones de las empresas del Estado, así como de aquellas en que el Estado tiene participación mayoritaria. En ningún caso, la fiscalización puede incidir en el ámbito privado, de manera que los particulares no están obligados a comparecer ante una comisión investigadora, aun cuando puedan acudir voluntariamente para aclarar determinadas situaciones. Del mismo modo, se entiende que la expresión ‘Gobierno’ incluye a las Fuerzas Armadas. El H. senador señor Hamilton solicitó dejar expresa constancia en relación a este punto. Se tuvo presente, sobre el particular, que ya ha habido, en la práctica, investigaciones que las afectan. Por el contrario, dentro del ‘Gobierno’ no estarían incluidos los gobiernos regionales ni los municipios, respecto de cuya fiscalización hubo consenso en que debía avanzarse, en el entendido de que ella nunca podrá tener un carácter político. Sobre esta materia, el H. senador señor Larraín dejó constancia de que la reforma constitucional en estudio no altera la jurisprudencia habida en relación con estas instituciones”.²⁷⁵

De esta forma, se entiende que la Cámara “... fiscaliza no sólo los órganos del Gobierno, sino también aquellas entidades de la Administración central y descentralizada y de la denominada Administración invisible, en particular las empresas constituidas bajo formas jurídico-privadas, exceptuando a los gobiernos regionales y las municipalidades...”.²⁷⁶

Por último, el hecho de que la Constitución emplee la expresión *actos del gobierno* implica que la Cámara no fiscaliza actos de los particulares.²⁷⁷

ii. Que se trate de alguna de las herramientas que la Constitución otorga a la Cámara para fiscalizar

A continuación, analizaremos cada una en particular:

ii.a) Adoptar acuerdos o sugerir observaciones que se transmitirán al Presidente de la República

El objetivo de esta disposición la encontramos en las palabras del comisionado Ortúzar, quien señala que “es apropiado que el Primer Mandatario tenga la oportunidad de conocer las opiniones de quienes constituyen la Cámara Baja, en cuanto ellas pueden significar una crítica a la forma en cómo se está ejerciendo la conducción del Estado”.²⁷⁸

Por “adopción de acuerdos” entendemos las resoluciones sobre una o más materias y la “sugerencia de observaciones” se refiere a sugerencias de reparos o advertencias.²⁷⁹

²⁷³ Cordero Quinzacara, Eduardo: ob. cit., p. 519.

²⁷⁴ Silva Bascuñán, Alejandro: *Tratado de derecho constitucional*. Tomo VI (citado), p. 95.

²⁷⁵ Biblioteca del Congreso Nacional: ob. cit., p. 433.

²⁷⁶ Cordero Quinzacara, Eduardo: ob. cit., p. 521.

²⁷⁷ Martínez, Gutenberg: ob. cit., p. 48.

²⁷⁸ *Actas de la Comisión de Estudio de la Nueva Constitución*, sesión N° 341, 22 de marzo de 1978, p. 2.055.

²⁷⁹ Martínez, Gutenberg: ob. cit. p. 49.

El quórum requerido para poder adoptar acuerdos o sugerir observaciones es el de la mayoría de los diputados presentes. Esto nos viene a remarcar el hecho de que la Cámara fiscaliza como cuerpo colegiado.²⁸⁰ Como puede verse, el quórum no es muy alto, ya que si así fuese, se restringiría bastante esta facultad.

Dichos acuerdos u observaciones deben ser comunicados por escrito al Presidente. Esto se hace, en la práctica, mediante un oficio firmado por el presidente de la Cámara y por el secretario. Una vez hecho esto, el documento debe entregarse materialmente en la Secretaría del Ministerio que corresponda según su asunto.²⁸¹

El objetivo es que el Presidente, como Jefe de Gobierno (recordemos que se están fiscalizando los actos del Gobierno), responda sobre estos acuerdos u observaciones, aunque no lo hará personalmente, sino que a través del ministro de Estado que corresponda y en un plazo de treinta días.

Con respecto a esto último, son pertinentes dos observaciones. En primer lugar, con el establecimiento del plazo indicado anteriormente, se llenó el vacío de la Constitución de 1925, cuyo efecto era que muchas veces no hubiese respuesta.²⁸² Y en segundo lugar, el hecho de que el Presidente pueda responder a través de sus ministros también es una innovación respecto de la Constitución de 1925, en virtud de la cual se lo liberó de la obligación de dar respuesta personalmente a los acuerdos o sugerencias de observaciones que le formulara la Cámara.²⁸³

La expresión “a través del ministro de Estado que corresponda” no necesariamente debe entenderse referida al ministro de la cartera respectiva, de lo que se dejó constancia expresa en las Actas de la Comisión de Estudios para la Nueva Constitución: “no se refiere necesariamente al de una cartera determinada, sino que da la posibilidad de que un ministro sin cartera sea designado para estos efectos”.²⁸⁴ Esto se debe relacionar con el artículo 33, inciso tercero, que señala que el Presidente de la República podrá encomendar a uno o más ministros la coordinación de la labor que corresponda a los secretarios de Estado y las relaciones del Gobierno con el Congreso Nacional. Por último, cabe hacer notar que pese a existir el plazo de treinta días para dar respuesta, la Constitución no contempla sanción para el caso de no darse respuesta o de respuesta extemporánea.²⁸⁵

En virtud de la Ley de Reforma Constitucional N° 20.050, se agregó un requisito a la respuesta que debe emitir el Ejecutivo: debe ser fundada. El objetivo de esta innovación fue terminar con un problema que en la práctica se daba, y que era que las respuestas emanadas del Ejecutivo muchas veces eran breves y sin antecedentes, lo que hacía que la Cámara no pudiese cumplir cabalmente con el mandato constitucional de fiscalizar los actos de gobierno. ¿Qué significa que la respuesta sea fundada? Que debe ir apoyada con motivos o razones eficaces que satisfagan la solicitud formulada, tratando de no dejar algunos aspectos a la duda o discusión.²⁸⁶

²⁸⁰ Ídem, p. 46.

²⁸¹ Silva Bascuñán, Alejandro: *Tratado de derecho constitucional*. Tomo VI (citado), p. 98.

²⁸² Ídem, p. 99.

²⁸³ Martínez, Gutenberg: ob. cit., p. 40.

²⁸⁴ *Actas de la Comisión de Estudio de la Nueva Constitución*, sesión N° 353, de 19 de abril de 1978, pp. 2.224 y 2.225.

²⁸⁵ Martínez, Gutenberg: ob. cit., p. 40.

²⁸⁶ Cordero Quinzacara, Eduardo: ob. cit. p. 519.

ii.b) Solicitud de antecedentes

El N° 1 del artículo 52 de nuestra Carta Fundamental establece la facultad de que un diputado pueda solicitar antecedentes al Ejecutivo.

Eso sí, dispone también que para hacerlo debe contar con el voto favorable de un tercio de los miembros de la Cámara. El objetivo de establecer este quórum es, por un lado, fundamentar la seriedad de la petición y, por otro, al no ser un quórum alto, permite que un parlamentario que no sea parte de la mayoría en la Cámara pueda ejercer asimismo su labor fiscalizadora.

El artículo 294 del Reglamento de la Cámara establece cómo debe formularse esta petición, al señalar:

Las peticiones de antecedentes de carácter público o las opiniones sobre los actos del Gobierno que los diputados soliciten remitir, deberán ser formuladas por escrito y así se transmitirán a quien corresponda por la Cámara, en nombre del o de los diputados que las hayan suscrito o formulado. (...) Una vez que se haya dado cuenta de la respuesta a dichas peticiones u opiniones, la Secretaría la remitirá de inmediato al o a los diputados que la hayan suscrito o formulado.

Respecto de la forma en que se debe dar la respuesta, así como de los plazos para entregarla y su fundamentación, son aplicables las mismas normas que para la adopción de acuerdos o sugerencia de observaciones.

ii.c) Disposiciones comunes

A pesar de ser formas distintas de fiscalización, tanto en la Constitución como en otros cuerpos normativos encontramos disposiciones que regulan la adopción de acuerdos, la sugerencia de observaciones y la solicitud de antecedentes.

Los artículos 9 y 10 de la Ley Orgánica Constitucional del Congreso Nacional N° 18.918, publicada en el Diario Oficial el 5 de febrero de 1990, y el artículo 293 del Reglamento de la Corporación facultan a la Oficina de Informaciones para solicitar los informes y antecedentes específicos a los organismos de la administración del Estado. Y los artículos 229 y 297 del Reglamento Interno de la Cámara autorizan a las comisiones permanentes, especiales e investigadoras a solicitar los mismos informes y antecedentes.

Por último, en cuanto a la responsabilidad que generan estos mecanismos, en ningún caso podrán crear responsabilidad pública de los ministros, ya que lo anterior, en palabras de Gutenberg Martínez, “vulneraría la existencia de un régimen presidencial de gobierno, en que los ministros son de la exclusiva confianza del Presidente de la República”.

ii.d) Citación de un ministro de Estado

Esta atribución no estaba originalmente establecida en la Constitución y vino a ser incorporada mediante la Ley de Reforma Constitucional N° 20.050. Su creación se entiende dentro de los objetivos establecidos en el primer informe emitido por la Comisión de Constitución, Legislación, Justicia y Reglamento del Senado, que en su punto sexto dispone: “Contemplar la posibilidad de citar a los ministros de Estado a las comisiones investigadoras. Por otra parte, si se tratare de temas propios de sus áreas que los parlamentarios deseen conocer, se acordó enmendar el artículo 37 de la Carta Fundamental, con el objeto de facultar a las Cámaras para citar a sesiones especiales para este objeto, a las cuales los secretarios de Estado citados estarán obligados a concurrir”.

El objetivo de la citación es que el ministro responda las preguntas que le formule la Cámara sobre temas relacionados con el ejercicio de su cargo. Y así esta pueda conocer de primera fuente cualquier asunto relevante para la nación.²⁸⁷

Con respecto al quórum necesario para citar a los ministros, el artículo 52, N° 1, letra b) exigió que fuese de, a lo menos, un tercio de los diputados en ejercicio; esto es, cuarenta diputados.

Ahora, sobre el número de veces que un ministro está obligado a ir a la Cámara, se estableció un máximo de tres por año calendario, pero, en virtud de un acuerdo de la mayoría absoluta de los diputados en ejercicio, podría ser citado otra vez.

Este artículo hay que relacionarlo necesariamente con el artículo 37 de nuestra Carta Fundamental. Dicha disposición, en su inciso primero, faculta a los ministros de Estado a asistir cuando lo estimen conveniente a la Cámara o al Senado y a tomar parte en sus debates. Pero, mediante la Ley de Reforma Constitucional N° 20.050, el inciso segundo le impuso la obligación de asistir personalmente a una u otra corporación cuando así lo dispongan estas. Como se ve, pasó de ser una facultad del ministro a una obligación, lo que viene a reforzar la idea de que la reforma constitucional recién referida fortaleció la facultad fiscalizadora de la Cámara.

En vista de lo anterior, “al parecer la formulación de acuerdos u observaciones por escrito, que era el mecanismo tradicional para interpelar a los ministros, pasarán a un lugar secundario frente a la posibilidad de contar con el ministro respectivo para formularle las preguntas pertinentes de forma directa, sin la lentitud que genera la remisión de oficio, especialmente en la aclaración o precisión de algunos puntos”.²⁸⁸

Como comentario sobre la forma en que esta facultad se ha ejercido, puede decirse que ella no ha estado exenta de polémica. Obviamente a los ministros no les gustará ser citados a responder preguntas respecto de su gestión, pero eso es parte de sus responsabilidades; lo que no es correcto es que las preguntas formuladas por la Cámara se extiendan a materias diferentes de aquellas por las que se les citó, lo cual ha sido fuertemente criticado:

“En vez de consolidar el poder fiscalizador de la Cámara de Diputados y reducir el presidencialismo exacerbado de nuestro sistema político, esta atribución ha devenido en un triste espectáculo. En cada una de las interpellaciones que han ocurrido desde que esta reforma constitucional entró en vigencia, los beneficios para el ejercicio del mandato fiscalizador de la Cámara han sido mínimos mientras que los costos en términos de desprestigio de la política han sido enormes. En vez de ser conducente a mejorar los canales de diálogo y negociación entre el gobierno y la oposición, la interpellación parlamentaria ha convertido a la Cámara en un escenario ocasional de fallidos y deplorables intentos de linchamiento político que solo deshonran a todos los involucrados”.²⁸⁹

Por último, es conveniente consignar que el 30 de agosto de 2008 ingresó al Congreso un proyecto de ley (Boletín 3962-07) que contiene modificaciones a la Ley Orgánica Constitucional del Congreso N° 18.918. El objetivo de este proyecto era adecuar dicha ley con las reformas a la Constitución introducidas por la Ley N° 20.050, y es hoy la Ley N° 20.477, publicada en el Diario Oficial de 12 de octubre de 2010.

²⁸⁷ Sobre los ministros que han debido asistir a la Cámara citados por esta, ya nos referimos al analizar el artículo 37 de la Constitución Política de la República.

²⁸⁸ Cordero Quinzacara, Eduardo: ob. cit. p. 525.

²⁸⁹ Navia, Patricio: “Las interpellaciones parlamentarias”, en *Revista Capital*, N° 224, 21 de marzo de 2008.

ii.e) Comisiones especiales investigadoras

Este tipo de comisiones no estaban contempladas originalmente en nuestra Constitución, ya que, según el parecer de los miembros de la Comisión de Estudio de la Nueva Constitución, estas dieron pésimo resultado durante la vigencia de la Constitución de 1925, además de desacreditar enormemente la gestión parlamentaria.²⁹⁰ Por lo mismo, no quedaron establecidas en la Constitución, pero sí en el Reglamento de la Cámara de Diputados, el que en el Título III del Libro III las regula en los artículos 297 a 301. Por lo tanto, su incorporación a la Constitución se debió a la Ley de Reforma Constitucional N° 20.050.

El motivo de su incorporación al texto constitucional lo podemos encontrar en las palabras del senador Sergio Diez, quien manifestó: "...existe conciencia nacional en torno a la idea de que nuestro sistema jurídico necesita con urgencia reglamentar la función fiscalizadora de la Cámara de Diputados para que cumpla la finalidad señalada en la Constitución y sea eficiente, seria y creíble por la opinión pública y, al mismo tiempo, no pueda ser usada para producir efectos políticos que dañan a la sociedad en general y a la reputación de muchos agentes públicos, en particular". Agregó que "si bien la Constitución de 1980 ha dado un paso adelante en relación a la de 1925, éste no fue suficiente y la fiscalización ha resultado ineficaz".

"La transparencia de las actuaciones públicas que la vida moderna exige y la técnica permite –dijo– hace aconsejable que nuestra Constitución responda a las necesidades y requerimientos de estos tiempos, con el fin de asegurar la absoluta probidad en la administración de los recursos públicos, eliminar los casos de corrupción y mantener el clima de sanidad y decencia pública que han caracterizado a nuestro país".

"De acuerdo con nuestra Carta Fundamental –expresó–, es necesaria la mayoría de la Cámara de Diputados para poder fiscalizar, lo que no es conveniente porque a menudo las mayorías políticas que eligen al Presidente de la República coinciden con las mayorías políticas de la Cámara fiscalizadora y, en consecuencia, el poder de la oposición por sí sola para fiscalizar resulta muy disminuido por cuanto para ejercerlo en su verdadero sentido, necesita acuerdo de la Cámara y, en consecuencia, el consentimiento de la mayoría política gobernante".²⁹¹

Antes de explicar el tratamiento que se les da en nuestra Carta Magna, hay que hacer referencia a lo que son las comisiones especiales investigadoras.

Las comisiones especiales investigadoras son "órganos colegiados de control de carácter no permanente que pueden constituirse en el seno del Congreso, del Senado o de ambas Cámaras conjuntamente con vistas al estudio o investigación sobre cualquier asunto de interés público".²⁹² En ese sentido, contribuyen a que se produzca un debate abierto sobre un problema concreto que, en principio, debe preocupar al electorado.²⁹³ Sirven tanto para aportar datos al Parlamento como para que este supervise la actividad del Ejecutivo, aunque también se hayan dado casos, sobre todo en la Alemania de los años ochenta, en donde lo que se analizaba era el comportamiento de entes privados, como empresas. Estas, sin embargo, son excepciones a la regla (la cual es que estos órganos están principalmente destinados a controlar los actos del gobierno) y no puede decirse de ellas que son tan solo un instrumento de información, puesto que el mero desarrollo de sus trabajos deriva

²⁹⁰ Cfr. *Actas de la Comisión de Estudio de la Nueva Constitución*, sesión N° 341, 22 de marzo de 1978, pp. 2053-2062.

²⁹¹ Biblioteca del Congreso Nacional de Chile: ob. cit. pp. 418-419.

²⁹² Fernández-Segado, Francisco: *El sistema constitucional español* (Madrid, Edit. Dykinson, 1992) p. 655.

²⁹³ Torres Muro, Ignacio: *Las comisiones parlamentarias de investigación* (Madrid, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 1998) p. 18.

habitualmente en un examen que va más allá de la simple acumulación de datos. Son instrumentos de control parlamentario, y no de mera información.²⁹⁴

Han sido concebidas como organismos internos de carácter transitorio de la Cámara de Diputados, cuyo objeto es realizar todo tipo de diligencias destinadas a descubrir o develar un asunto que se considere relevante vinculado al Estado. Su objeto no es legislar, sino reunir información que le permita a la Corporación que la creó emitir una opinión o un dictamen sobre la actividad investigada.²⁹⁵

Las comisiones investigadoras están sujetas a algunos criterios orientadores que delimitan su accionar y que se encuentran determinados por la naturaleza de la fiscalización. Ellas no ejercen, en sí mismas, fiscalización, pues esta corresponde a la Cámara de Diputados como cuerpo colegiado; su actividad no implica el ejercicio de una facultad jurisdiccional;²⁹⁶ están obligadas a todos los preceptos de la Constitución, y deben respetar los derechos de las personas.²⁹⁷

Para ser eficaces, estas comisiones necesitan contar entre sus atribuciones con la facultad de exigir el envío de todos los documentos, informes y antecedentes, la comparecencia de autoridades y demás personas consideradas indispensables para el buen desempeño de la investigación.²⁹⁸

1. Quórum

El artículo 52, N° 1, letra c) dispone que solo podrán ser creadas “a petición de a lo menos dos quintos de los diputados en ejercicio”.²⁹⁹ Con este quórum se cumple cabalmente lo expresado por el senador Díez en cuanto a que no serían necesarios muchos votos para poder constituirlos, y además va de la mano con el espíritu que inspira la reforma impuesta por la Ley N° 20.050.

2. Competencia

Las comisiones investigadoras tienen la competencia que les fijen los acuerdos de la Cámara que decidan su constitución y ni aun por acuerdo unánime de sus integrantes pueden extenderse a materias no comprendidas en dichos acuerdos (artículo 297, inciso primero, del Reglamento de la Cámara de Diputados).

²⁹⁴ Ídem, pp. 23-24. Entre dichas comisiones investigadoras pueden destacarse: Investigadora de Gasto de Fondos Públicos asignados a ONG durante los años 2006-2010; Seguridad Ciudadana constituida en Investigadora de los hechos sucedidos en las horas posteriores al terremoto y maremoto del 27 de febrero de 2010; Investigadora sobre el Plan Frontera Norte; Investigadora acerca del funcionamiento del Instituto Nacional de Estadísticas INE; Analizar, indagar, investigar y determinar la forma en que la Comisión Nacional de Acreditación ha ejercido su función de fiscalizar las instituciones de Educación Superior (Mandato Comisión Educación); Investigadora Encargada de Revisar a Fondo el Sistema de Educación Superior Chilena; Investigadora acerca de la situación ambiental en que se encuentran las comunas del Valle del Huasco en la Región de Atacama por los trabajos de instalación del Proyecto Pascua Lama; Investigadora sobre el derecho de reunión y seguridad pública.

²⁹⁵ Martínez, Gutenberg: ob. cit., p. 59.

²⁹⁶ “En general, las conclusiones de las comisiones de investigación no son vinculantes, desde un punto de vista formal, ni el Parlamento está obligado a legislar en el sentido aconsejado por una comisión, ni el Gobierno a comportarse en el modo indicado por ésta”, en Connelly, John Thomas “Respuesta a una consulta sobre las comisiones parlamentarias de investigación”, en Biblioteca del Congreso Nacional de Chile, Serie Estudios, noviembre, 1993, p. 38.

²⁹⁷ Martínez, Gutenberg: ob. cit., pp. 61-62.

²⁹⁸ Nogueira Alcalá, Humberto: *El Congreso Nacional. Introducción al derecho parlamentario chileno y comparado latinoamericano* (citado), p. 49.

²⁹⁹ Cfr. Artículo 52 de la Constitución Política de la República.

En este sentido, hay que tener muy presente cuál es el objetivo de estas Comisiones, a saber: "... reunir información relativa a determinados actos de gobierno".³⁰⁰⁻³⁰¹ Solo ese puede ser el objeto de las investigaciones desarrolladas por las comisiones especiales investigadoras. Nada más, pero tampoco nada menos.

3. Límite temporal

Su temporalidad las distingue de las comisiones normales. Nacen con el objetivo de investigar un asunto de interés público y una vez cumplido aquel con la presentación de un dictamen, o a veces sin cumplirlo, se disuelven.³⁰² Se ha discutido la posibilidad de la existencia de comisiones permanentes de investigación y parece claro que no se trata de una figura admisible porque se romperían los equilibrios en los que se basa el funcionamiento de los diversos poderes del Estado, que no podrían trabajar normalmente con un grupo de parlamentarios dedicados a indagar de continuo sobre las decisiones que están tomando.³⁰³

La competencia de estas comisiones para desarrollar la investigación se extingue al vencimiento de su cometido, el que podrá ser ampliado o renovado por la sala, con el voto favorable de la mayoría absoluta de los diputados presentes, siempre que la comisión lo solicite antes de su término (artículo 297, inciso segundo, del Reglamento de la Cámara de Diputados).

Cabe preguntarse si la investigación emprendida por una comisión investigadora puede extenderse a hechos anteriores al de una administración en actual ejercicio de su cargo; en otras palabras, si podría tener efectos retroactivos a gobiernos ya fenecidos. Al respecto existen dos posturas.³⁰⁴

- a) Solo pueden fiscalizarse actos de gobiernos en ejercicio, y no los realizados en otras administraciones. Esto resulta evidente si se piensa que los acuerdos u observaciones deben ser respondidos por el ministro respectivo. Si se pretendiera fiscalizar actos de un gobierno pasado, la pregunta sería quién respondería por aquellos.

No tiene sentido entender esta norma con aplicabilidad retroactiva, pues de lo que se trata con la fiscalización es de pronunciarse políticamente sobre actos del gobierno actual, no forzando la norma para hacer responsable a dicho gobierno por actos de sus predecesores.

- b) El artículo 52 N° 1 no distingue el instante cronológico en que los actos se han producido. Es perfectamente posible que la Cámara fiscalice los actos de un gobierno anterior, a fin de hacer presente al actual una determinada opinión, la que se expresaría por medio de un acuerdo o de observaciones. Además, los hechos previos a una determinada administración pueden seguir teniendo repercusiones en el presente que impliquen responsabilidades de las autoridades públicas. El transcurso del tiempo no se detiene al momento de terminar un período gubernamental y comenzar otro. Se debe distinguir la acción de investigar del destinatario de los resultados de la misma, que es siempre el gobierno. Que el objeto de la investigación sea que la Cámara se pronuncie sobre responsabilidades presentes no implica que no se pueda investigar el pasado a fin de ilustrar o explicar.

³⁰⁰ Para entender qué son los actos de gobierno, recordar que fueron explicados algunas páginas más atrás.

³⁰¹ *Ibidem*.

³⁰² En el derecho comparado encontramos casos en que conviven comisiones permanentes en conjunto con temporales. Es el caso, por ejemplo, de Estados Unidos en donde existen comisiones permanentes (Select Committees), comisiones permanentes especializadas (Standing Committees) y comisiones mixtas (Joint Committees).

³⁰³ Torres Muro, Ignacio: ob. cit., p. 19.

³⁰⁴ Martínez, Gutenberg: ob. cit., pp. 70-74.

4. Atribuciones

De acuerdo con el artículo 52 N° 1, letra c) y con los artículos 298 y 299 del Reglamento de la Cámara de Diputados, las comisiones investigadoras podrán:

- a) Citar a los ministros de Estado si sus exposiciones se estiman necesarias para esclarecer irregularidades en el funcionamiento de los servicios de su dependencia y para responder a las observaciones que los diputados les formulen al respecto. La citación podrá ser extendida a varios ministros de Estado, para ser escuchados separada y sucesivamente, o conjuntamente, en una misma sesión, según lo requiera la investigación y lo acuerde la comisión. Con todo, un ministro no podrá ser citado a una misma comisión investigadora más de tres veces en un año, salvo acuerdo de la mayoría absoluta de la comisión.
- b) Citar a los funcionarios de los servicios de administración del Estado, de las personas jurídicas creadas por ley o de las empresas en que el Estado tenga representación o aportes de capital a que concurren a sus sesiones para el cumplimiento del cometido de la comisión. La citación podrá ser extendida directamente al funcionario o por intermedio del jefe superior del respectivo servicio. En el caso de personas jurídicas creadas por ley o empresas en que el Estado tenga representación o aportes de capital, la citación podrá efectuarse a través de sus representantes legales. Eso sí, la citación procederá siempre que los funcionarios públicos tengan algo que aportar y siempre que esta sea hecha a través de su superior, a fin de no romper la estructura jerárquica de la administración y no perturbar la marcha del servicio.³⁰⁵

El objetivo de la citación es poder conocer de primera fuente el tema en virtud del cual se constituyó la comisión. Para esto, se podrá interrogar a los citados, así como solicitarles que suministren información y antecedentes pertinentes.

Con respecto al quórum necesario para poder citar a los mentados funcionarios, nuestra Constitución establece que será de un tercio de los miembros de la Cámara.

5. Informe

El trabajo de la comisión, así como sus conclusiones, deberá quedar consignado en un informe, el cual, en virtud del artículo 301 del Reglamento de la Cámara de Diputados, deberá consignar lo siguiente:

1. La competencia de la comisión, al tenor de los acuerdos de la Cámara que ordenaron su creación.
2. Una relación del trabajo desarrollado por la comisión en el cumplimiento de su cometido.
3. Lo sustancial de los documentos recibidos y de lo expuesto por las personas escuchadas.
4. Las consideraciones que sirvan de base a las conclusiones o a las proposiciones rechazadas por la comisión.
5. Las consideraciones que sirvan de base a las conclusiones o a las proposiciones aprobadas por la comisión.
6. Los fundamentos que justifiquen o no el envío del informe o de los antecedentes recopilados en

³⁰⁵ Ídem, p. 75.

los tribunales de justicia, en la Contraloría General de la República y en el Consejo de Defensa del Estado, en su caso.

Además, el informe deberá ser suscrito a lo menos por un número de diputados equivalente al quórum que requirió la comisión para adoptar acuerdos y por el secretario de la comisión, en su calidad de ministro de fe.

Y, por último, una copia del informe de la comisión investigadora aprobado por la Cámara deberá remitirse al Presidente de la República.

b) Acusación constitucional

Esta institución tiene sus orígenes en los sistemas políticos de gobierno parlamentario, donde el Jefe del Gobierno tiene su origen en el propio Parlamento y, por lo tanto, le debe rendir cuentas periódicas ordinarias y extraordinarias de su gestión a dicho órgano, y ante el cual es responsable políticamente. El Parlamento puede hacer efectiva la responsabilidad del Jefe de Gobierno por medio de interpelaciones directas a este, como a los ministros miembros del Gobierno, y en caso de considerar no conveniente la gestión del Gobierno, puede solicitar una moción para que se vote la confianza del Parlamento al Gobierno, que de prosperar, en definitiva hace que este último caiga. También la moción de confianza puede tener un efecto relativo solo a un miembro del gobierno, caso que puede significar la salida únicamente de ese ministro, o del Gobierno completo según su costumbre constitucional.

En los sistemas presidenciales, en cambio, la figura preeminente es el Presidente de la República, pero igual presenta responsabilidades de sus actos tanto ante otros órganos del Estado como ante los ciudadanos que le confirieron su mandato, y por lo tanto se han habilitado diversos sistemas para hacer valer dicha responsabilidad.

En Chile, la acusación constitucional, o el mal llamado juicio político, fue establecida por la Constitución de 1833, y fue tomada del artículo I, sección 3ª de la Constitución de Estados Unidos de 1787. Esta norma dispone que el Senado tendrá el derecho exclusivo de juzgar sobre todas las acusaciones por responsabilidades oficiales. El efecto que produce acoger la acusación es la destitución del cargo y la inhabilitación para ocupar y disfrutar cualquier empleo honorífico, de confianza o remunerado, de Estados Unidos. No obstante, el condenado queda sujeto a que se le acuse, juzgue y condene con arreglo a derecho.³⁰⁶

En estricto rigor, es erróneo hacer sinónimos los conceptos de “acusación constitucional” y “juicio político”. Todo dependerá de la forma de gobierno en que se pretenda hacer efectiva dicha responsabilidad.

Como señala el profesor Cea, “en el tipo parlamentario se contempla la responsabilidad política del gabinete ante la Cámara popular. En cambio, en la fórmula presidencial no existe tal responsabilidad, sino otra más restringida en las causales y en el procedimiento”.³⁰⁷ O dicho de otra forma: “Nuestra Constitución no contempla un sistema de responsabilidad política propiamente tal, pero sí un modelo de responsabilidad constitucional, fundamentalmente materializable a través del procedimiento de acusación constitucional”.³⁰⁸

³⁰⁶ Tobar, Javier Ignacio: “Acusación constitucional y juicio político contra los magistrados de los tribunales superiores de justicia. Análisis crítico”. Memoria de grado, Facultad de Derecho, Universidad Adolfo Ibáñez, 2000, p. 58.

³⁰⁷ Cea Egaña, José Luis: *Teoría de gobierno. Derecho chileno y comparado* (Santiago, Ediciones Universidad Católica de Chile, 2000), p. 214.

³⁰⁸ Vivanco Martínez, Ángela: *Curso de derecho constitucional*. Tomo II (citado), p. 87.

Sin perjuicio de lo anterior, son muchos los autores que se refieren a esta institución indistintamente como “acusación constitucional” o “juicio político”.

En nuestro ordenamiento es el mecanismo específico para hacer efectiva la responsabilidad de las altas autoridades del país en caso de infracción a la Constitución o las leyes;³⁰⁹ por haber incurrido en un delito, infracción o abuso de poder que justifica que la autoridad sea destituida de su cargo.³¹⁰ Tal como señala el profesor Evans: “El juicio político tiene por objeto hacer efectiva la responsabilidad penal de ciertos gobernantes y funcionarios en razón de delitos que hayan cometido en el desempeño de sus cargos”.³¹¹ Mientras el juicio político estadounidense hace valer la responsabilidad política del funcionario, el sistema chileno hace valer su responsabilidad constitucional, la que es más específica y jurídica.

Es evidente que entre la labor de fiscalización y la responsabilidad política existe una muy estrecha relación. De hecho y de derecho, la expresión máxima de esa valoración o crítica política, cuando es negativa, es casi tautológicamente el *juicio político*. De esta forma, la fiscalización es casi siempre un antecedente necesario para el ejercicio de esa atribución. No lo es siempre, pues puede perfectamente darse el caso, y si se revisa la historia de las acusaciones políticas ello queda en evidencia, que se inicie un juicio político sin que haya habido el ejercicio previo de una actividad fiscalizadora.³¹²

La acusación constitucional es un procedimiento formal que se inicia en la Cámara de Diputados y se resuelve en el Senado, destinado a hacer valer la responsabilidad constitucional de altos funcionarios del Estado, la cual, de ser hallados culpables, acarreará su destitución, sin perjuicio de otras responsabilidades que pudieren hacerse valer en su contra.

No es un juicio político, pues no se persigue la responsabilidad política de las autoridades, las que no son responsables políticamente ante la Cámara de Diputados o el Senado, como los ministros e intendentes, que responden ante el Presidente de la República, por ser cargos de su exclusiva confianza, sino que deberán responder de las infracciones que la misma Constitución establece en su artículo 52.

b.1) Características³¹³

i) Se trata de una acusación

Se exige que quienes la realicen formulen cargos concretos y se efectúa ante un órgano para que sea este el que resuelva.

La exigencia de un mínimo de diez diputados para interponer la acusación le da suficiente seriedad, y la fijación de un máximo de veinte acusadores es razonable, puesto que un número superior tendería a dificultar la tramitación, a hacer peligrar la imparcialidad de la investigación y, sobre todo, a debilitar la efectividad y profundidad del debate, que disminuye en la medida en que desde el inicio se constaten compromisos que determinen su eventual resultado.³¹⁴ O como señala

³⁰⁹ Martínez, Gutenberg: ob. cit., p. 44.

³¹⁰ Ídem, p. 52.

³¹¹ Evans Espiñeira, Eugenio: *La Constitución explicada* (Santiago de Chile, Editorial Lexis Nexis, 2006) p. 126.

³¹² Ídem, p. 51.

³¹³ Se ha tomado como base el texto de ídem, pp. 52-53, el cual se ha complementado.

³¹⁴ Silva Bascuñán, Alejandro: “El juicio político y la Constitución de 1980”, en *XV Jornadas chilenas de derecho público* (Valparaíso, Edeval, 1985) p. 232.

el profesor Hernán Molina: “El mínimo es para revestirlas de seriedad y el máximo, para evitar prejuizgamientos”.³¹⁵

ii) Se formula ante el Parlamento

La acusación se formula ante el Parlamento, y no ante un órgano jurisdiccional. Las razones de que así se haga son que el tipo de juicio que se efectúa es de una naturaleza distinta a los juicios regidos por reglas exclusivamente de derecho. Además, la repercusión política y razones de carácter histórico explican la elección de ese órgano.

iii) Son acusables únicamente las altas autoridades del país

La enumeración es taxativa, es decir, no se puede acusar a ningún otro funcionario que no esté comprendido en la enumeración. Por ejemplo, no están comprendidos, y son por lo tanto no acusables políticamente, los miembros del Tribunal Constitucional.

iv) Procede por determinadas y ciertas causales

Estas varían según el sujeto pasivo de la acusación. Hay algunas que se repiten; otras tienen ciertos matices que las distinguen de sus semejantes; algunas son aplicables únicamente a los funcionarios de la Administración; hay otras que son delitos; en fin, el Presidente de la República es el que tiene más causales.

Las causales por las que procede la acusación constitucional reúnen las siguientes características:

1. Están expresamente señaladas en la Constitución: no hay más de las que ahí se señalan. Y son las siguientes:

a) *Por haber comprometido gravemente el honor o la seguridad de la nación*

Esta causal procede respecto del Presidente de la República, los ministros de Estado y los generales y almirantes de las instituciones pertenecientes a las Fuerzas de la Defensa Nacional.

El verbo *compromete* corresponde a poner en riesgo, exponer al país en una acción aventurada. Basta, por lo mismo, que se estime creado el peligro en virtud del acto.³¹⁶

El calificativo de la acción, *gravemente*, equivale a compromiso de mucha importancia. Debe haber por tanto un criterio de proporcionalidad lógica respecto de la intensidad del compromiso en relación con la pérdida del bien jurídico protegido.³¹⁷

El honor es la “cualidad moral que nos lleva al más severo cumplimiento de nuestros deberes respecto del prójimo y de nosotros mismos”.³¹⁸

³¹⁵ Molina Guaita, Hernán: *Derecho constitucional* (citado), p. 423.

³¹⁶ Nogueira Alcalá, Humberto: *El Congreso Nacional. Introducción al derecho parlamentario chileno y comparado latinoamericano* (citado), p. 50.

³¹⁷ Ídem, p. 51.

³¹⁸ *Actas de la Comisión de Estudio de la Nueva Constitución*, sesión N° 129, 12 de junio de 1975, p. 23.

Seguridad implica que está libre de peligro, daño o riesgo; está firme, sin riesgo de desmoronarse o caerse.³¹⁹

b) Por haber infringido la Constitución y las leyes

Es decir, haber quebrantado o violado francamente la Constitución y las leyes.³²⁰ El adjetivo “grave-mente” se exige solamente respecto del Presidente de la República.

Esta causal procede respecto del Presidente de la República y los ministros de Estado. En relación con los intendentes y gobernadores, procede solamente respecto de la infracción de la Constitución.

c) Por haber dejado sin ejecución las leyes

Dejar sin ejecución es no realizar las acciones o dejar sin efecto los mandatos de la ley.³²¹

Esta causal procede solamente respecto de los ministros de Estado.

d) Traición

Delito de no guardar lealtad y fidelidad a la patria, actuar contra el honor, la seguridad e independencia de la nación.³²²

Esta causal procede respecto de los ministros de Estado, intendentes y gobernadores.

e) Concusión

Es la acción arbitraria hecha por un funcionario público en provecho propio. Esta acción está penada por los artículos 157 y 241 del Código Penal.³²³

Esta causal procede respecto de los ministros de Estado, intendentes y gobernadores.

f) Malversación de fondos públicos

Es la inversión ilícita de caudales públicos o equiparados a ellos en usos distintos de aquellos para los que están destinados. Lo anterior se encuentra en los artículos 233 a 238 del Código Penal.³²⁴

Esta causal procede respecto de los ministros de Estado, intendentes y gobernadores.

g) Soborno

Es la corrupción con dádivas para conseguir de una persona alguna cosa. El soborno se tipifica cuando se da tanto para cumplir con el deber como para dejar de cumplirlo. Es sinónimo de cohecho, sancionado en los artículos 248 a 250 del Código Penal.³²⁵

³¹⁹ Nogueira Alcalá, Humberto: *El Congreso Nacional. Introducción al derecho parlamentario chileno y comparado latinoamericano* (citado), p. 51.

³²⁰ *Ibídem.*

³²¹ *Ídem*, p. 52.

³²² *Ibídem.*

³²³ *Ibídem.*

³²⁴ *Ibídem.*

³²⁵ *Ibídem.*

Esta causal procede respecto de los ministros de Estado.

h) Por notable abandono de sus deberes

‘Notable’ implica digno de atención y cuidado; ‘abandono’ es desamparar a una persona o cosa; y ‘deber’ es aquello a lo que se está obligado por la ley. La causal en análisis significa dejar en grado digno de atención o cuidado las obligaciones provenientes del cargo.³²⁶

Esta causal procede respecto de los magistrados de los tribunales superiores de justicia y del Contralor General de la República.

Sobre esta causal existen, según Hernán Molina, dos interpretaciones: una restrictiva y otra extensiva. La interpretación restrictiva “fue sostenida por el Senado el 10 de mayo de 1869, al rechazar la acusación formulada en contra de los magistrados de la Corte Suprema. El notable abandono de sus deberes se refiere sólo a los deberes externos o formales de los acusados; esto es, por ejemplo, la no concurrencia a sus despachos, no vigilar la conducta de sus subalternos, no visitar los lugares de detención, si no resuelve en los plazos legales, o no se firma oportunamente el despacho, etcétera”.³²⁷

Sobre la interpretación extensiva, el profesor Molina agrega: “En 1945, el Senado aceptó la acusación constitucional que se interpuso en contra del Contralor General, entendiéndose comprendida dentro de esta causal de notable abandono de sus deberes, la negligencia inexcusable, la ineptitud manifiesta en el ejercicio de la función”.³²⁸

En tiempos más modernos, ha enriquecido el concepto la jurisprudencia emanada de la Justicia Electoral sobre la causal de notable abandono de deberes por parte de los alcaldes, los cuales, si bien no son acusables constitucionalmente, participan en cuanto a sus posibilidades de remoción de la referida causal: “existe notable abandono de deberes cuando, por negligencia inexcusable o proceder doloso, un alcalde no cumple con las obligaciones que le imponen la Constitución Política y las leyes, y de ello se sigue un inevitable perjuicio para los intereses de la comunidad o de la municipalidad respectiva. Los simples errores subsanables o el no cumplimiento oportuno de obligaciones, por razones ajenas o no imputables directamente a la autoridad alcaldicia no constituyen causas idóneas para fundar reproche o acusación por notable abandono de deberes”³²⁹.

En lo que respecta, propiamente, a la jurisprudencia de acusación constitucional, la causal de notable abandono de deberes – particularmente respecto de ministros de las Cortes de Justicia, se entiende como:

Por todo ello nos parece acertada la definición propuesta por Pereira de notable abandono de deberes, que concilia la asepsión o conceptos restringida y ampliada que el ilícito tiene, ya que entiende que un magistrado hace tal abandono cuando “de manera digna de atención o de reproche descuida el cumplimiento de los mismos o, atendiendo más al sentido que a la literalidad de los vocablos, cuando de manera ostensible desampara a las personas o cosas que debe proteger en razón de los deberes propios de su cargo” (...) “Por consiguiente a nuestro entender, no solamente hace abandono de sus deberes un alto magistrado cuando vulnera de modo reprochable las referidas disposiciones

³²⁶ Ídem, p. 53.

³²⁷ Molina Guaita, Hernán: *Derecho constitucional* (citado), p. 422.

³²⁸ Ibídem.

³²⁹ Primer Tribunal de Electoral de la Región Metropolitana, sentencia definitiva en la causa contra el Alcalde de la I. Municipalidad de Cerrillos, 30 de enero de 2001. El fallo se encuentra transcrito en Zúñiga, Francisco: “Jurisprudencia acerca del notable abandono de deberes del alcalde”, *Revista de Derecho*, Vol. XII, diciembre 2001, pp. 245-257.

del Código Orgánico de Tribunales (párrafo 7 del Título X), sino también cuando desatiende en forma grave su deber superior de hacer justicia plena y oportuna”.³³⁰

i) *Sedición*

Levantamiento contra la autoridad legal, de carácter menos grave que la rebelión; delito de naturaleza política que cometen quienes se levantan en armas, o incitan a ello, contra un régimen establecido, con la intención de deponerlo.

Esta causal procede respecto de los intendentes y gobernadores.

2. Están asignadas a sujetos determinados: en otras palabras no son causales comunes aplicables a cualquiera de las autoridades susceptibles de ser acusables, sino que a cada sujeto pasivo corresponden ciertas causales y solo esas:

Presidente de la República (artículo 52 N° 2, letra a)	Por actos de su administración que hayan comprometido gravemente el honor o la seguridad de la nación, o infringido abiertamente la Constitución y las leyes.
Ministros de Estado (artículo 52 N° 2, letra b)	Por haber comprometido gravemente el honor o la seguridad de la nación, por infringir la Constitución o las leyes, o haber dejado estas sin ejecución, y por los delitos de traición, concusión, malversación de fondos públicos y soborno.
Contralor General de la República (artículo 52 N° 2, letra c)	Por notable abandono de sus deberes.
Magistrados de los tribunales superiores de justicia (artículo 52 N° 2, letra c)	Por notable abandono de sus deberes.*
Generales y almirantes de las Fuerzas de la Defensa Nacional (artículo 52 N° 2, letra d)	Por haber comprometido gravemente el honor o la seguridad de la nación.
Intendentes, gobernadores y la autoridad que ejerza el Gobierno en los territorios especiales a que se refiere el artículo 126 bis (artículo 52 N° 2, letra e)	Por infracción de la Constitución y por los delitos de traición, sedición, malversación de fondos públicos y concusión.

* Ver al respecto Actas oficiales de la Comisión de Estudio de la Nueva Constitución, sesión N° 409, 10 de agosto de 1978, pp. 3.408-3.429

3. No constituyen necesariamente delitos: el juicio político busca hacer efectiva la responsabilidad constitucional, no la penal; además, cada una de estas responsabilidades es independiente una de otra, pues no necesariamente alguien declarado culpable en juicio político termina siendo condenado penal o civilmente.

Los delitos contemplados como causales de acusación constitucional son: traición, concusión, malversación de fondos públicos, soborno y sedición.

³³⁰ Zúñiga, Francisco: “Responsabilidad constitucional de los magistrados de los tribunales superiores de justicia”, *Estudios Constitucionales* año 1 N° 1 (Talca, 2003) pp. 635-659.

v) Objeto del juicio

El objeto principal del juicio político es conseguir la destitución del funcionario culpable. Es un medio para remover de sus cargos a determinados altos funcionarios del Estado, en razón de su desempeño gravemente contrario a las exigencias del interés público, y de sancionarlos por haber defraudado a la confianza de la ciudadanía, con la prohibición de ejercer nuevamente tareas de relevancia en la vida cívica, por el término de cinco años, sin perjuicio de los castigos que merezcan según la legislación común y de reparar los daños causados por su actuación.³³¹ Sin embargo, aunque no se le condene, el hecho de ser enjuiciado pone en entredicho al acusado.

Pero lo anterior no es su único objetivo, pues si el funcionario ya cesó en el cargo, el sentido de la acusación constitucional es inhabilitarlo para desempeñar funciones públicas, sean o no de elección popular, en el futuro.

La inhabilitación del funcionario declarado culpable por cinco años para ocupar cargos públicos no se puede reducir mediante procedimiento alguno, salvo en el caso en que el Congreso apruebe un indulto particular para el condenado en la acusación constitucional.³³² Concuera con esta regla el artículo 11, letra f), del Estatuto Administrativo, que señala dentro de las reglas de ingreso a la Administración Pública, el no estar inhabilitado para el ejercicio de funciones o cargos públicos ni hallarse condenado o procesado por crimen o simple delito.³³³

Asimismo, existía una sanción adicional, consecuencia de lo anterior, de inhabilitación para la función pública, relativa a los ex presidentes de la República que se habían desempeñado en el cargo durante seis años continuos, los que podrían ingresar al Senado por derecho propio y en calidad de vitalicios, a menos que hubiesen sido declarados culpables en juicio político.³³⁴ Producto de la reforma constitucional de 2005, la Ley N° 20.050 eliminó a los senadores vitalicios y, por ende, dicha sanción.

Respecto de los funcionarios culpables, no procede el *derecho de gracia* del Presidente de la República, pues solo pueden ser indultados por el Congreso.³³⁵

De acuerdo con lo anterior, la acusación constitucional consta de los siguientes elementos:

1. **Acusador:** Cámara de Diputados.
2. **Juzgador o resolutor:** Senado.
3. **Acusado:** Alguno de los funcionarios enumerados taxativamente en el artículo 52 N° 2 de la Constitución.
4. **Objetivo:** obtener la destitución del funcionario por haber incurrido en la conducta tipificada en el artículo 52 N° 2, además de su inhabilitación para ejercer cualquier función pública, sea o no de elección popular, por el término de cinco años.

³³¹ Silva Bascuñán, Alejandro: "El juicio político y la Constitución de 1980", en *XV Jornadas chilenas de derecho público* (citado), p. 237.

³³² Tobar, Javier Ignacio: ob. cit., p. 121.

³³³ Ver artículos 13 y 14 de la Ley N° 18.575 Orgánica Constitucional de Bases Generales de la Administración del Estado, publicada en el Diario Oficial el 5 de diciembre de 1986.

³³⁴ Ver artículo 49 N° 1, inciso tercero; y artículo 45, inciso tercero, letra a), de la Constitución Política de 1980, antes de la reforma constitucional de 2005, Ley N° 20.050.

³³⁵ Tobar, Javier Ignacio: ob. cit., p. 60.

El tema de la inhabilidad “...es una importante innovación de la Carta de 1980, que subsana un vacío de la Carta anterior que había quitado eficacia a este mecanismo institucional”.³³⁶ Esto, como reacción a una práctica muy utilizada durante el período de la Unidad Popular denominada *Enroques ministeriales*, consistente en que cada vez que se acusaba constitucionalmente a algún ministro y se le condenaba, el gobierno lo cambiaba a otro ministerio, situación que junto con ser una burla al sistema, le quitaba todo efecto práctico a la acusación constitucional, y que el constituyente de 1980 tuvo muy presente al momento de establecer la nueva institucionalidad.

b.2) Tramitación

La tramitación de las acusaciones constitucionales en la Cámara de Diputados se encuentra regulada por la Ley Orgánica Constitucional del Congreso Nacional, en su Título IV, artículos 37 a 52.

La acusación tiene su inicio en la Cámara de Diputados, pero, sin embargo, no es necesaria la voluntad de toda la Cámara, ya que se establece un mínimo de diputados y un máximo de ellos necesarios para realizar la acusación: no menos de diez ni más de veinte. Esta exigencia está motivada por la necesidad de contar con una voluntad seria, pero de evitar la realización de un antejuicio, como se daría en el caso, por ejemplo, de que sesenta y cinco diputados presentaran la acusación.

De acuerdo al artículo 37 de la Ley Orgánica Constitucional respectiva, las acusaciones constitucionales deben formularse “siempre por escrito y se tendrán por presentadas desde el momento en que se dé cuenta de ellas en la Cámara de Diputados, lo que deberá hacerse en la sesión más próxima que ésta celebre”.³³⁷ Según el artículo 38, en dicha sesión, “la Cámara de Diputados procederá a elegir, a la suerte y con exclusión de los acusadores y de los miembros de la mesa, una comisión de cinco diputados para que se informe si procede o no la acusación”.

El afectado con la acusación es notificado personalmente por cédula por el secretario de la Cámara de Diputados o por el funcionario que este designe, dentro del tercer día desde que se dé cuenta de la acusación. El afectado podrá, dentro del décimo día de notificado, concurrir a la comisión a hacer su defensa personalmente o presentarla por escrito.³³⁸ Si el afectado no asistiere a la sesión a que se le cite o no enviare defensa escrita, se procederá sin su defensa.³³⁹

La comisión tendrá un plazo de seis días, desde la comparecencia del afectado o desde que se hubiere acordado proceder sin su defensa, para estudiar la acusación y pronunciarse sobre ella. Transcurrido el plazo, la Cámara sesionará diariamente para ocuparse de la acusación, y el afectado se entiende citado de pleno derecho a todas las sesiones que celebre la Cámara.³⁴⁰

Antes de que la Cámara inicie el debate, el afectado puede deducir, de palabra o por escrito, la cuestión previa de que la acusación no cumple con los requisitos que la Constitución señala:

³³⁶ Molina Guaita, Hernán: *Derecho constitucional* (citado), p. 429.

³³⁷ Lo mismo dice el artículo 304 del Reglamento interno de la Cámara de Diputados.

³³⁸ Artículo 39 de la Ley Orgánica en estudio y 306 del Reglamento interno de la Cámara de Diputados.

³³⁹ Ídem, artículos 40 y 307 del Reglamento interno de la Cámara de Diputados.

³⁴⁰ Ídem, artículos 42-43 y 308-309 del Reglamento interno de la Cámara de Diputados.

Acusador	Acusado	Causales	Oportunidad	Quórum Aprobación
No menos de diez ni más de veinte diputados.	Presidente de la República (artículo 52 N° 2, letra a).	Por actos de su administración que hayan comprometido gravemente el honor o la seguridad de la nación, o infringido abiertamente la Constitución y las leyes.	Mientras el Presidente esté en funciones y en los seis meses siguientes a su expiración en el cargo.	Mayoría de los diputados en ejercicio.
No menos de diez ni más de veinte diputados.	Ministros de Estado (artículo 52 N° 2, letra b).	Por haber comprometido gravemente el honor o la seguridad de la nación, por infringir la Constitución o las leyes, o haber dejado éstas sin ejecución, y por los delitos de traición, concusión, malversación de fondos públicos y soborno.	Mientras el afectado esté en funciones o en los tres meses siguientes a la expiración en su cargo.	Mayoría de los diputados presentes.
No menos de diez ni más de veinte diputados.	Magistrados de los tribunales superiores de justicia (artículo 52 N° 2, letra c).	Por notable abandono de sus deberes.	Mientras el afectado esté en funciones o en los tres meses siguientes a la expiración en su cargo.	Mayoría de los diputados presentes.
No menos de diez ni más de veinte diputados.	Contralor General de la República (artículo 52 N° 2, letra c).	Por notable abandono de sus deberes.	Mientras el afectado esté en funciones o en los tres meses siguientes a la expiración en su cargo.	Mayoría de los diputados presentes.
No menos de diez ni más de veinte diputados.	Generales y almirantes de las Fuerzas de la Defensa Nacional (artículo 52 N° 2, letra d).	Por haber comprometido gravemente el honor o la seguridad de la nación.	Mientras el afectado esté en funciones o en los tres meses siguientes a la expiración en su cargo.	Mayoría de los diputados presentes.
No menos de diez ni más de veinte diputados.	Intendentes y gobernadores de la autoridad que ejerza el Gobierno en los territorios especiales a que se refiere el artículo 126 bis (artículo 52 N° 2, letra e).	Por infracción de la Constitución y por los delitos de traición, sedición, malversación de fondos públicos y concusión.	Mientras el afectado esté en funciones o en los tres meses siguientes a la expiración en su cargo.	Mayoría de los diputados presentes.

Deducida la cuestión previa, la Cámara la resolverá por mayoría de los diputados presentes, después de oír a los diputados miembros de la comisión informante. Si la Cámara acoge la cuestión previa, la acusación se tendrá por no interpuesta. Si la desechare, no podrá renovarse la discusión sobre la improcedencia de la acusación y nadie podrá insistir en ella.³⁴¹

Desechada la cuestión previa o si esta no se hubiere deducido, la sala de la Cámara de Diputados procede del siguiente modo:³⁴²

- a) Si el informe de la comisión recomendaré aprobar la acusación, se dará la palabra al diputado que la mayoría de la comisión haya designado para sostenerla, y después se oír al afectado, si estuviere presente, o se leerá la defensa escrita que haya enviado, y
- b) Si el informe de la comisión recomendaré rechazar la acusación, se dará la palabra a un diputado que la sostenga y después podrá contestar el afectado o, si este no lo hiciere, un diputado partidario de que se deseche.

En la última sesión que celebre la Cámara para conocer de la acusación, se votará su admisibilidad: se desecha o se acepta. Si se acepta, se nombra una comisión de tres diputados para que la formalice y prosiga ante el Senado.³⁴³

b.3) Efectos

Una vez interpuesta la acusación, el afectado no podrá ausentarse del país sin permiso de la Cámara, y no podrá hacerlo si esta aprueba en definitiva la acusación, decretándose arraigo sobre la persona del afectado.

El efecto de la declaración de ha lugar por la Cámara es la suspensión del acusado en sus funciones, pero este efecto cesará en caso de que el Senado desestime la acusación o si no se pronuncia dentro de los treinta días siguientes, pues se entiende como rechazada.

En caso de que la acusación sea aprobada por la Cámara, esta, como cuerpo, acusará al afectado ante el Senado.

El presidente del Senado debe informar del oficio de la Cámara de Diputados que da cuenta de haber entablado la acusación constitucional, dirigido al Senado, en la sesión más próxima de la corporación y se fija un día para comenzar a tratarla.³⁴⁴ La fijación de ese día se realiza en la misma sesión en que se dio cuenta de la acusación.

A partir del día fijado, el Senado se entiende citado por el solo ministerio de la ley a sesiones especiales diarias para tratar el tema.³⁴⁵

En estas sesiones, se cita al acusado y a la comisión de diputados que fue designada para formalizar y proseguir la acusación.³⁴⁶ Hablará el acusado o se hará su defensa escrita; el acusado podrá estar representado por un abogado.

³⁴¹ Ídem, artículos 43 y 310 del Reglamento interno de la Cámara de Diputados.

³⁴² Ídem, artículos 44 y 311 del Reglamento interno de la Cámara de Diputados.

³⁴³ Ídem, artículos 46 y 313 del Reglamento interno de la Cámara de Diputados.

³⁴⁴ Ver artículo 47 de la Ley Orgánica Constitucional del Congreso Nacional.

³⁴⁵ Ídem, artículo 48.

³⁴⁶ Ídem, artículo 49.

Terminadas las exposiciones de la acusación y de la defensa, se vota la acusación de cada capítulo por separado; es decir, respecto de cada conducta o infracción de que se acusa a la persona.³⁴⁷

El Senado deberá conocer la acusación como jurado y los senadores deben pronunciarse en conciencia, es decir, leal y honradamente sobre la acusación; imparcial y objetivamente, acorde con los antecedentes que se han logrado reunir, y armoniosamente con el alcance y sentido de la causal invocada.³⁴⁸ No puede aceptarse que el voto de los senadores sea reflejo de pasiones o prejuicios. Como señala Eugenio Evans: “El Senado debe resolver como jurado, es decir, en conciencia. Esta peculiaridad, muy excepcional en nuestro ordenamiento jurídico (...), permite al Senado el examen general de todos los factores jurídicos, personales, políticos y de cualquier otro orden que sirvan para formar ‘conciencia’ y que están en juego en la causa”.³⁴⁹

Su veredicto solo se remitirá a declarar si el acusado es o no culpable del delito, infracción o abuso de su poder que se le imputa.

La declaración de culpabilidad deberá ser pronunciada por dos tercios de los senadores en ejercicio, cuando el acusado sea el Presidente de la República; y por la mayoría de los senadores en ejercicio en los demás casos.

Por la declaración de culpabilidad el acusado queda destituido de su cargo y no podrá desempeñar ninguna función pública, sea o no de elección popular, por el término de cinco años.³⁵⁰ Ello impide que la autoridad destituida pueda ser nombrada en un cargo similar o de otra índole dentro de la administración del Estado, en la judicatura y otros organismos que establecen la Constitución y las leyes, como asimismo no puede desempeñar cargos de Presidente de la República, parlamentarios, de consejeros regionales, concejales municipales o alcaldes.³⁵¹

Además, es juzgado por el tribunal competente y de acuerdo a las leyes, tanto para la aplicación de la pena señalada al delito, si la hubiere, como para hacer efectiva la responsabilidad civil por los daños y perjuicios causados al Estado o a los particulares.³⁵² El juez del proceso tiene la responsabilidad de determinar la condena o la absolución y decretar el sobreseimiento de la causa, ya sea porque la causal que determinó el Senado para resolver la culpabilidad y destitución del acusado no está tipificada como delito por el legislador, como establece la Constitución en su artículo 19 N° 3, inciso final. Igualmente el juez podrá absolver o sobreseer la causa cuando no se haya comprobado completamente el delito o no exista la convicción de la participación del inculcado en el delito. En dicho caso el juez no podrá aplicar pena alguna.³⁵³

³⁴⁷ Ídem, artículo 51.

³⁴⁸ Tobar, Javier Ignacio: ob. cit., p. 110. La Ley Orgánica de Partidos Políticos N° 18.603, publicada en el Diario Oficial el 23 de marzo de 1987, artículo 32, señala sobre el particular: “En ningún caso podrán los partidos políticos dar órdenes de votación a sus senadores y diputados, ni realizar recomendaciones en los casos en que el Senado esté llamado a obrar como jurado”.

³⁴⁹ Evans Espiñeira, Eugenio: *La Constitución explicada* (citado), p. 131.

³⁵⁰ “La última parte de este inciso es nueva, no existía en la Constitución de 1925, aun cuando ello constituye una disposición que recoge la experiencia de la Constitución de 1925, en lo referente a enfoques ministeriales practicados primero por el gobierno de Ibáñez, y luego por el gobierno de Salvador Allende. Los ministros destituidos por el Congreso eran simplemente cambiados de cartera ministerial, con lo que se burlaba la decisión parlamentaria”. Nogueira Alcalá, Humberto: *El Congreso Nacional. Introducción al derecho parlamentario chileno y comparado latinoamericano* (citado), p. 57.

³⁵¹ Ídem, p. 60.

³⁵² Ver artículo 52 de la Ley Orgánica Constitucional del Congreso Nacional.

³⁵³ Nogueira Alcalá, Humberto: *El Congreso Nacional. Introducción al derecho parlamentario chileno y comparado latinoamericano* (citado), p. 61.

La etapa judicial sigue a la etapa político-administrativa, pero ambas son independientes, y las resoluciones de una no afectan las que adopte la otra.³⁵⁴

La acusación constitucional constituye una herramienta fundamental en un Estado de Derecho, dentro del cual uno de sus pilares es el principio de responsabilidad de las autoridades, en virtud de la supremacía constitucional y de la aplicación directa de la Carta Fundamental, lo que no obsta que sea una herramienta perfectible en nuestro régimen democrático.

B.2) Atribuciones exclusivas del Senado

Artículo 53:

Son atribuciones exclusivas del Senado:

1) Conocer de las acusaciones que la Cámara de Diputados entable con arreglo al artículo anterior.

El Senado resolverá como jurado y se limitará a declarar si el acusado es o no culpable del delito, infracción o abuso de poder que se le imputa.

La declaración de culpabilidad deberá ser pronunciada por los dos tercios de los senadores en ejercicio cuando se trate de una acusación en contra del Presidente de la República, y por la mayoría de los senadores en ejercicio en los demás casos.

Por la declaración de culpabilidad queda el acusado destituido de su cargo, y no podrá desempeñar ninguna función pública, sea o no de elección popular, por el término de cinco años.

El funcionario declarado culpable será juzgado de acuerdo a las leyes por el tribunal competente, tanto para la aplicación de la pena señalada al delito, si lo hubiere, cuanto para hacer efectiva la responsabilidad civil por los daños y perjuicios causados al Estado o a particulares;

2) Decidir si ha o no lugar la admisión de las acciones judiciales que cualquier persona pretenda iniciar en contra de algún ministro de Estado, con motivo de los perjuicios que pueda haber sufrido injustamente por acto de éste en el desempeño de su cargo;

3) Conocer de las contiendas de competencia que se susciten entre las autoridades políticas o administrativas y los tribunales superiores de justicia;

4) Otorgar la rehabilitación de la ciudadanía en el caso del artículo 17 N° 3° de esta Constitución;

5) Prestar o negar su consentimiento a los actos del Presidente de la República, en los casos en que la Constitución o la ley lo requieran.

Si el Senado no se pronunciare dentro de treinta días después de pedida la urgencia por el Presidente de la República, se tendrá por otorgado su asentimiento;

6) Otorgar su acuerdo para que el Presidente de la República pueda ausentarse del país por más de treinta días o a contar del día señalado en el inciso primero del artículo 26;

³⁵⁴ Ibídem.

7) Declarar la inhabilidad del Presidente de la República o del Presidente electo cuando un impedimento físico o mental lo inhabilite para el ejercicio de sus funciones; y declarar asimismo, cuando el Presidente de la República haga dimisión de su cargo, si los motivos que la originan son o no fundados y, en consecuencia, admitirla o desecharla. En ambos casos deberá oír previamente al Tribunal Constitucional;

8) Aprobar, por la mayoría de sus miembros en ejercicio, la declaración del Tribunal Constitucional a que se refiere la segunda parte del N° 10° del artículo 93;

9) Aprobar, en sesión especialmente convocada al efecto y con el voto conforme de los dos tercios de los senadores en ejercicio, la designación de los ministros y fiscales judiciales de la Corte Suprema y del fiscal Nacional, y

10) Dar su dictamen al Presidente de la República en los casos en que éste lo solicite.

El Senado, sus comisiones y sus demás órganos, incluidos los comités parlamentarios si los hubiere, no podrán fiscalizar los actos del gobierno ni de las entidades que de él dependan, ni adoptar acuerdos que impliquen fiscalización.

El inciso final del artículo transcrito nos asevera que la fiscalización de los actos del gobierno está atribuida en forma exclusiva a la Cámara de Diputados. El Senado no puede fiscalizar los actos del gobierno ni de las entidades que de él dependan y tampoco puede adoptar acuerdos que impliquen fiscalización.³⁵⁵

a) Conocer de las acusaciones constitucionales que la Cámara de Diputados entable

Nos remitimos a lo explicado en el acápite destinado al análisis de la Acusación Constitucional.

b) Juicio de admisibilidad de determinadas acciones judiciales

Esta disposición permite perseguir la responsabilidad civil de los ministros por parte de particulares, con los debidos resguardos para que los ministros no sean llevados a los tribunales de justicia por acusaciones injustas, iniciadas con el objeto de generar problemas o molestias.³⁵⁶

La responsabilidad civil que se persigue es por una conducta cometida por el ministro durante el ejercicio de su cargo. Esa conducta tiene que haber significado sufrir injustamente ciertos perjuicios.

Perjuicio injusto es un daño no solo contrario a la Constitución y a la ley, sino también a la justicia y a la razón. El perjuicio que se inflige por la aplicación del derecho, hecho conforme a criterios de razonabilidad, no puede entenderse como perjuicio injusto.³⁵⁷

El efecto de la declaración de haber lugar a la acción judicial de indemnización de perjuicios es que habilita al requirente para deducir la acción respectiva ante los tribunales ordinarios, no pudiendo la Corte Suprema revisar tal acuerdo sin causar agravio al principio constitucional de separación de poderes.³⁵⁸

³⁵⁵ Martínez, Gutenberg: ob. cit., p. 45.

³⁵⁶ Ídem, p. 62.

³⁵⁷ Ídem, p. 65.

³⁵⁸ Considerandos 7° al 15° de la sentencia de reemplazo de la Corte Suprema del 24 de septiembre de 1943, *Revista de Derecho y Jurisprudencia* (Tomo XLI, 1943), pp. 249-250.

Si la declaración es contraria a la pretensión del requirente, no se puede continuar con la acción e interponerla ante el tribunal ordinario competente.

Esta admisibilidad por parte del Senado procede solo respecto de la responsabilidad civil de los ministros, no así respecto de su responsabilidad penal.

c) Resolver determinadas contiendas de competencia

Las contiendas de competencia se originan cuando dos autoridades o tribunales consideran que tienen competencias suficientes para conocer y resolver de una misma y determinada materia o situación, sin que haya una norma que determine cuál de ellas deberá conocer el asunto.

La contienda debe ser resuelta por una tercera autoridad; al Senado le corresponde ese papel cuando se trata de contiendas entre autoridades públicas y administrativas y los tribunales superiores de justicia.

Los tribunales superiores de justicia son las Cortes de Apelaciones, Cortes Marciales y Corte Suprema de Justicia.³⁵⁹

Si la contienda se produce entre estas mismas autoridades y el resto de los tribunales de justicia, la que resolvía originalmente dicha disputa era la Corte Suprema. Ahora, después de la reforma constitucional de 2005, la Ley N° 20.050 le entregó dicha facultad al Tribunal Constitucional, por así disponerlo el artículo 93 N° 12 de la Constitución Política de la República.

d) Otorgar rehabilitación de ciudadanía

Se refiere a rehabilitar a quienes hayan perdido la ciudadanía en virtud del artículo 17 N° 3 de la Constitución; es decir, por haber sido condenado por delitos que la ley califica como conducta terrorista y los relativos al tráfico de estupefacientes y que hubieren merecido, además, pena aflictiva.

El Senado puede rehabilitar a quienes estén en esta situación, una vez extinguida su responsabilidad penal³⁶⁰ y a petición formulada por el afectado.

El 18 de enero de 1989 se publicó en el Diario Oficial el Reglamento para otorgar el beneficio de rehabilitación de la ciudadanía. Según el artículo 3° de este Reglamento, la solicitud de rehabilitación deberá indicar: **a) Nombre y apellidos, profesión u oficio y domicilio del interesado; b) Número de su cédula de identidad; c) El delito por el cual se le impuso pena aflictiva y duración de ésta; d) La causal por la que se hubiere extinguido su responsabilidad penal; y e) Cualquier otro antecedente relativo al beneficio que se invoca.**

De acuerdo al artículo 4° del Reglamento citado, la solicitud de rehabilitación deberá ir acompañada de los siguientes antecedentes:

a) Copia íntegra del fallo de primera instancia y del que resuelva la apelación, consulta, casación o queja, en su caso, con certificado de encontrarse ejecutoriado; b) Certificado de cancelación de la inscripción electoral, o en subsidio, un certificado de que el solicitante no aparece en el registro computacional del Servicio Electoral; c) Certificado de antecedentes para fines especiales, a que se refiere la letra d) del artículo 12 del Decreto Supremo N° 64, de 1960, del

³⁵⁹ Nogueira Alcalá, Humberto: *El Congreso Nacional. Introducción al derecho parlamentario chileno y comparado latinoamericano* (citado), p. 66.

³⁶⁰ En algunas de las formas previstas en el artículo 93 del Código Penal.

Ministerio de Justicia, y d) Uno de los siguientes documentos según corresponda: 1. Certificado de Gendarmería de Chile que acredite el cumplimiento de la condena; 2. Copia autorizada de la resolución judicial que declare extinguida la responsabilidad penal conforme al artículo 93 del Código Penal; 3. Copia auténtica de la resolución que se hubiera dictado conforme el Decreto Ley N° 409, de 1932, o **4. Copia auténtica del decreto por el que se hubiera indultado al solicitante.**

Antes de la reforma constitucional de 2005, el Senado solo podía rehabilitar en la ciudadanía a los condenados a pena aflictiva una vez cumplida su condena, mientras que quienes hubiesen sido condenados por delitos que la ley calificara como conducta terrorista solo podían ser rehabilitados en su ciudadanía en virtud de una ley de quórum calificado una vez cumplida la condena.

e) Prestar o negar su consentimiento a los actos del Presidente de la República, en los casos que la Constitución o la ley lo requieran

El Presidente de la República requiere del acuerdo del Senado para nombrar al Contralor General de la República,³⁶¹ para nombrar a los cinco miembros del Consejo Directivo del Servicio Electoral,³⁶² para designar a los cinco miembros del Consejo del Banco Central,³⁶³ para nombrar a los diez consejeros del Consejo Nacional de Televisión³⁶⁴ y para nombrar a los ministros y fiscales judiciales de la Corte Suprema y del fiscal Nacional. La Constitución de 1980 eliminó el consentimiento que establecía el artículo 72 respecto de los embajadores y los grados de jefes de las Fuerzas Armadas.³⁶⁵

También participa del nombramiento de los cuatro consejeros del Consejo para la Transparencia, con acuerdo del Senado por los dos tercios de sus miembros en ejercicio.³⁶⁶

Por otra parte, el Presidente nombra, por sí, a los doce abogados que componen el Consejo de Defensa del Estado y requiere el acuerdo del Senado para destituirlos.³⁶⁷

El inciso segundo del artículo 53 N° 5 de la Constitución señala que “si el Senado no se pronuncia dentro de los treinta días, después de pedida la urgencia por el Presidente de la República, se tendrá por otorgado su asentimiento”. Este plazo se explica por el propósito de evitar que el Presidente quede bloqueado en sus decisiones por el Senado, retardando éste su pronunciamiento indefinidamente.

La aprobación tácita no se satisface por el mero transcurso del plazo, que se cuenta no desde que el Presidente solicita el acuerdo del Senado, sino desde la fecha en que el Jefe de Estado representa la urgencia de tal pronunciamiento, términos que coincidirán cuando en la misma comunicación en la que pide el acuerdo hace ver el apremio con que lo necesita.³⁶⁸

³⁶¹ Ver artículo 32 N°s 9 y 98, inciso segundo, de la Constitución Política.

³⁶² Ver artículo 62 de la Ley Orgánica Constitucional sobre Sistema de Inscripciones Electorales y Servicio Electoral N° 18.556, publicada en el Diario Oficial el 1 de octubre de 1986.

³⁶³ Ver artículo 7° de la Ley Orgánica Constitucional del Banco Central N° 18.840, publicada en el Diario Oficial el 10 de octubre de 1989.

³⁶⁴ Ver artículo 2° letra b) de la Ley N° 18.838 que crea el Consejo Nacional de Televisión, publicada en el Diario Oficial el 30 de septiembre de 1989.

³⁶⁵ Nogueira Alcalá, Humberto: *El Congreso Nacional. Introducción al derecho parlamentario chileno y comparado latinoamericano* (citado), p. 67.

³⁶⁶ Ver artículo 36 de la Ley Sobre Acceso a la Información Pública N° 20.285.

³⁶⁷ Ver artículo 6° de la Ley N° 19.202, publicada en el Diario Oficial el 4 de febrero de 1993.

³⁶⁸ Silva Bascuñán, Alejandro: *Tratado de derecho constitucional*. Tomo VI (citado), p. 245.

f) Otorgar su acuerdo para los viajes al extranjero del Presidente de la República

Se trata del *Permiso constitucional* para que el Presidente pueda ausentarse del país por más de treinta o en los últimos noventa días de su período.

La norma debe relacionarse con el artículo 25, incisos tercero y cuarto de la misma Constitución: **“El Presidente de la República no podrá salir del territorio nacional por más de treinta días ni en los últimos noventa días de su período, sin acuerdo del Senado. En todo caso, el Presidente de la República comunicará con la debida anticipación al Senado su decisión de ausentarse del territorio y los motivos que la justifican”**.³⁶⁹

Esta disposición fue introducida por la Ley N° 17.284, publicada en el Diario Oficial el 23 de enero de 1970, como reforma a la Constitución de 1925, introduciendo tal atribución como exclusiva del Congreso.³⁷⁰

El plazo debe entenderse naturalmente de días corridos, y contarse en la forma definida por la ley común, cumpliéndose el término, por lo tanto, de acuerdo con el artículo 48 del Código Civil, a las doce de la noche de su último día.³⁷¹

El inciso final de la Ley N° 17.284, anteriormente citada, impone al Jefe de Estado la obligación de comunicar su decisión de alejarse del país –deber que le señala respecto de todo caso; es decir, cualquiera sea la duración de su alejamiento– y al hacerlo debe satisfacer dos requisitos: explicar los motivos que justifican el viaje, indicando así que no es admisible una decisión del todo arbitraria, ni menos inconveniente o perjudicial para el país, y luego hacerlo con anticipación no fijada por el texto, pero que ha de ser de extensión razonable, de modo que permita al Senado pronunciarse tomando en cuenta la razón de su ausencia.³⁷²

En orden a la situación referente a los últimos noventa días del gobierno del Presidente, el fundamento de la prohibición de ausencia se muestra en el dictamen de la Comisión del Senado expedido al tramitarse la Ley N° 17.284: “1) Necesidad que el Jefe del Estado esté en el país durante el acto electoral destinado a elegir la persona que habrá de sucederle en el cargo; 2) Habiendo un Presidente Electo, parece lógico que al terminar su período se encuentre en el territorio nacional para proceder a la transmisión del mando; 3) Facilitar la posibilidad de hacer efectiva la responsabilidad constitucional del Presidente que termina su mandato, y 4) La inconveniencia de que durante el último tiempo de su mandato pueda el Presidente en ejercicio comprometer al país en situaciones internacionales difíciles que tendría que afrontar el próximo gobierno”.³⁷³

g) Declarar la inhabilidad del Presidente de la República o del Presidente electo

Esta atribución procede ante causales de impedimento tanto físico como mental. Además, deberá aceptar o rechazar, en mérito de los motivos, la dimisión del Presidente de la República.

³⁶⁹ Para más detalle, ver acápite destinado al Presidente de la República en el capítulo que trata del gobierno en esta misma obra.

³⁷⁰ Nogueira Alcalá, Humberto: *El Congreso Nacional. Introducción al derecho parlamentario chileno y comparado latinoamericano* (citado), p. 67.

³⁷¹ Silva Bascuñán, Alejandro: *Tratado de derecho constitucional*. Tomo V (citado), p. 65.

³⁷² *Ibidem*.

³⁷³ Andrade Geywitz, Carlos: *Reforma de la Constitución Política de la República de Chile de 1980* (Santiago, Editorial Jurídica de Chile, 1991) p. 286.

Tal disposición se encontraba en los artículos 43 N^{os} 3 y 4 de la Constitución de 1925, como atribución exclusiva del Congreso,³⁷⁴ y hablaba de impedimento moral, lo cual era de muy difícil precisión.

La calificación del impedimento del Presidente no puede quedar entregada al arbitrio de una persona y, menos aún, a la del Vicepresidente; por tanto, es prudente que dicha decisión la tome un órgano colegiado.³⁷⁵

Previamente debe oírse al Tribunal Constitucional, lo que se coordina con el artículo 93 N^o 11 de la Constitución: “Informar al Senado en los casos que se refiere el artículo 53 N^o 7 de la Constitución”.

El Senado no está obligado a seguir el parecer del Tribunal Constitucional.

En el mismo artículo 53 N^o 7 se señala esta segunda atribución referente a la inhabilidad del Presidente de la República, en el sentido de que en caso que el Presidente de la República decida renunciar a su cargo le corresponderá al Senado calificar si los motivos que la originan son fundados o no, para en definitiva aceptar o no dicha renuncia.

Al igual que en la inhabilidad física o mental, antes el Senado deberá oír previamente al Tribunal Constitucional, según el artículo 93 N^o 11, no siendo vinculante para el Senado la decisión que tome el Tribunal Constitucional.

h) Aprobar la designación de los ministros y fiscales judiciales de la Corte Suprema y del Fiscal Nacional

Nos remitimos a lo explicado en las atribuciones del Presidente. Solo es pertinente recordar que el Senado debe aprobar a estos personeros en sesión especialmente llamada al efecto y con el voto conforme de los dos tercios de los senadores en ejercicio.

i) Dar su dictamen al Presidente de la República

El dictamen es una opinión fundada en un asunto técnico, y procede solo cuando el Presidente de la República lo solicite, siendo así una atribución consultiva del Senado. Por lo anterior, podemos afirmar que este es un órgano consejero del Presidente de la República.

La consulta debe ser hecha normalmente a través de un oficio suscrito por el Presidente de la República.³⁷⁶ No bastaría, por lo tanto, una comunicación firmada a nombre del Presidente solo por un ministro suyo.

Es una facultad completamente excepcional, pues transforma a una asamblea legisladora en una consultiva. Ninguna otra autoridad o persona está autorizada para requerir su opinión al Senado, sino tan solo el Presidente de la República.³⁷⁷

Como el dictamen del Senado se expide en una consulta del Presidente de la República que, además, la Constitución no le obliga a formular, podrá el Primer Mandatario ajustarse en su actuación al

³⁷⁴ Nogueira Alcalá, Humberto: *El Congreso Nacional. Introducción al derecho parlamentario chileno y comparado latinoamericano* (citado), p. 67.

³⁷⁵ *Ibidem*.

³⁷⁶ Ver artículo 206 del Reglamento del Senado.

³⁷⁷ Silva Bascuñán, Alejandro: *Tratado de derecho constitucional*. Tomo VI (citado), p. 258.

contenido del informe o prescindir en todo o parte de su parecer. Será siempre el Presidente quien calculará sus propias responsabilidades y las eventuales reacciones de la ciudadanía, generadas al ajustarse o no al criterio senatorial.³⁷⁸

Después de restablecida la normalidad democrática, no se ha recurrido al uso de esta facultad.³⁷⁹

B.3) Atribuciones exclusivas del Congreso³⁸⁰

Artículo 54:

Son atribuciones del Congreso:

1) Aprobar o desechar los tratados internacionales que le presentare el Presidente de la República antes de su ratificación. La aprobación de un tratado requerirá, en cada Cámara, de los quórum que corresponda, en conformidad al artículo 66, y se someterá, en lo pertinente, a los trámites de una ley.

El Presidente de la República informará al Congreso sobre el contenido y el alcance del tratado, así como de las reservas que pretenda confirmar o formularle.

El Congreso podrá sugerir la formulación de reservas y declaraciones interpretativas a un tratado internacional, en el curso del trámite de su aprobación, siempre que ellas procedan de conformidad a lo previsto en el propio tratado o en las normas generales de derecho internacional.

Las medidas que el Presidente de la República adopte o los acuerdos que celebre para el cumplimiento de un tratado en vigor no requerirán de nueva aprobación del Congreso, a menos que se trate de materias propias de ley. No requerirán de aprobación del Congreso los tratados celebrados por el Presidente de la República en el ejercicio de su potestad reglamentaria.

Las disposiciones de un tratado sólo podrán ser derogadas, modificadas o suspendidas en la forma prevista en los propios tratados o de acuerdo a las normas generales de derecho internacional.

³⁷⁸ Ídem, p. 259.

³⁷⁹ “Será una cuestión de sociología política aquilatar ese hecho y reflexionar sobre los motivos que lo han causado. En ello ha podido contribuir la composición de la Cámara Alta, que al no provenir íntegramente del voto popular, constituye un factor que ha menoscabado su prestigio”. *Ibíd.*

³⁸⁰ Antes de la reforma constitucional de 2005 por la Ley N° 20.050, las atribuciones exclusivas del Congreso se encontraban consagradas de la siguiente forma:

Artículo 50:

Son atribuciones exclusivas del Congreso:

1) Aprobar o desechar los tratados internacionales que le presentare el Presidente de la República antes de su ratificación. La aprobación de un tratado se someterá a los trámites de una ley.

Las medidas que el Presidente de la República adopte o los acuerdos que celebre para el cumplimiento de un tratado en vigor no requerirán nueva aprobación del Congreso, a menos que se trate de materias propias de ley.

En el mismo acuerdo aprobatorio de un tratado, podrá el Congreso autorizar al Presidente de la República a fin de que, durante la vigencia de aquel, dicte las disposiciones con fuerza de ley que estime necesarias para su cabal cumplimiento, siendo en tal caso aplicable lo dispuesto en los incisos segundo y siguientes del artículo 61, y

2) Pronunciarse respecto del estado de sitio, de acuerdo al número 2° del artículo 40 de esta Constitución.

Corresponde al Presidente de la República la facultad exclusiva para denunciar un tratado o retirarse de él, para lo cual pedirá la opinión de ambas Cámaras del Congreso, en el caso de tratados que hayan sido aprobados por éste. Una vez que la denuncia o el retiro produzcan sus efectos en conformidad a lo establecido en el tratado internacional, éste dejará de tener efecto en el orden jurídico chileno.

En el caso de la denuncia o el retiro de un tratado que fue aprobado por el Congreso, el Presidente de la República deberá informar de ello a éste dentro de los quince días de efectuada la denuncia o el retiro.

El retiro de una reserva que haya formulado el Presidente de la República y que tuvo en consideración el Congreso Nacional al momento de aprobar un tratado, requerirá previo acuerdo de éste, de conformidad a lo establecido en la ley orgánica constitucional respectiva. El Congreso Nacional deberá pronunciarse dentro del plazo de treinta días contados desde la recepción del oficio en que se solicita el acuerdo pertinente. Si no se pronunciare dentro de este término, se tendrá por aprobado el retiro de la reserva.

De conformidad a lo establecido en la ley, deberá darse debida publicidad a hechos que digan relación con el tratado internacional, tales como su entrada en vigor, la formulación y retiro de reservas, las declaraciones interpretativas, las objeciones a una reserva y su retiro, la denuncia del tratado, el retiro, la suspensión, la terminación y la nulidad del mismo.

En el mismo acuerdo aprobatorio de un tratado podrá el Congreso autorizar al Presidente de la República a fin de que, durante la vigencia de aquél, dicte las disposiciones con fuerza de ley que estime necesarias para su cabal cumplimiento, siendo en tal caso aplicable lo dispuesto en los incisos segundo y siguientes del artículo 64, y

2) Pronunciarse, cuando corresponda, respecto de los estados de excepción constitucional, en la forma prescrita por el inciso segundo del artículo 40.

Estas son atribuciones que ambas corporaciones constitutivas del Congreso deben realizar en forma complementaria y conjunta.

a) Aprobar o desechar los tratados internacionales

Esta materia fue objeto de una de las reformas más significativas de la Ley de Reforma Constitucional N° 20.050.

La regla general era que la aprobación de los tratados se sometía a las mismas reglas de tramitación que la ley, pero con la salvedad de que el Congreso no podía modificarlos; es decir, solo podía aprobarlos o rechazarlos, sin discutir la conveniencia de un nuevo texto, o uno distinto al presentado por el Ejecutivo.

Si durante la tramitación de un tratado hubieran surgido cuestiones de constitucionalidad, estas podrían haberse conocido por el Tribunal Constitucional a requerimiento del Presidente, de cualquiera de las Cámaras o de un cuarto de sus miembros en ejercicio y esta atribución la realizaba de acuerdo al artículo 82 N° 2, anterior a la reforma de 2005.

Con esta reforma se terminó la disputa acerca de qué se debía entender por “La aprobación de un tratado se someterá a los trámites de una ley”, ya que durante mucho tiempo existieron dos posturas sobre el tema: una, que entendía que el someterse a los trámites de una ley quería decir que el quórum de aprobación de dicho tratado era el de ley simple, es decir, la sola mayoría de los

parlamentarios presentes; y la segunda, que el quórum de aprobación de un tratado era consustancial a la materia sobre la que versaba el tratado, es decir, si el tratado contenía materias de derechos fundamentales, se debía aprobar con el quórum que señala la Constitución para ese tipo de materias.

Sobre esto, ya el Tribunal Constitucional se había pronunciado a propósito de un requerimiento presentado en contra del Convenio N° 169 de la Organización Internacional del Trabajo sobre Pueblos Indígenas y Tribales, Rol N° 309 de 4 de agosto de 2000.

En su sentencia, el Tribunal Constitucional señala:

“13°. Que someter la aprobación del tratado a la tramitación de una ley significa, de acuerdo con una interpretación lógica, que en dicha aprobación deberán observarse, en cuanto sean compatibles como ya se dijo, no sólo los diversos pasos o etapas que se observan en la formación de la ley, sino también, necesariamente, los quórum requeridos para aprobar una ley, pues de lo contrario no podría aprobarse o rechazarse en cada una de esas etapas. En otras palabras, el quórum de aprobación de una ley, jurídicamente considerado, es consustancial a los trámites de formación de una ley, pues si se desconocen tales quórum, la ley simplemente no puede aprobarse ni desecharse, o sea, no puede tramitarse;

“14°. Que la posición de algunos autores que sostienen que el artículo 63 no se aplica a los tratados, porque el término ‘trámite’ tendría un alcance restrictivo en el que sólo deben comprenderse los aspectos adjetivos de la tramitación de la ley, pero no los sustantivos como sería el quórum, resulta inaceptable, pues ella lleva, necesariamente, a crear un vacío en la Constitución que no es dable atribuir al Constituyente. En efecto, la aceptación de esta tesis conlleva al absurdo que la Constitución habría establecido la forma como se aprueban los tratados, más no el quórum necesario para ello, ya que ni en el artículo 50 N° 1, ni en ninguna otra norma de la Constitución existe precepto alguno que regule esta materia. Los quórum para aprobar las distintas clases de leyes están contenidos en el artículo 63 de la Carta Fundamental, dentro del párrafo denominado de la ‘Formación de la ley’ y sólo a dicha norma podemos recurrir para determinar aquel que es necesario y adecuado para sancionar el acuerdo del Congreso que aprueba un tratado.

“En consecuencia, si el señalado artículo 63 es el precepto que regula el quórum para aprobar o rechazar el acuerdo del Congreso relativo a los tratados, lógico resulta aplicarlo en su integridad distinguiendo, en lo atinente, las diversas clases de normas a que se refiere el precepto y no sostener, sin fundamentación plausible, que debe ser el quórum simple propio de las leyes comunes”.³⁸¹

Finaliza su razonamiento sobre este punto:

“17°. Que una interpretación armónica y sistemática de los artículos 50, N°s 1 y 63, inciso segundo, del Código Fundamental llevan, indubitadamente, a la conclusión que si un tratado internacional contiene normas propias de ley orgánica constitucional, el acuerdo del Congreso para su aprobación o rechazo exige el quórum establecido por la Constitución para esa clase de leyes, pues de aceptarse que basta el quórum exigido para las leyes comunes en la tramitación del acuerdo aprobatorio de dicho tratado se estaría infringiendo el artículo 63, inciso segundo, de ella”.

Por eso, la actual redacción habla de “La aprobación de un tratado requerirá, en cada Cámara, de los quórum que corresponda, en conformidad al artículo 63, y se someterá, en lo pertinente, a los trámites de una ley”.

En palabras del profesor Nogueira: “Esta oración constitucionaliza la interpretación realizada por la doctrina y por el Tribunal Constitucional, la que había sostenido que las materias abordadas por tratados internacionales que correspondían a enunciados normativos que la Carta Fundamental sostiene

³⁸¹ Rol N° 309 del Tribunal Constitucional de 4 de agosto de 2000, en <http://www.tribunalconstitucional.cl/index.php/sentencias/download/pdf/310>, sitio visitado en mayo de 2013.

que deben ser aprobadas por determinado quórum parlamentario en el ámbito del derecho interno de acuerdo al antiguo artículo 63, hoy artículo 66 de la Constitución, debe aprobarse su incorporación por el Congreso Nacional al derecho interno por el mismo quórum, tema que queda zanjado con esta reforma constitucional”.³⁸²

Hernán Molina puntualiza: “La aprobación requiere en cada Cámara de los quórum que corresponda según el artículo 66. Si versa íntegramente sobre materias de ley común u ordinaria, requiere para su aprobación de mayoría simple en cada Cámara. Si en cambio contiene materias de ley de quórum calificado o de ley orgánica constitucional, esas normas requerirán de mayoría absoluta o de las cuatro séptimas partes de los diputados y senadores en ejercicio. Si alguna de ellas no obtiene el quórum exigido en alguna de las Cámaras, se entiende rechazado el tratado en su integridad”.³⁸³

En este sentido, el constituyente vuelve sobre el tema de qué jerarquía tienen los tratados internacionales, ya discutido a propósito del artículo 5° del Código Político. El profesor Nogueira plantea: “La expresión ‘en lo pertinente’ explica lo que parte de la doctrina venía sosteniendo, como asimismo ya había asumido el Tribunal Constitucional en el sentido de que un tratado internacional no es una ley, ni tiene jerarquía de ley, ya que el tratado es una norma de derecho internacional, expresión de la voluntad de dos o más Estados u organismos internacionales o supranacionales, a diferencia de la ley, que es expresión de la voluntad unilateral de los órganos colegisladores de un Estado”.³⁸⁴ O en palabras del profesor Evans: “Destacamos que un tratado internacional no es una ley ni tiene jerarquía de ley, sino que una norma de derecho internacional, por lo que su aprobación por el Congreso, conforme a los trámites y quórum de la ley, es necesaria exclusivamente para su incorporación al derecho interno”.³⁸⁵

Se consagra la obligación del Presidente de la República de informar al Congreso Nacional sobre el contenido y el alcance del tratado, como también de las reservas que pretenda confirmar o formularle. Asimismo, el Congreso Nacional podrá sugerir la formulación de reservas y declaraciones interpretativas a un tratado internacional, en el curso del trámite de su aprobación, siempre que ellas procedan de conformidad a lo previsto en el propio tratado o en las normas generales de derecho internacional. “Estas disposiciones normativas buscan mejorar la calidad de la información de la cual pueda disponer el Congreso Nacional al momento de analizar y debatir la aprobación de un tratado internacional, siendo informado por el Presidente de la República de los alcances del cuerpo normativo a la luz de las negociaciones sostenidas al aprobar el texto que se somete a la consideración del Congreso Nacional o de los alcances de la convención internacional a la cual el Estado chileno busca adherirse, como asimismo, el Jefe de Estado debe hacer presente sus intenciones respecto de las disposiciones del tratado en las que desea formular declaraciones o respecto de las reservas que hará al momento de la ratificación del tratado. Todo ello, en la medida (en) que dichas declaraciones o reservas sean admisibles y legítimas de acuerdo con la naturaleza del tratado y las normas de derecho internacional general, las cuales se encuentran en gran medida codificadas en la Convención sobre Derecho de los Tratados de Viena de 1969, ratificada por el Estado chileno”.³⁸⁶

³⁸² Nogueira Alcalá, Humberto: “Aspectos fundamentales de la reforma constitucional 2005 en materia de tratados internacionales”, en *La Constitución reformada de 2005* (citado), p. 384.

³⁸³ Molina Guaita, Hernán: *Derecho constitucional* (citado), p. 439.

³⁸⁴ Nogueira Alcalá, Humberto: ob. cit. Para profundizar sobre la jerarquía que tienen los tratados internacionales en nuestro ordenamiento jurídico, ver Vivanco Martínez, Ángela: *Curso de derecho constitucional*. Tomo II (Santiago, Ediciones Universidad Católica de Chile, 1ª edición, 2006).

³⁸⁵ Evans Espiñeira, Eugenio: *La Constitución explicada* (citado), p. 135.

³⁸⁶ Nogueira Alcalá, Humberto: “Aspectos fundamentales de la reforma constitucional 2005 en materia de tratados internacionales”, en *La Constitución reformada de 2005* (citado), p. 386. De acuerdo a la Convención de Viena de los Tratados Internacionales en su Sección Segunda punto 19: “**Formulación de reservas**. Un Estado podrá formular una reserva en el momento de firmar, ratificar, aceptar o aprobar un tratado o de adherirse al mismo, a

Se mantiene y perfecciona la redacción del inciso que señala que las medidas que el Presidente de la República adopte o los acuerdos que celebre para el cumplimiento de un tratado en vigor no requerirán de nueva aprobación del Congreso, a menos que se trate de materias propias de ley y no requerirán de aprobación del Congreso los tratados celebrados por el Presidente de la República en el ejercicio de su potestad reglamentaria. “Esta disposición posibilita que los acuerdos que deban implementarse en virtud de un tratado marco, que tienen carácter administrativo, por tanto, que no se refieren a materias propias de preceptos legales en nuestro ordenamiento jurídico interno, pueden ser dictados por el Presidente de la República en ejercicio de su potestad reglamentaria determinada por el artículo 32 N° 8, de la Constitución. Asimismo, se explicita en el nuevo texto constitucional que las convenciones o tratados internacionales que no se refieran a materias de ley, comúnmente conocidas como convenciones ejecutivas o acuerdos simplificados en el derecho comparado, no requieren de aprobación por parte del Congreso Nacional”.³⁸⁷

Se introduce un principio de grandes repercusiones en el derecho interno, sobre todo con las obligaciones que el Estado chileno contrae al momento de suscribir un tratado internacional, en el sentido de que las disposiciones de un tratado solo podrán ser derogadas, modificadas o suspendidas en la forma prevista en los propios tratados o de acuerdo a las normas generales de derecho internacional. Para Evans, esto “...no es sino materialización de la voluntad del constituyente de someter al Estado chileno al cumplimiento de los acuerdos internacionales, prescindiendo de ese modo de manifestaciones de voluntad unilateral que contraríen las disposiciones de los tratados que se hubieren firmado. Los artículos 26 y 27 de la Convención de Viena sobre Derecho de los Tratados imponen a los Estados la obligación de cumplir de buena fe sus obligaciones internacionales, y en su observancia la Constitución impide la derogación, modificación o suspensión unilateral de las disposiciones de un tratado vigente”.³⁸⁸

Se introducen nuevas disposiciones que regulan el procedimiento de denuncia o retiro de un tratado internacional, como igualmente el retiro de una reserva. La denuncia es el acto jurídico unilateral mediante el cual un Estado manifiesta su voluntad de poner término a un tratado; el retiro implica que el tratado sigue vigente respecto de los demás Estados vinculados, pero deja de ser vinculante para el Estado que se retira.³⁸⁹

Sobre la denuncia o retiro de un tratado, dicha facultad recae exclusivamente en el Presidente de la República, quien, en todo caso, deberá pedir la opinión de ambas Cámaras del Congreso si se tratara de tratados aprobados por este. “La voluntad de retiro o desvinculación respecto de un tratado y sus obligaciones para el Estado parte sólo puede ser concretada por el Presidente de la República en cuanto conductor de las relaciones internacionales del país, debiendo conocer previamente las opiniones de ambas ramas del Congreso Nacional, las cuales no son vinculantes para el Jefe de Estado, el cual sopesará en su mérito, tomando la decisión que considere pertinente”.³⁹⁰

menos: a) que la reserva este prohibida por el tratado; b) que el tratado disponga que únicamente pueden hacerse determinadas reservas, entre las cuales no figure la reserva de que se trate; o c) que, en los casos no previstos en los apartados a) y b), la reserva sea incompatible con el objeto y el fin del tratado.

³⁸⁷ Ídem, p. 387.

³⁸⁸ Evans Espiñeira, Eugenio: *La Constitución explicada* (citado), p. 136.

³⁸⁹ “Se entiende por “reserva” una declaración unilateral, cualquiera que sea su enunciado o denominación, hecha por un Estado al firmar, ratificar, aceptar o aprobar un tratado o al adherirse a él, con objeto de excluir o modificar los efectos jurídicos de ciertas disposiciones del tratado en su aplicación a ese Estado”: Convención de Viena de los Tratados Internacionales, Introducción, punto 2 d).

³⁹⁰ Nogueira Alcalá, Humberto: *Aspectos fundamentales de la reforma constitucional 2005 en materia de tratados internacionales* (citado), p. 388.

En caso de que el Presidente de la República decida hacer efectiva la denuncia o retiro de un tratado que fue aprobado por el Congreso Nacional, debe informar a ambas Cámaras de dicha decisión en el plazo de quince días desde efectuada la denuncia o retiro; esto es, desde "... concretado el acto soberano estatal ante la institución internacional pertinente".³⁹¹

En caso del retiro de una reserva que haya formulado el Presidente de la República y que tuvo en consideración el Congreso Nacional al momento de aprobar dicho tratado, requiere necesariamente el acuerdo del Congreso Nacional, conforme a la Ley Orgánica Constitucional respectiva. "Así, a diferencia de la situación anterior a la reforma, el Presidente no podrá decidir discrecional y autónomamente el retiro de reservas de tratados internacionales, ya que desde la vigencia de la reforma de 2005, estará obligado a solicitar el acuerdo de ambas ramas del Congreso, única forma legítima y constitucional de hacer jurídicamente válido el retiro de una reserva".³⁹² A la fecha de redacción de este capítulo, la Ley Orgánica Constitucional encargada de regular esta materia no se encontraba dictada.

El Congreso debe pronunciarse en un plazo de treinta días sobre el retiro de la reserva del tratado, desde la recepción del oficio en que se solicita el acuerdo, y si no se pronuncia dentro del plazo señalado, se tendrá por aprobado el retiro de la reserva. Esto "...significa que aunque haya el pronunciamiento contrario al retiro de la reserva de una de las Cámaras sin que la otra se haya pronunciado dentro del plazo, la sanción para el Congreso incumplidor del plazo es la autorización presidencial para concretar el retiro de la respectiva reserva".³⁹³

Se establece la obligación de dar la debida publicidad a los hechos que digan relación con el tratado internacional, tales como su entrada en vigor, la formulación y retiro de reservas, las declaraciones interpretativas, las objeciones a una reserva y su retiro, la denuncia del tratado, el retiro, la suspensión, la terminación y la nulidad del mismo. A juicio del profesor Nogueira, "no es un requisito constitucional la publicación del tratado en el Diario Oficial, por lo cual los órganos jurisdiccionales no podrán considerar dicha publicación como la etapa de vigencia del tratado en el derecho interno, debiendo el legislador regular la materia".³⁹⁴ Agrega: "El concepto de 'debida publicidad' puede cumplirse de diversas formas que el legislador deberá determinar para dar a conocer a la ciudadanía, organismos y órganos estatales todos los elementos que revistan valor jurídico y consecuencias jurídicas respecto de los tratados adoptados por las autoridades estatales, todo ello ajustado a los principios y reglas del derecho internacional...".³⁹⁵

La última parte del artículo 50 N° 1 señala que en el mismo acuerdo aprobatorio de un tratado el Congreso puede autorizar al Presidente de la República a fin de que durante la vigencia del acuerdo dicte las disposiciones con fuerza de ley que estime necesarias para su cabal cumplimiento, siéndole aplicables las reglas del inciso segundo y siguientes del artículo 64, que regula los Decretos con Fuerza de Ley.

³⁹¹ Ídem, p. 389.

³⁹² Ibídem.

³⁹³ Ibídem.

³⁹⁴ Ídem, p. 390.

³⁹⁵ Ibídem.

a.1) Paralelo entre la Convención de Viena sobre el derecho de los tratados y la Constitución Política de la República de Chile

CONVENCIÓN DE VIENA SOBRE EL DERECHO DE LOS TRATADOS	CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LA REPÚBLICA DE CHILE
SUSCRIPCIÓN DE UN TRATADO	
Parte II, N° 12: El consentimiento de un Estado en obligarse por un tratado podrá manifestarse mediante la firma, el canje de instrumentos que constituyan un tratado, la ratificación, la aceptación, la aprobación o la adhesión, o en cualquier otra forma que se hubiere convenido.	La aprobación de un tratado requerirá, en cada Cámara, de los quórum que corresponda, en conformidad al artículo 66, y se someterá, en lo pertinente, a los trámites de una ley. El Presidente de la República informará al Congreso sobre el contenido y el alcance del tratado, así como de las reservas que pretenda confirmar o formularle. En el mismo acuerdo aprobatorio de un tratado podrá el Congreso autorizar al Presidente de la República a fin de que, durante la vigencia de aquél, dicte las disposiciones con fuerza de ley que estime necesarias para su cabal cumplimiento, siendo en tal caso aplicable lo dispuesto en los incisos segundo y siguientes del artículo 64.
RESERVAS	
Parte II, N° 19: Un Estado podrá formular una reserva en el momento de firmar, ratificar, aceptar o aprobar un tratado o de adherirse al mismo, a menos: a) que la reserva esté prohibida por el tratado; b) que el tratado disponga que únicamente pueden hacerse determinadas reservas, entre las cuales no figure la reserva de que se trate; o c) que, en los casos no previstos en los apartados a) y b), la reserva sea incompatible con el objeto y el fin del tratado.	El Congreso podrá sugerir la formulación de reservas y declaraciones interpretativas a un tratado internacional, en el curso del trámite de su aprobación, siempre que ellas procedan de conformidad a lo previsto en el propio tratado o en las normas generales de derecho internacional.
RETIRO DE UNA RESERVA	
Parte II, N° 22: 1. Salvo que el tratado disponga otra cosa, una reserva podrá ser retirada en cualquier momento y no se exigirá para su retiro el consentimiento del Estado que la haya aceptado. 2. Salvo que el tratado disponga otra cosa, una objeción a una reserva podrá ser retirada en cualquier momento. 3. Salvo que el tratado disponga o se haya convenido otra cosa: a) el retiro de una reserva solo surtirá efecto respecto de otro Estado contratante cuando ese Estado haya recibido la notificación: b) el retiro de una objeción a una reserva solo surtirá efecto cuando su notificación haya sido recibida por el Estado autor de la reserva.	El retiro de una reserva que haya formulado el Presidente de la República y que tuvo en consideración el Congreso Nacional al momento de aprobar un tratado, requerirá previo acuerdo de éste, de conformidad a lo establecido en la ley orgánica constitucional respectiva. El Congreso Nacional deberá pronunciarse dentro del plazo de treinta días contados desde la recepción del oficio en que se solicita el acuerdo pertinente. Si no se pronunciare dentro de este término, se tendrá por aprobado el retiro de la reserva.

ENTRADA EN VIGOR DEL TRATADO	
Parte II, N° 24: 1. Un tratado entrará en vigor de la manera y en la fecha que en él se disponga o que acuerden los Estados negociadores. 2. A falta de tal disposición o acuerdo, el tratado entrará en vigor tan pronto como haya constancia del consentimiento de todos los Estados negociadores en obligarse por el tratado. 3. Cuando el consentimiento de un Estado en obligarse por un tratado se haga constar en una fecha posterior a la de la entrada en vigor de dicho tratado, este entrará en vigor con relación a ese Estado en dicha fecha, a menos que el tratado disponga otra cosa. 4. Las disposiciones de un tratado que regulen la autenticidad de su texto, la constancia del consentimiento de los Estados en obligarse por el tratado, la manera o la fecha de su entrada en vigor, las reservas, las funciones del depositario y otras cuestiones que se susciten necesariamente antes de la entrada en vigor del tratado se aplicarán desde el momento de la adopción de su texto.	De conformidad a lo establecido en la ley, deberá darse debida publicidad a hechos que digan relación con el tratado internacional, tales como su entrada en vigor, la formulación y retiro de reservas, las declaraciones interpretativas, las objeciones a una reserva y su retiro, la denuncia del tratado, el retiro, la suspensión, la terminación y la nulidad del mismo.
DENUNCIA O RETIRO DE UN TRATADO	
Parte V, N° 54: La terminación de un tratado o el retiro de una parte podrán tener lugar: a) conforme a las disposiciones del tratado, o b) en cualquier momento, por consentimiento de todas las partes después de consultar a los demás Estados contratantes. N° 56: 1. Un tratado que no contenga disposiciones sobre su terminación ni prevea la denuncia o el retiro del mismo, no podrá ser objeto de denuncia o de retiro a menos: a) que conste que fue intención de las partes admitir la posibilidad de denuncia o de retiro: o b) que el derecho de denuncia o de retiro pueda inferirse de la naturaleza del tratado.	Corresponde al Presidente de la República la facultad exclusiva para denunciar un tratado o retirarse de él, para lo cual pedirá la opinión de ambas Cámaras del Congreso, en el caso de tratados que hayan sido aprobados por este. Una vez que la denuncia o el retiro produzcan sus efectos en conformidad a lo establecido en el tratado internacional, este dejará de tener efecto en el orden jurídico chileno. En el caso de la denuncia o el retiro de un tratado que fue aprobado por el Congreso, el Presidente de la República deberá informar de ello a este dentro de los quince días de efectuada la denuncia o el retiro.

b) Pronunciarse sobre la declaración de los estados de excepción constitucional³⁹⁶

Bajo el imperio de la Constitución de 1925, el Presidente de la República no estaba obligado a consultar o requerir el acuerdo de ninguna autoridad, y lo hacía por decreto supremo.³⁹⁷ En cambio, antes de la reforma constitucional de 2005, el único estado excepcional en cuya implantación

³⁹⁶ Para más detalle, ver epígrafe sobre estados de excepción en el capítulo sobre Gobierno, en esta misma obra..

³⁹⁷ Bulnes Aldunate, Luz: “Los estados de emergencia en el actual ordenamiento chileno”, en *Revista de Derecho Público* (citado), pp. 180-181.

y alzamiento participaba el Congreso Nacional era el estado de sitio, debiendo el Presidente de la República pedir su consentimiento.

En la Comisión de Estudios para la Nueva Constitución se juzgó fundamental que “para la subsistencia del estado de sitio concurren las voluntades del Presidente de la República y de ambas ramas del Parlamento, dado que aquí aparecen envueltos valores demasiado importantes, como el de la libertad personal. En opinión del señor Guzmán, para la vida republicana sería mucho más grave que, por la falta de una solución intermedia, el Congreso se viese forzado a acusar constitucionalmente al Presidente de la República si éste abusase en la aplicación del estado de sitio”.³⁹⁸

En caso de que se hubiese querido declarar urgentemente el estado de sitio y el Congreso no estaba sesionando, se entendía este de pleno derecho convocado.

La Ley de Reforma Constitucional N° 20.050 introdujo sustanciales modificaciones en materia de estados de excepción constitucional, reemplazando la participación del Consejo de Seguridad Nacional por la del Congreso Nacional para establecer o prorrogar los estados de excepción.

En síntesis, podemos resumir la participación del Congreso Nacional en la declaración de los estados de excepción constitucional de la siguiente forma:

- **Estado de asamblea y sitio:** Lo declara el Presidente de la República con acuerdo del Congreso Nacional, el cual tiene un plazo de cinco días para pronunciarse sobre si acepta o rechaza; en caso de que no se pronuncie, se entiende que acepta. El Presidente de la República puede decretar el estado de excepción mientras el Congreso Nacional no se pronuncie, pudiendo solo limitar el ejercicio del derecho de reunión.
- **Estado de catástrofe:** Lo declara el Presidente de la República. Este se encuentra obligado a informar al Congreso Nacional de las medidas adoptadas en virtud de este estado, y puede el Congreso Nacional dejar sin efecto el estado de excepción transcurridos 180 días si las razones que lo motivaron cesaron absolutamente. El Presidente de la República solo puede decretar el estado de catástrofe por un período superior a un año con acuerdo del Congreso Nacional.
- **Estado de emergencia:** Lo declara el Presidente de la República. Para prórrogas sucesivas requerirá siempre el acuerdo del Congreso Nacional. El Presidente de la República se encuentra obligado a informar sobre las medidas que se adopten en virtud de dicho estado de excepción.

C) Funcionamiento del Congreso

C.1) Período legislativo

La Ley Orgánica Constitucional del Congreso Nacional N° 18.918, ya citada, precisa el concepto de período legislativo, en su artículo 6°, inciso primero: “Artículo 6°.- Cada período de sesiones del Congreso se extenderá entre el 11 de marzo de cada año y el 10 de marzo del año siguiente.

“Las reuniones que celebren el Senado, la Cámara de Diputados o el Congreso Pleno se denominarán sesiones”.

Transcurre desde el 11 de marzo del año de instalación hasta el 10 de marzo del año posterior a la nueva elección parlamentaria, que se efectúa en diciembre, ya que el nuevo período comenzará el 11 de marzo del año respectivo, proyectándose por otros cuatro años.

³⁹⁸ *Actas oficiales de la Comisión de Estudio de la Nueva Constitución*, sesión N° 361, 27 de abril de 1978, p. 2.399.

C.2) Legislatura³⁹⁹

Artículo 55:

El Congreso Nacional se instalará e iniciará su período de sesiones en la forma que determine su ley orgánica constitucional.

En todo caso, se entenderá siempre convocado de pleno derecho para conocer de la declaración de estados de excepción constitucional.

La ley orgánica constitucional señalada en el inciso primero, regulará la tramitación de las acusaciones constitucionales, la calificación de las urgencias conforme lo señalado en el artículo 74 y todo lo relacionado con la tramitación interna de la ley.

Esta materia fue objeto de cambio introducido por la Ley de Reforma Constitucional N° 20.050.

Antes de la reforma, existían en nuestra Constitución dos legislaturas: ordinaria y extraordinaria.

La Ley Orgánica Constitucional del Congreso Nacional N° 18.918 precisaba el concepto de legislatura, en su artículo 6°, inciso segundo:

El período de sesiones comprendido entre el 21 de mayo y el 18 de septiembre de cada año constituirá la legislatura ordinaria, y el derivado de la convocatoria del Congreso por el Presidente de la República o de su autoconvocatoria, la legislatura extraordinaria.

La legislatura ordinaria correspondía al período de sesiones comprendido entre el 21 de mayo y el 18 de septiembre de cada año.

La legislatura extraordinaria era aquella que derivaba de la convocatoria del Presidente de la República o de la autoconvocatoria del mismo Congreso Nacional con el objetivo de tener un período de sesiones fuera de los plazos de la legislatura ordinaria; es decir, en algún espacio de tiempo transcurrido entre el 19 de septiembre y el 20 de mayo.⁴⁰⁰

³⁹⁹ Antes de la Reforma Constitucional de 2005, existían la legislatura ordinaria y extraordinaria, reguladas de la siguiente manera:

Artículo 51:

El Congreso abrirá sus sesiones ordinarias el día 21 de mayo de cada año, y las cerrará el 18 de septiembre.

Artículo 52:

El Congreso podrá ser convocado por el Presidente de la República a legislatura extraordinaria dentro de los diez últimos días de una legislatura ordinaria o durante el receso parlamentario.

Si no estuviere convocado por el Presidente de la República, el Congreso podrá autoconvocarse a legislatura extraordinaria a través del presidente del Senado y a solicitud escrita de la mayoría de los miembros en ejercicio de cada una de sus ramas. La autoconvocatoria del Congreso sólo procederá durante el receso parlamentario y siempre que no hubiera sido convocado por el Presidente de la República.

Convocado por el Presidente de la República, el Congreso sólo podrá ocuparse de los asuntos legislativos o de los tratados internacionales que aquél incluyere en la convocatoria, sin perjuicio del despacho de la Ley de Presupuestos y de la facultad de ambas Cámaras para ejercer sus atribuciones exclusivas.

Convocado por el presidente del Senado podrá ocuparse de cualquier materia de su incumbencia.

El Congreso se entenderá siempre convocado de pleno derecho para conocer de la declaración de estado de sitio.

⁴⁰⁰ Nogueira Alcalá, Humberto: *El Congreso Nacional. Introducción al derecho parlamentario chileno y comparado latinoamericano* (citado), p. 75.

La convocatoria a legislatura extraordinaria la podía realizar el Presidente de la República dentro de los diez últimos días de una legislatura ordinaria o durante el receso parlamentario.⁴⁰¹

El receso parlamentario era el período que transcurría entre el término de una legislatura ordinaria y el inicio de la próxima, el que se interrumpía por la legislatura extraordinaria.⁴⁰²

Si el Congreso era convocado por el Presidente de la República, solo podía ocuparse de los asuntos legislativos o de los tratados internacionales que aquel hubiera incluido en la convocatoria, sin perjuicio del despacho de la Ley de Presupuestos y de la facultad de ambas Cámaras para ejercer sus atribuciones exclusivas.

Solo en caso de que el Congreso no hubiera estado convocado por el Presidente de la República, el antiguo artículo 52, inciso segundo, de la Constitución lo autorizaba a autoconvocarse a legislatura extraordinaria a través de los miembros en ejercicio de cada una de sus ramas. Dicha autoconvocatoria solo procedía durante el receso parlamentario y siempre que no hubiere sido convocado por el Presidente de la República. Convocado por el presidente del Senado, podía ocuparse de cualquier materia de su incumbencia.

De esta manera, el Presidente de la República tenía en nuestro ordenamiento constitucional una clara preeminencia en la convocatoria a legislatura extraordinaria del Congreso Nacional, ya que podía desarrollar la iniciativa antes de que el Congreso pudiera autoconvocarse y, además, fijar el contenido de la tabla de la legislatura extraordinaria.⁴⁰³

Todo este panorama cambió radicalmente al eliminar la reforma constitucional de 2005 la división de legislaturas. “Luego de la reforma, es la Ley Orgánica Constitucional del Congreso Nacional la que define su instalación y período de sesiones. En ellas se podrá tratar cualquier asunto legislativo o de otro orden que esté dentro de las atribuciones propias de cada una de las ramas respectivas”.⁴⁰⁴ Es tarea pendiente del legislador adecuar la Ley Orgánica Constitucional al nuevo texto constitucional.

Se mantiene la convocatoria de pleno derecho para conocer de la declaración de los estados de excepción constitucional, ya no solo del estado de sitio, que con anterioridad a la reforma de la Ley N° 20.050 era el único estado de excepción en que participaba el Congreso Nacional.

C.3) Sesiones

Artículo 56:⁴⁰⁵

La Cámara de Diputados y el Senado no podrán entrar en sesión ni adoptar acuerdos sin la concurrencia de la tercera parte de sus miembros en ejercicio.

Cada una de las Cámaras establecerá en su propio reglamento la clausura del debate por simple mayoría.

⁴⁰¹ Ver artículos 32 N° 3 y 52, inciso primero, de la Constitución.

⁴⁰² Nogueira Alcalá, Humberto: *El Congreso Nacional. Introducción al derecho parlamentario chileno y comparado latinoamericano* (citado), p. 76.

⁴⁰³ Ibídem.

⁴⁰⁴ Evans Espiñeira, Eugenio: *La Constitución explicada* (citado), p. 137.

⁴⁰⁵ Antes de la reforma constitucional de 2005, este era el artículo 53, pero no sufrió más cambio que su numeración.

La Orgánica Constitucional del Congreso Nacional N° 18.918 precisa el concepto de sesión, en su artículo 6°, inciso segundo: “Las reuniones que celebren el Senado, la Cámara de Diputados o el Congreso Pleno se denominarán sesiones”.

Estas sesiones pueden ser ordinarias, extraordinarias o especiales, y el Reglamento de la Cámara de Diputados establece también las sesiones pedidas.⁴⁰⁶

Las **sesiones ordinarias** son aquellas que determinan las propias Cámaras para su funcionamiento regular, en los días y horas fijados al comienzo de la respectiva legislatura.⁴⁰⁷

Las sesiones ordinarias constan en el Senado de dos partes, que se denominan, respectivamente, primera y segunda hora. La primera hora se destina al acta, a la cuenta, a los asuntos de fácil despacho, el orden del día y al tiempo de votaciones. La segunda hora se destina a incidentes, según determine el reglamento del Senado.⁴⁰⁸

Las **sesiones extraordinarias** o cuasiordinarias son aquellas que acuerdan realizar las Cámaras fuera del funcionamiento de los días u horas de las sesiones ordinarias y que están destinadas a los asuntos de la tabla ordinaria.⁴⁰⁹

Las **sesiones especiales** son aquellas que tienen por objeto tratar materias determinadas propias del orden del día o de incidentes.⁴¹⁰

Las **sesiones pedidas** son aquellas que solicitan por escrito la tercera parte de los diputados.⁴¹¹

Las sesiones de ambas ramas del Congreso Nacional son públicas; excepcionalmente, los reglamentos de ellas permiten que se acuerden sesiones secretas.⁴¹²

En ambas ramas, las sesiones de sala solo pueden realizarse con la concurrencia de una tercera parte de sus miembros en ejercicio.

Cabe señalar que existen tanto sesiones de sala como de comisión y ambas importan –en cuanto a la participación del parlamentario– inviolabilidad para este en relación con los juicios y votos que emita.

D) El estatus de parlamentario

La condición de parlamentario supone asumir una situación jurídica específica dentro del ordenamiento en el que se establece un régimen jurídico propio: el estatuto del parlamentario. Y en el ámbito de este estatuto tienen enorme incidencia los reglamentos de las Cámaras, que representan una fuente propia o específica de derechos, deberes y limitaciones que crean una posición específica del parlamentario dentro del orden constitucional que le reportará ventajas y desventajas, siendo más numerosas las primeras.⁴¹³

⁴⁰⁶ Ibídem.

⁴⁰⁷ Ibídem.

⁴⁰⁸ Ídem, p. 77.

⁴⁰⁹ Ídem, p. 76.

⁴¹⁰ Ibídem.

⁴¹¹ Ídem, p. 77.

⁴¹² Ibídem.

⁴¹³ Aba Catoira, Ana: *La limitación de los derechos fundamentales por razón del sujeto* (Madrid, Editorial Tecnos, 2001) pp. 115-116.

El 6 de enero de 1999 se aprobó el Código de Conducta de los Diputados, el cual, en su artículo 2º, señala: “La actividad parlamentaria es una función pública del Estado, ejercida con miras a la satisfacción del interés general, por medio de la ley y la representación popular. Se ejercerá siempre con pleno respeto de los principios de probidad y transparencia que sean aplicables a la administración del Estado. Todo parlamentario, por ser representante de los ciudadanos, quienes lo ven como modelo de conducta, debe esforzarse por actuar, en todos los aspectos de su vida, conforme a las virtudes de un ciudadano ejemplar”.

D.1) Prohibiciones parlamentarias

a) Inhabilidades para ser candidato a diputado o senador

Artículo 57:

No pueden ser candidatos a diputados ni a senadores:

- 1) Los ministros de Estado;**
- 2) Los intendentes, los gobernadores, los alcaldes, los consejeros regionales, los concejales y los subsecretarios;⁴¹⁴**
- 3) Los miembros del Consejo del Banco Central;**
- 4) Los magistrados de los tribunales superiores de justicia y los jueces de letras;**
- 5) Los miembros del Tribunal Constitucional, del Tribunal Calificador de Elecciones y de los Tribunales Electorales Regionales;**
- 6) El Contralor General de la República;**
- 7) Las personas que desempeñen un cargo directivo de naturaleza gremial o vecinal;**
- 8) Las personas naturales y los gerentes o administradores de personas jurídicas que celebren o caucionen contratos con el Estado;**
- 9) El fiscal Nacional, los fiscales regionales y los fiscales adjuntos del Ministerio Público, y**
- 10) Los comandantes en Jefe del Ejército, de la Armada y de la Fuerza Aérea, el general director de Carabineros, el director general de la Policía de Investigaciones y los oficiales pertenecientes a las Fuerzas Armadas y a las Fuerzas de Orden y Seguridad Pública.⁴¹⁵**

Las inhabilidades establecidas en este artículo serán aplicables a quienes hubieren tenido las calidades o cargos antes mencionados dentro del año inmediatamente anterior a la elección; excepto respecto de las personas mencionadas en los números 7) y 8), las que no deberán reunir esas condiciones al momento de inscribir su candidatura y de las indicadas en el número 9), respecto de las cuales el plazo de la inhabilidad será de los dos años inmediatamente anteriores a la elección. Si no fueron elegidos en una elección no podrán volver al mismo cargo ni

⁴¹⁴ Los subsecretarios fueron incorporados al listado por la reforma constitucional de 2005; los consejeros regionales por la Ley N° 20.390 publicada en el Diario Oficial de fecha 28 de octubre de 2009.

⁴¹⁵ Esta inhabilidad fue introducida por la Ley de Reforma Constitucional N° 20.050 de 2005.

ser designados para cargos análogos a los que desempeñaron hasta un año después del acto electoral.

Las inhabilidades son las prohibiciones que tienen los individuos para ser candidatos a diputados o senadores y que, por ende, también les impiden ser elegidos. Estos impedimentos se deben a ciertas calidades objetivas que presentan en su persona, calidades que miran a cargos o investiduras que ya posean o por encontrarse en ciertas situaciones.

“Las inhabilidades parlamentarias pueden ser de carácter absoluto o relativo. Las primeras se conciben como aquéllas que afectan a las personas que carecen de algún requisito constitucional de acceso a la función. Las segundas concurren respecto de las personas que han cumplido con dichos requisitos, pero no pueden ocupar el cargo en razón de la situación o función particular en que eventualmente se encuentran; (5°) Asimismo, las inhabilidades pueden ser también de carácter sobreviniente, es decir, ocurrir mientras los parlamentarios están en ejercicio de sus cargos. Respecto de estas inhabilidades le corresponde al Tribunal Constitucional pronunciarse, y de acuerdo al mecanismo constitucional la inhabilidad sobreviniente de un parlamentario lo hace cesar en su cargo”⁴¹⁶

En la Carta de 1980 encontramos inhabilidades de postulación que impiden a las personas postular a cargos parlamentarios en relación con estar ejerciendo o haber ejercido funciones incompatibles

En consecuencia, al introducirse las inhabilidades de postulación la proscripción se traza en la raíz del proceso correspondiente, en la candidatura, lo cual tendría que ser considerado por el partido político en que se milita para precaverse de formalizar postulaciones inválidas o anulables.

Para el efecto de computar los plazos, prima la retroactividad; se entiende que estos rigen hacia atrás. En cuanto a los números 1 a 6, se les impide tener estos cargos un año hacia atrás respecto del día de la elección. En el caso de los números 7 y 8, no corre este plazo, sino que no se debe tener la calidad al inscribir la candidatura. En el número 9 se exige no tener el cargo dos años hacia atrás.

Si estas personas se postulan como candidatos a parlamentarios, pero pierden la elección, rige la regla de que no pueden volver al mismo cargo que servían, ni ser designados en cargos análogos a los que desempeñaban, hasta un año después del acto electoral.

Este artículo desarrolla una numeración taxativa, por lo que el legislador no puede incorporar nuevas inhabilidades, como asimismo, al ser prohibiciones, deben interpretarse restrictivamente⁴¹⁷.

a.1) Los ministros de Estado

Esta inhabilidad fue introducida por la Constitución de 1925, ya que bajo el imperio de la Constitución de 1833 era posible ejercer copulativamente los cargos de ministro y parlamentario, lo que es propio de los regímenes parlamentarios y semipresidenciales.⁴¹⁸

⁴¹⁶ Sentencia del Tribunal Constitucional de Chile recaída en autos Rol N° 165 de fecha 19 de enero de 1993.

⁴¹⁷ “Reiterando lo expresado en fallos anteriores sobre otras causales de cesación, especialmente en la sentencia Rol N° 190, de 7 de diciembre de 1994, el Tribunal Constitucional sostiene que las normas que las consagran, como todo precepto de excepción, deben interpretarse restrictivamente. Esto, porque las prohibiciones parlamentarias son “limitaciones de derecho público”, que afectan el ejercicio de los cargos de diputados y senadores y cuya infracción aparece como sanción la cesación en el cargo parlamentario”. Por esta razón, agrega, su aplicación “debe dirigirse solamente a los casos expresa y explícitamente contemplados en la Constitución”. No olvidemos que “se trata de preceptos de derecho estricto y no puede hacerse extensiva a otros, sea por similitud, analogía o extensión, conforme al principio de interpretación restrictiva de los preceptos de excepción” (considerando décimo): Fallo del Tribunal Constitucional de Chile recaído en autos Rol N°970-2007 de fecha 7 de Octubre de 2008.

⁴¹⁸ Ídem, p. 18.

a.2) Los intendentes, los gobernadores, los alcaldes, los consejeros regionales, los concejales y los subsecretarios.

La Constitución de 1925 contemplaba solo el caso de intendentes y gobernadores. La Constitución de 1980 agregó a los alcaldes y a los miembros de los consejos regionales y los concejos comunales. Los demás mencionados, como se ha dicho, son producto de reformas posteriores.

En palabras del profesor Molina Guaita: “Los ministros, intendentes, gobernadores y subsecretarios son funcionarios de la exclusiva confianza del Presidente de la República y sus colaboradores directos en la función de gobierno y la administración del Estado, de la región o de la provincia, respectivamente. Dada la característica del régimen presidencial, de una estricta separación orgánica de funciones, es justificable esa inhabilidad”.⁴¹⁹

“Tratándose de los alcaldes y miembros de los consejos regionales y los concejales, el fundamento del constituyente radica, en el afán de separar la función de administración regional y comunal, de la función política que invisten los parlamentarios”.⁴²⁰

a.3) Los miembros del Consejo del Banco Central

Es comprensible esta prohibición tomando en cuenta el propósito de afirmar la independencia del Banco Central, la importancia de las atribuciones que le otorga la Constitución,⁴²¹ y la enorme influencia que su funcionamiento está llamado a proyectar sobre el orden económico, tributario y financiero del país, del cual dependen en alto grado los intereses de los gobernados.⁴²²

a.4) Los magistrados de los tribunales superiores de justicia, los jueces de letras y los funcionarios que ejerzan en el Ministerio Público

Ello tiene por objeto marginar al Poder Judicial de la contienda política.

a.5) Los miembros del Tribunal Constitucional, del Tribunal Calificador de Elecciones y de los Tribunales Electorales Regionales

Estos órganos son establecidos por los artículos 92, 95 y 96 de la Carta Fundamental, respectivamente.

Se comprende la inclusión de estos funcionarios porque durante la preparación de sus eventuales candidaturas pueden jugar en su favor el sentido que den a sus tareas y la influencia que derive de su desempeño, dada la relevancia de las atribuciones que respectivamente les conceden los citados artículos de la Carta en la institucionalidad y en la vida política del país.⁴²³

⁴¹⁹ Molina Guaita, Hernán: *Derecho constitucional* (citado), p. 388.

⁴²⁰ *Ibidem*.

⁴²¹ Ver artículos 108 y 109 de la Constitución; artículos 6 a 21, del título II, de la Ley Orgánica Constitucional del Banco Central, ya citada; y capítulo dentro de esta obra destinado a analizar el Banco Central.

⁴²² Silva Bascuñán, Alejandro: *Tratado de derecho constitucional*. Tomo VI (citado), pp. 278-279.

⁴²³ *Ídem*, p. 279.

a.6) El Contralor General de la República

Por ser la autoridad máxima del órgano que tiene como propósito realizar el control de legalidad y constitucionalidad de los actos de la administración, además de sus otras funciones constitucionales y legales.⁴²⁴

a.7) Las personas que desempeñen un cargo directivo de naturaleza gremial o vecinal

Esta causal de inhabilidad tiene el propósito de separar la actividad política de la gremial o vecinal con la doble finalidad de impedir, por una parte, la politización de estas últimas y, por otra, de evitar que los dirigentes gremiales y vecinales usen la influencia de sus cargos como tales en beneficio de su postulación parlamentaria.⁴²⁵

Esto se debe relacionar con el artículo 23 de la Constitución, que dispone que “son incompatibles los cargos directivos superiores de organizaciones gremiales con los cargos directivos superiores, nacionales y regionales, de los partidos políticos”. Lo que se busca a través de esta norma es imposibilitar que los partidos políticos invadan el terreno de las organizaciones nacionales y que estas se politicen. Además, considera que la participación en la vida nacional e incluso la capacidad electoral no tienen por qué quedar restringidas tan solo a los miembros de partidos, siendo derecho de toda persona, lo que abre el camino a la representatividad y participación de independientes.

Por su parte, el inciso final del artículo 23 de la Ley Orgánica Constitucional de Partidos Políticos N° 18.603, publicada en el Diario Oficial el 23 de marzo de 1987, señala qué ocurre al existir esta incompatibilidad: **“Los cargos de miembros de directorio nacional o regional del órgano administrativo superior de un gremio o sindicato, son incompatibles con los cargos de miembros de la Directiva Central o Consejo Regional o del Tribunal Supremo de un partido político. La persona que resulte afectada por esta incompatibilidad deberá optar entre los dos cargos, dentro del plazo de tercero día contado desde que fue designado para ocupar el cargo que desempeñaba con anterioridad”**. Las sanciones por la transgresión de este deber están reguladas por el Decreto Ley N° 2.757, de 1979, Sobre Asociaciones Gremiales; por la Ley N° 18.893 –que reemplazó a la Ley N° 16.880– Sobre Organizaciones Comunitarias (de carácter territorial, denominadas juntas de vecinos) y por el Código del Trabajo, respecto a los sindicatos.

Son cargos de naturaleza gremial aquellos que se desempeñan en organizaciones formadas por personas vinculadas por una actividad común, con el propósito de defender intereses de todos sus integrantes, en cuanto copartícipes de esa actividad.⁴²⁶

Son cargos de naturaleza vecinal aquellos que se ejercen en organizaciones constituidas por integrantes cuya vinculación es consecuencia de la proximidad territorial o local en que viven, con el propósito de realizar tareas que propendan al mejoramiento o progreso de las formas de vida de todos los vecinos.⁴²⁷

⁴²⁴ Nogueira Alcalá, Humberto: *El Congreso Nacional. Introducción al derecho parlamentario chileno y comparado latinoamericano* (citado), p. 19.

⁴²⁵ *Ibidem*.

⁴²⁶ *Ídem*, pp. 20-21.

⁴²⁷ *Ídem*, p. 21.

a.8) Las personas naturales y los gerentes o administradores de personas jurídicas que celebren o caucionen contratos con el Estado

Se refiere a cualquier tipo de contrato que esté vigente. Caucionar un contrato es actuar como fiador o con cualquier otra garantía al que un tercero ha celebrado con el Estado, si la responsabilidad rige todavía al tiempo de la elección.⁴²⁸

La expresión Estado se refiere a cualquier repartición que compone la organización estatal, no pudiendo solo reducirse al Fisco.⁴²⁹

El objeto de la norma es asegurar la independencia del elegido en relación a los intereses económicos capaces de coartar su libertad o la fuerza de propósitos necesarios para el ejercicio de los cargos de representación popular en democracia.⁴³⁰

Esta causal es de extensión imprecisa, pero justamente por ser amplia debe ser interpretada de buena fe, ya que si se la extendiera literalmente, entonces ningún senador o diputado podría estar en funciones, pues no hay parlamentario que deje de celebrar contratos con el Estado; por ejemplo, al comprar pasajes de transporte público, al cuidar su salud en hospitales públicos, al contratar un seguro de vida en una agencia estatal, etcétera.

El informe de la Comisión de Constitución, Legislación, Justicia y Reglamento del Senado concluye que no se configura la inhabilidad en comento, entre otros, en los siguientes casos: “1) Cuando se trate de alguno de los denominados contratos de adhesión, en que no existe una libre negociación de sus cláusulas; 2) Cuando se trate de contratos generados por oferta del Estado, en las mismas condiciones, a grupos genéricos de población, en que la calidad de parlamentario resulte irrelevante, y 3) Cuando se trate de contratos generados por oferta del Estado, en iguales condiciones, a todas las personas que se encuentren en una determinada situación y no existan otras alternativas razonables entre las que sea posible elegir, sin sufrir significativo e injustificado perjuicio”.⁴³¹

a.9) Los comandantes en Jefe del Ejército, de la Armada y de la Fuerza Aérea, el general director de Carabineros, el director general de la Policía de Investigaciones y los oficiales pertenecientes a las Fuerzas Armadas y a las Fuerzas de Orden y Seguridad Pública

Este numeral fue incorporado a la Constitución por la Ley de Reforma Constitucional N° 20.050.

Los senadores Sergio Bitar y Juan Hamilton señalaron en el debate en la comisión del Senado que “en un Estado de Derecho los altos mandos de las Fuerzas Armadas no deben involucrarse en política contingente. Si ello se permitiera, se afectarían gravemente los principios básicos sobre los cuales descansan la organización militar y la dependencia del poder civil. De allí que mientras estén en servicio activo no pueden adoptar actitudes políticas o condicionar su vida y carrera militar a posiciones o posturas partidistas. Sin perjuicio que individualmente los integrantes de las Fuerzas Armadas, una vez alejados de la carrera militar, pueden participar legítima y plenamente en la vida política partidista”.⁴³²

⁴²⁸ Ibídem.

⁴²⁹ Ibídem.

⁴³⁰ Ídem, pp. 21-22.

⁴³¹ Informe de la Comisión de Constitución, Legislación, Justicia y Reglamento del Senado, recaído en la consulta de la sala acerca de la exacta interpretación de los artículos 54 a 57 de la Constitución Política de la República, 31 de julio de 1990, Boletín N° 516-10, pp. 11-12.

⁴³² Pfeffer Urquiaga, Emilio: *Reformas constitucionales 2005*, Santiago, Editorial Jurídica de Chile, 1ª edición, 2005, p. 310.

Este agregado resulta compatible con la aplicación de los principios de obediencia y no deliberancia, pues dichas instituciones armadas se encuentran excluidas de la participación político-partidista.

b) Incompatibilidades

Artículo 58:

Los cargos de diputados y senadores son incompatibles entre sí y con todo empleo o comisión retribuidos con fondos del Fisco, de las municipalidades, de las entidades fiscales autónomas, semifiscales o de las empresas del Estado o en las que el Fisco tenga intervención por aportes de capital, y con toda otra función o comisión de la misma naturaleza. Se exceptúan los empleos docentes y las funciones o comisiones de igual carácter de la enseñanza superior, media y especial.

Asimismo, los cargos de diputados y senadores son incompatibles con las funciones de directores o consejeros, aun cuando sean ad honórem, en las entidades fiscales autónomas, semifiscales o en las empresas estatales, o en las que el Estado tenga participación por aporte de capital.

Por el solo hecho de su proclamación por el Tribunal Calificador de Elecciones, el diputado o senador cesará en el otro cargo, empleo o comisión incompatible que desempeñe.

En este caso, la Constitución prohíbe que los parlamentarios electos o en ejercicio acepten otros cargos, por considerar la existencia de un conflicto de intereses para el correcto ejercicio del cargo de parlamentario, en vista de la autonomía, desconcentración e idoneidad, de diversas funciones públicas.⁴³³

Son incompatibles entre sí e incompatibles con todo empleo o comisión retribuidos con fondos del Fisco, de municipalidades, entidades fiscales autónomas, semifiscales, empresas del Estado, o en las que el Fisco tenga aporte de capital. Y con toda otra función o comisión de la misma naturaleza. Solo se exceptúan empleos docentes, funciones o comisiones de igual carácter de enseñanza superior, media y especial.

No quedan comprendidos en la excepción los empleos, funciones o comisiones en la enseñanza primaria, discriminación que parece injusta y sin racionalidad, pues los profesores primarios reciben una preparación similar a la de los profesores de enseñanza media.⁴³⁴

Por otra parte, el constituyente de 1980 eliminó las expresiones “con asiento en la ciudad en que tenga sus sesiones el Congreso”, lo que implica, en la práctica, que las actividades docentes, o los empleos, funciones o comisiones en la enseñanza superior y media pueden ser realizados en cualquier lugar del país.⁴³⁵

⁴³³ El Código de Conductas Parlamentarias, del 6 de enero de 1999, en su artículo 3°, inciso segundo, señala que “todo parlamentario, cuando su interés personal esté en contraposición con el interés general, deberá privilegiar este último”. Igualmente, el Código de Ética Profesional del Personal de la Cámara de Diputados, en su artículo 3°, inciso segundo, establece que “en el ejercicio de su cargo, todo funcionario deberá evitar que surja un conflicto de intereses entre los propios y los de la Corporación, como consecuencia de las decisiones que adopte o los juicios que emita, cuidando de no afectar con sus decisiones o juicios la imagen de la Cámara de Diputados o la de sus funcionarios”.

⁴³⁴ Nogueira Alcalá, Humberto: *El Congreso Nacional. Introducción al derecho parlamentario chileno y comparado latinoamericano* (citado), p. 26.

⁴³⁵ *Ibidem*.

En el inciso segundo, se refiere a las funciones de directores o consejeros, aun cuando sean ad honórem, en las entidades fiscales autónomas, semifiscales o empresas estatales o en las que el Fisco aporte capital. En este caso, opera el mismo principio comentado. El constituyente pretende evitar que haya un conflicto de intereses, aunque se trate de cargos que se desempeñen ad honórem.

Finalmente, el inciso tercero prescribe que si estaba ejerciendo algunas de estas actividades y luego es electo, por el solo hecho de resultar electo el parlamentario cesa en el otro cargo, empleo o función o comisión incompatible que desempeña a contar de su proclamación por el Tribunal Calificador de Elecciones.

Antes de la reforma constitucional del 2005, el antiguo artículo 55 que trataba este tema establecía una norma para los senadores institucionales, y distinguía entre senadores designados y senadores vitalicios.

En el caso de los primeros, debían optar entre dicho cargo y el otro incompatible dentro de los quince días siguientes a su designación. A falta de opción, perdían la calidad de senadores.

En el caso de los senadores vitalicios, en cambio, el solo hecho de su incorporación al Senado significaba la cesación inmediata en cargos o empleos que fueran incompatibles con su desempeño senatorial.

La opción puede manifestarse por medio de una comunicación enviada a la Cámara respectiva, pero basta un hecho voluntario que le desligue del cargo que desempeñaba, como, por ejemplo, la renuncia a dicho cargo.⁴³⁶

El silencio del parlamentario designado dentro del plazo para optar era suficiente para que el Senado comunicara la vacancia al Ejecutivo, a fin de que este ordenara la realización del proceso correspondiente para llenar la vacante.⁴³⁷

c) Incapacidades

Artículo 59:

Ningún diputado o senador, desde el momento de su proclamación por el Tribunal Calificador de Elecciones, puede ser nombrado para un empleo, función o comisión de los referidos en el artículo anterior.

Esta disposición no rige en caso de guerra exterior; ni se aplica a los cargos de Presidente de la República, ministro de Estado y agente diplomático; pero sólo los cargos conferidos en estado de guerra son compatibles con las funciones de diputado o senador.

Las incapacidades son prohibiciones de nombramientos de los parlamentarios para determinadas funciones.⁴³⁸

Ellas fueron introducidas en el derecho constitucional chileno con la reforma del 13 de agosto de 1874 en la Constitución de 1833. De la reforma constitucional de 1892 rige el precepto actual, que

⁴³⁶ Ídem, p. 27.

⁴³⁷ Ibídem.

⁴³⁸ Ídem, p. 28.

pasó de la Constitución de 1833 a la de 1925 y de esta última a la de 1980, con las modificaciones correspondientes.⁴³⁹

Respecto de la excepción establecida en el inciso segundo de la disposición, durante la guerra con Japón, declarada por ley del 13 de abril de 1945, diversos parlamentarios ocuparon los cargos de ministros: Alfredo Duhalde V., Luis Bossay L., Raúl Julliet Gómez y Alejandro Ríos Valdivia.⁴⁴⁰

El efecto de la incapacidad es producir la nulidad del nombramiento que recae en la persona involucrada, como aplicación del principio general de nulidad en derecho público, establecido en el artículo séptimo de la Constitución.⁴⁴¹

d) Causales de cesación en el cargo de parlamentario

Artículo 60:

Cesará en el cargo el diputado o senador que se ausentare del país por más de treinta días sin permiso de la Cámara a que pertenezca o, en receso de ella, de su presidente.

Cesará en el cargo el diputado o senador que durante su ejercicio celebrare o caucionare contratos con el Estado, el que actuare como abogado o mandatario en cualquier clase de juicio contra el Fisco, o como procurador o agente en gestiones particulares de carácter administrativo, en la provisión de empleos públicos, consejerías, funciones o comisiones de similar naturaleza. En la misma sanción incurrirá el que acepte ser director de banco o de alguna sociedad anónima, o ejercer cargos de similar importancia en estas actividades.

La inhabilidad a que se refiere el inciso anterior tendrá lugar sea que el diputado o senador actúe por sí o por interpósita persona, natural o jurídica, o por medio de una sociedad de personas de la que forme parte.

Cesará en su cargo el diputado o senador que ejercite influencia ante las autoridades administrativas o judiciales en favor o representación del empleador o de los trabajadores en negociaciones o conflictos laborales, sean del sector público o privado, o que intervengan en ellos ante cualquiera de las partes. Igual sanción se aplicará al parlamentario que actúe o intervenga en actividades estudiantiles, cualquiera que sea la rama de la enseñanza, con el objeto de atentar contra su normal desenvolvimiento.

Sin perjuicio de lo dispuesto en el inciso séptimo del número 15 del artículo 19, cesará asimismo en sus funciones el diputado o senador que de palabra o por escrito incite a la alteración del orden público o propicie el cambio del orden jurídico institucional por medios distintos de los que establece esta Constitución, o que comprometa gravemente la seguridad o el honor de la nación.

Quien perdiere el cargo de diputado o senador por cualquiera de las causales señaladas precedentemente no podrá optar a ninguna función o empleo público, sea o no de elección popular, por el término de dos años, salvo los casos del inciso séptimo del número 15 del artículo 19, en los cuales se aplicarán las sanciones allí contempladas.

⁴³⁹ Ibidem.

⁴⁴⁰ Ibidem.

⁴⁴¹ Ibidem.

Cesará, asimismo, en sus funciones el diputado o senador que, durante su ejercicio, pierda algún requisito general de elegibilidad o incurra en alguna de las causales de inhabilidad a que se refiere el artículo 57, sin perjuicio de la excepción contemplada en el inciso segundo del artículo 59 respecto de los ministros de Estado.

Los diputados y senadores podrán renunciar a sus cargos cuando les afecte una enfermedad grave que les impida desempeñarlos y así lo califique el Tribunal Constitucional.

Las causales de cesación en el cargo de diputados y senadores se pueden catalogar como inhabilidades relativas sobrevinientes, derivadas de la propia actividad o decisión voluntaria de los congresales, y otras veces derivadas de circunstancias ajenas a su querer personal.⁴⁴²

El artículo fue totalmente reformado en la Constitución de 1980, respecto a la de 1925; igualmente fue modificado en el grupo de reformas introducidas por la Ley N° 18.825, publicada en el Diario Oficial el 17 de agosto de 1989.

Este es uno de los artículos más largos y detallistas de la Carta Fundamental. Debe coordinarse con los artículos 48 y 50 del mismo texto constitucional, los cuales establecen los requisitos para ser elegido diputado o senador.

Aparte de cesar en el cargo, se les aplica una sanción adicional a los parlamentarios que incurren en una de las causales de los incisos primero, segundo, cuarto y quinto del artículo 57: no podrán optar a ninguna función o empleo público, sea o no de elección popular, por el término de dos años, salvo los casos del inciso séptimo del número 15 del artículo 19, en los cuales se aplicarán las sanciones allí contempladas.

d.1) Ausencia del territorio nacional no autorizada

El inciso primero del artículo 60 establece que cesará en el cargo el diputado o senador que se ausentare del país por más de treinta días sin permiso de la Cámara a que pertenezca o, en receso de ella, de su presidente.

La Constitución de 1925 decía que la autorización debía darse en virtud de una ley especial para ausentarse por más de un año.⁴⁴³

Las Cámaras tienen plena soberanía para otorgar los permisos de ausencia en los casos y por el término que fijen. El fundamento con que se concedan quedará entregado a la apreciación de la opinión pública libremente expresada en el juego democrático.⁴⁴⁴

Los reglamentos de las Cámaras regulan la forma en que los parlamentarios quedan facultados para ausentarse del país, exigiendo aviso escrito.⁴⁴⁵

Mediante la dictación de esta norma se pretende combatir el hábito, frecuente en otras épocas, propio de las sociedades aristocráticas, de que las personas elegidas no concurren a ejercer el mandato popular.⁴⁴⁶

⁴⁴² Silva Bascuñán, Alejandro: *Tratado de derecho constitucional*. Tomo VI (citado), p. 307.

⁴⁴³ Artículo 32 de la Constitución Política de 1925.

⁴⁴⁴ Silva Bascuñán, Alejandro: *Tratado de derecho constitucional*. Tomo VI (citado), p. 309.

⁴⁴⁵ Ver artículos 35 a 38 y 40 letra b) del Reglamento de la Cámara, y el artículo 7° del Reglamento del Senado.

⁴⁴⁶ Silva Bascuñán, Alejandro: *Tratado de derecho constitucional*. Tomo VI (citado), p. 310.

d.2) Actividades incompatibles

La inhabilidad a que se refiere el inciso segundo del artículo 60, que se analizará a continuación, tendrá lugar sea que el diputado o senador actúe por sí o por interpósita persona, natural o jurídica, o por medio de una sociedad de personas de la que forme parte.

i) Celebrar o caucionar contratos con el Estado

Esto se debe relacionar con el artículo 57 N° 8 de la Constitución, que exige este mismo requisito para ser candidato a diputado o senador.

Debe interpretarse restrictivamente; es decir, se refiere a un contrato o caución donde quede de manifiesto que el diputado o senador quiere sacar provecho de su cargo o influencia.

Hay que entender, por ende, que los alcances de la expresión “celebren o caucionen” contratos con el Estado son, únicamente, aquellos que ceden en forma directa y discriminatoria a favor de un parlamentario un beneficio determinado e indirecto a él o a sus familiares que, de no ser por la investidura parlamentaria, no habría obtenido.

En el Informe de la Comisión de Constitución, Legislación, Justicia y Reglamento del Senado sobre Inhabilidades Parlamentarias, se indica que solo se incurre en la causal cuando los parlamentarios “celebren contratos con el Estado durante el ejercicio de su cargo parlamentario, de acuerdo a lo preceptuado al comienzo del inciso segundo del mismo artículo 57⁴⁴⁷ de la Constitución Política. En consecuencia, a juicio de la comisión, no configuran dicha causal de inhabilidad los contratos celebrados antes de entrar en el ejercicio del cargo parlamentario, siempre que sus cláusulas permanezcan inalterables”.⁴⁴⁸

ii) Actuar como abogado o mandatario en cualquier clase de juicio contra el Fisco

No pueden actuar en juicios como abogados⁴⁴⁹ o mandatarios⁴⁵⁰ contra el Estado, ya que la palabra Fisco⁴⁵¹ debe entenderse abarcando al Estado como tal.

Ya sea el Fisco demandante o demandado, respecto de la parte que litiga en oposición a él, el juicio ha de entenderse en su contra.⁴⁵²

La razón histórica de esta disposición en el derecho chileno descansa en la idea, surgida a fines del siglo XIX y todavía muy viva al dictarse la Constitución de 1925, de que firmas poderosas –muchas

⁴⁴⁷ Actual artículo 60.

⁴⁴⁸ Informe de la Comisión de Constitución, Legislación, Justicia y Reglamento del Senado sobre Inhabilidades Parlamentarias (citado), p. 21.

⁴⁴⁹ Según el artículo 520 del Código Orgánico de Tribunales, los abogados son personas revestidas por la autoridad competente de la facultad de defender ante los tribunales de justicia los derechos de las partes litigantes.

⁴⁵⁰ Según el artículo 395 del Código Orgánico de Tribunales, se entiende por mandatarios en juicio a quienes asumen la representación de la parte en el curso del procedimiento y pueden tener la calidad de procuradores del número o mandatarios privados. Según el artículo 394 del Código Orgánico de Tribunales son procuradores del número los oficiales de la administración de justicia encargados de representar en juicio a las partes. Mandatario o procurador común en un juicio puede ser cualquier persona que cuente con las calidades exigidas en los artículos 6° a 8° del Código de Procedimiento Civil.

⁴⁵¹ “El Fisco es el Estado concebido como persona jurídica que actúa dentro del derecho privado”: Silva Bascuñán, Alejandro: *Tratado de derecho constitucional*. Tomo VI (citado), p. 315.

⁴⁵² *Ibidem*.

veces extranjeras— que negociaban principalmente la riqueza minera, se servían de expertos profesionales, al mismo tiempo parlamentarios, para obtener mediante la influencia y situación de estos, el reconocimiento de sus pretensiones por el propio Fisco, todo lo cual pareció siempre escandaloso y perjudicial al interés nacional.⁴⁵³

iii) Actuar como procurador o agente en gestiones particulares de carácter administrativo

La gestión administrativa, en su sentido recto y natural, es la tramitación de alguna solicitud ante el Poder Ejecutivo o las autoridades de su dependencia, por el interesado mismo o por cualquier persona a su nombre. Pero en Chile se ha dado en llamar gestiones administrativas a las diligencias que se han solido realizar por personalidades altamente situadas en la sociedad o en la política, con el fin de obtener para sí o para personas o compañías que patrocinan beneficios más o menos cuantiosos en desmedro ilegítimo del patrimonio del Estado.⁴⁵⁴

De acuerdo con el artículo 1º, inciso segundo, de la Ley Orgánica Constitucional sobre Bases Generales de la Administración del Estado, publicada en el Diario Oficial el 5 de diciembre de 1986, una gestión administrativa es la que se realiza para influir en decisiones de tal carácter que adopten los organismos o entidades que integran la administración del Estado.

Para que se configure la causal es necesario que el parlamentario actúe como procurador⁴⁵⁵ o agente; esto es, que efectúe la gestión en nombre, por encargo o en representación de un tercero, lo que excluye las que el diputado o senador haga para sí.

La Constitución se refiere a gestiones particulares, es decir, en provecho exclusivo de personas o empresas privadas, pero no comprende las gestiones de interés público, en beneficio, por ejemplo, de las localidades que representa el parlamentario en provecho de la comunidad.⁴⁵⁶

iv) Actuar como procurador o agente en la provisión de empleos públicos, consejerías, funciones o comisiones de similar naturaleza

No agrega nada nuevo, pues, aunque no estuviera expresamente contemplada, las señaladas actuaciones quedarían comprendidas en el concepto de gestiones particulares de carácter administrativo.⁴⁵⁷

v) Aceptar ser director de banco o de sociedad anónima

Esta inhabilidad encuentra justificación en la necesaria separación que ha de tener la actividad parlamentaria con la gestión directa de empresas o de bancos, asociados éstos como es lógico con intereses económicos. Ello no impide, como es obvio, que los parlamentarios sean dueños de acciones o de propiedades⁴⁵⁸, pero limita su posibilidad de tomar decisiones relevantes en bancos y sociedades anónimas.

⁴⁵³ Ídem, pp. 316-317.

⁴⁵⁴ Guerra, José Guillermo: *La Constitución de 1925* (Santiago, Establecimientos Balcels, 1929) p. 207.

⁴⁵⁵ Aquí el vocablo “procurador” tiene una acepción diversa a la de la representación en juicio. Su significación en este caso es acorde al lenguaje común: persona que en virtud del poder o facultad de otro ejecuta en su nombre una cosa.

⁴⁵⁶ Silva Bascuñán, Alejandro: *Tratado de derecho constitucional*. Tomo VI (citado), pp. 317-318.

⁴⁵⁷ Informe de la Comisión de Constitución, Legislación, Justicia y Reglamento del Senado sobre Inhabilidades Parlamentarias (citado), p. 23.

⁴⁵⁸ Debe tenerse presente que, de acuerdo al inciso 3º del artículo 8º de la Constitución, introducido mediante la Ley de Reforma Constitucional N° 20.414 publicada en el Diario Oficial de 4 de enero de

Este precepto también ejercer otros cargos de similar importancia en esas actividades señaladas. La inhabilidad referida “tendrá lugar sea que el diputado o senador actúe por sí o por interpósita persona, natural o jurídica, o por medio de una sociedad de personas de la que forme parte”.⁴⁵⁹

Esta causal tiene gran importancia práctica, ya que muchos diputados y senadores han tenido que renunciar a estos puestos para poder ejercer el cargo de parlamentario.

d.3) Intervenciones inadmisibles

El artículo 60, inciso cuarto, señala que **“cesará en su cargo el diputado o senador que ejercite influencia ante las autoridades administrativas o judiciales en favor o representación del empleador o de los trabajadores en negociaciones o conflictos laborales, sean del sector público o privado, o que intervengan en ellos ante cualquiera de las partes. Igual sanción se aplicará al parlamentario que actúe o intervenga en actividades estudiantiles, cualquiera que sea la rama de la enseñanza, con el objeto de atentar contra su normal desenvolvimiento”**.

La norma formula dos causales de cesación que se vinculan, respectivamente, con conflictos laborales⁴⁶⁰ y con actividades estudiantiles.

2010, “El Presidente de la República, los Ministros de Estado, los diputados y senadores, y las demás autoridades y funcionarios que una ley orgánica constitucional señale, deberán declarar sus intereses y patrimonio en forma pública”.

⁴⁵⁹ Vid. sentencia del Tribunal Constitucional recaída en autos rol N° 190 de fecha 7 de Diciembre de 1994: “15°. Que no es fácil penetrar en el contenido de la locución “cargos de similar importancia en estas actividades” empleada en el inciso segundo del artículo 57 de la Constitución, tanto porque no existen antecedentes relativos a su inclusión en la norma cuanto porque la similitud y la importancia son conceptos de apreciación relativa, pero considerando que la importancia del cargo de director de un banco o sociedad anónima radica en que es depositario, junto con los demás miembros del directorio, de la representación y de la administración general y superior de la empresa, con todo el cúmulo de facultades de dirección y disposición consecuenciales, razonable es concluir que cargos de similar importancia al de director de una empresa son aquellos en que, entre otros y en lo que interesa en la especie, se ejerce la representación y la administración, aunque sea por delegación del directorio, cualquiera sea el nombre con el que se les designe;

“16°. Que en cuanto al alcance de la expresión “interpósita persona”, empleada en el inciso tercero del citado artículo 57, de la apreciación integral del precepto que lo contiene racionalmente aparece que con él el constituyente tuvo por finalidad evitar el fraude o el resquicio para eludir o pasar ocultamente la prohibición que estableció en la parte final del inciso segundo, que le precede, de allí que naturalmente pueda inferirse que usaron dicha expresión en un sentido más amplio que el léxico, comprendiendo en la expresión no solamente al que interviene en tal carácter en un acto jurídico, sino que a todo aquel que aparentando obrar por sí, lo hace en verdad por cuenta y provecho de un parlamentario a través de las actuaciones que indica el señalado inciso segundo”.

⁴⁶⁰ “El Tribunal Constitucional sostiene, en el considerando decimoséptimo, que para que se configure la causal contemplada en el artículo 60, inciso cuarto, primera parte, se requiere que en la actividad del parlamentario concurren copulativamente tres circunstancias objetivas, que están relacionados con la naturaleza del conflicto, el tipo de autoridad ante el cual se actúa y la entidad de la influencia que se ejerce o pretende ejercer. Basta, sostiene, que falte cualquiera de ellas para que esta causal de cesación no se configure, lo cual armoniza con la interpretación restrictiva que debe aplicarse en estas inhabilidades sobrevinientes.

“En primer lugar, se requiere que la influencia, que se ejerza por el parlamentario, se produzca “en el ámbito de negociaciones o conflictos laborales, esto es, de aquellos que enfrentan posiciones contrapuestas de empleadores y trabajadores, ya sea en torno a mejores condiciones de empleo o de remuneración”.

“En segundo término, cualquiera sea la influencia, debe ejercitarse u operar “ante las autoridades administrativas o judiciales”, las que, en virtud del principio de separación de órganos y de funciones, deben resolver siempre “con entera independencia de las Cámaras y de sus miembros”.

“En tercer lugar, en el mismo considerando se señala que esa influencia debe ser ejercida “en representación del empleador o de los trabajadores”, vale decir, tomando partido a favor de uno u otro lado, “declarando y haciendo valer la preferencia, incluso como simple favor desinteresado [...] con mayor razón, asumiendo la representación o defensa de los que participan del conflicto”: Ahumada Canabes, Marcela, “Los requisitos que configuran la

La primera parte del inciso, que se refiere al ámbito sindical, debe relacionarse con el artículo 19 N° 16, inciso quinto, sobre negociación colectiva y el inciso sexto sobre la huelga.

Se sanciona al parlamentario que ejerce influencia, y esta debe entenderse como la presión indebidamente ejercida. No se sanciona la influencia que se pueda tener, sino la realmente ejercida, mediante la libre expresión de la voluntad y la manifestación activa del deseo del parlamentario de que se tome en cuenta su autoridad, prestigio o punto de vista en relación al problema surgido.⁴⁶¹

El ejercicio de la profesión de abogado por un parlamentario no constituye causal de inhabilidad, pues “el ejercicio natural y normal de la profesión de abogado no significa ejercer influencia ante autoridades judiciales. Únicamente cuando el parlamentario abogado incurriere en conductas que tuvieran la intención de influir en forma ilegítima ante tales autoridades se configuraría la causal de cesación en el cargo en análisis”.⁴⁶²

En relación con la segunda parte del inciso, relacionada con el ámbito estudiantil, las palabras clave son “actúe o intervenga”, las cuales se refieren a una participación activa; es decir, hace alusión a un agitador estudiantil.

d.4) Inducción a la alteración del orden público o institucional

El inciso quinto del artículo 60 establece tres causales de cesación que se aplican, sin perjuicio de lo dispuesto en el inciso séptimo del número 15 del artículo 19, que se refiere a las causales de prohibición de optar a cargos públicos y de su pérdida de pleno derecho. Tal remisión muestra que el precepto no es taxativo.

Debe coordinarse con el artículo 61, que establece la inviolabilidad de los cargos de diputados y senadores. Sin embargo, se concluye que el artículo recién nombrado no exime de la pérdida de su cargo al diputado o senador que incurra en las causales del artículo 60.

d.5) Pérdida de algún requisito general de elegibilidad

Según el inciso final del artículo 60, cesa en sus funciones el parlamentario que, durante su ejercicio, pierda algún requisito general de elegibilidad o incurra en alguna de las causales de inhabilidad a que se refiere el artículo 57, sin perjuicio de la excepción contemplada en el inciso segundo del artículo 59 respecto de los ministros de Estado.

Los requisitos de elegibilidad son los de los artículos 48 y 50. Por su parte, el artículo 57 se refiere a las inhabilidades preexistentes para ser candidato, pero al hacer este inciso referencia al artículo, se transforman en inhabilidades sobrevinientes, pues se presentan cuando el parlamentario ya es tal.

“intervención en conflictos laborales” y la “incitación a la alteración del orden público”, en las causales de cesación en el cargo de parlamentario”, *Revista Chilena de Derecho*, vol. 37 N° 2, pp. 377 — 392 [2010]. Las referencias al Tribunal Constitucional se indican respecto de la sentencia de éste recaída en autos rol N° 970-2007 de fecha 7 de Octubre de 2008.

⁴⁶¹ Silva Bascuñán, Alejandro: *Tratado de derecho constitucional*. Tomo VI (citado), p. 329.

⁴⁶² Informe de la Comisión de Constitución, Legislación, Justicia y Reglamento del Senado sobre Inhabilidades Parlamentarias (citado), pp. 29-30.

d.6) Causales no contempladas en el artículo 60

- a) *Conclusión del período del mandato popular*: es decir, el cumplimiento de los cuatro años, si se trata de los diputados, y de ocho, si de los senadores, o de duración del plazo de nombramiento.⁴⁶³
- b) *Muerte del parlamentario*.
- c) *Si un parlamentario es elegido Presidente de la República o acepta los cargos de ministro de Estado o de agente diplomático*, a menos que tales circunstancias ocurran en caso de guerra exterior, cesa en la función parlamentaria.⁴⁶⁴
- d) *Si en virtud de la atribución que tiene el Tribunal Constitucional de declarar la inconstitucionalidad de las organizaciones, movimientos o partidos políticos, si en la sentencia que la pronuncie sanciona a un parlamentario como responsable de los hechos que han conducido a admitir dicha inconstitucionalidad*, la sanción que se le aplique envuelve la prohibición de ejercer por cinco años cargos públicos de elección popular y por ello cesa de inmediato en el suyo.⁴⁶⁵

D.2) Privilegios parlamentarios

Artículo 61:

Los diputados y senadores sólo son inviolables por las opiniones que manifiesten y los votos que emitan en el desempeño de sus cargos, en sesiones de sala o de comisión.

Ningún diputado o senador, desde el día de su elección o desde su juramento, según el caso, puede ser acusado o privado de su libertad, salvo el caso de delito flagrante, si el Tribunal de Alzada de la jurisdicción respectiva, en pleno, no autoriza previamente la acusación declarando haber lugar a formación de causa. De esta resolución podrá apelarse para ante la Corte Suprema⁴⁶⁶.

En caso de ser arrestado algún diputado o senador por delito flagrante, será puesto inmediatamente a disposición del Tribunal de Alzada respectivo, con la información sumaria correspondiente. El tribunal procederá, entonces, conforme a lo dispuesto en el inciso anterior.

Desde el momento en que se declare, por resolución firme, haber lugar a formación de causa, queda el diputado o senador acusado suspendido de su cargo y sujeto al juez competente.

Los privilegios son ciertas calidades jurídicas de que gozan los miembros del Congreso, solo por el hecho de integrar este, con el objeto de proteger la autonomía de la voluntad de los parlamentarios, las cuales son, dada su naturaleza, de derecho estricto: ``prerrogativas parlamentarias han de ser

⁴⁶³ Ver artículos 48 y 50 de la Constitución Política de 1980.

⁴⁶⁴ Ver artículo 59, inciso segundo, de la Constitución.

⁴⁶⁵ Ver artículos 93 N° 10 y 19 N° 15, inciso séptimo, de la Constitución. El detalle de esta atribución puede encontrarse en el Tomo II de esta obra, en lo relativo al Pluralismo en la Constitución de 1980, y en el capítulo sobre Tribunal Constitucional de este tomo.

⁴⁶⁶ La redacción actual de este inciso fue introducida por la Ley de Reforma Constitucional N° 20.050 de 2005, vastamente comentada en esta obra y el objeto de dicha modificación fue ajustar el texto de la Carta Fundamental al lenguaje y operatoria propios de la reforma procesal penal.

interpretadas estrictamente para no devenir privilegios que puedan lesionar los derechos fundamentales de terceros⁴⁶⁷.

Su objetivo es doble: por una parte, asegura la independencia del Congreso, y por otra, asegura a sus miembros una completa libertad de acción.⁴⁶⁸

Por tanto, su función constitucional no es proteger a una categoría de ciudadanos con privilegios personales, sino garantizar el funcionamiento libre e independiente de las Cámaras, el que se alcanzará si sus componentes no están presionados o coaccionados en el momento de pronunciarse o de emitir su voto por el temor a posibles sanciones o a ser interrumpidos por procedimientos judiciales. Por esto, las prerrogativas desde su configuración constitucional no crean posiciones subjetivas o auténticos derechos subjetivos, sino que representan una garantía para el libre funcionamiento del órgano constitucional. No obstante, es evidente que a pesar de que la protección se dispensa a una función y no al parlamentario individualizado, estos se benefician de la garantía, aunque sea de forma indirecta.⁴⁶⁹

Las prerrogativas parlamentarias presentan gran interés por su notable incidencia en el ámbito de los derechos fundamentales.⁴⁷⁰

Las inmunidades⁴⁷¹ repercuten en el ámbito de los derechos de los parlamentarios, al suponer una sustancial ampliación en el ejercicio de las libertades de expresión y crítica, y un reforzamiento de la libertad personal. Como contrapartida, implican una relativización de los derechos de los demás ciudadanos, que representan la otra cara de las situaciones fácticas en las que se activan las prerrogativas. Por tanto, sus derechos quedan afectados en sentido opuesto al de una ampliación en su ejercicio, significando la aplicación de estas excepciones de derecho una reducción de su ámbito protegido.⁴⁷²

Su naturaleza de excepciones al derecho común obliga a una aplicación restrictiva para no devenir en privilegios injustificables.⁴⁷³

a) Inviolabilidad o inmunidad legal

La inviolabilidad es el fruto de una lucha desarrollada entre las asambleas parlamentarias y el Poder Ejecutivo, y la que ha culminado con una derogación del derecho común a favor de los parlamentarios, poniéndolos bajo protección de persecuciones, sean estas del Ejecutivo o de los particulares.⁴⁷⁴

Su consagración histórica fue hecha por el Bill of Rights del 13 de febrero de 1689, el que entregaba como garantía que “la libertad de palabra, debates y procedimientos en el Parlamento no podrán

⁴⁶⁷ Fernández Segado, Francisco: “Las prerrogativas parlamentarias en la Doctrina Constitucional Española”. *Ius et Praxis*- Revista de la Facultad de Derecho y Ciencias Políticas de la Universidad de Lima, N. 27, enero-junio, N. 27, enero-junio, 37 p.

⁴⁶⁸ Nogueira Alcalá, Humberto: *El Congreso Nacional. Introducción al derecho parlamentario chileno y comparado latinoamericano* (citado), p. 40.

⁴⁶⁹ Aba Catoira, Ana: ob. cit., p. 119.

⁴⁷⁰ Ídem, p. 116.

⁴⁷¹ Vid. Vivanco Ángela: “Las Inmunidades en el Derecho Constitucional Chileno”, en *Inmunidades y prerrogativas en Latinoamérica* (Fundación Interamericana de Abogados, Washington, 2007).

⁴⁷² Ídem, pp. 116-117.

⁴⁷³ Ídem, p. 119.

⁴⁷⁴ Nogueira Alcalá, Humberto: *El Congreso Nacional. Introducción al derecho parlamentario chileno y comparado latinoamericano* (citado), p. 40.

ser objeto de un procedimiento de acusación o cuestionados en ningún tribunal o lugar fuera del Parlamento”.⁴⁷⁵

Este principio está recogido en el artículo 61, inciso primero, de la Carta Fundamental, y protege únicamente las opiniones y votos emitidos por los diputados y senadores en el ejercicio de sus funciones oficiales, en las sesiones de sala o de comisión, y no toda opinión emitida. Esto es debido a que al ser un privilegio, y por tanto excluir a su beneficiario del efecto propio otorgado por el ordenamiento común, debe interpretarse en forma restringida, y velando por la protección de los legítimos derechos de terceros.

El objetivo de esta prerrogativa es la protección de la libre discusión y decisión parlamentaria, decayendo tal protección cuando los actos hayan sido realizados por su autor en calidad de ciudadano, o de político incluso.⁴⁷⁶

En la explicación de la naturaleza de la inviolabilidad se han producido dos teorías principales:⁴⁷⁷

a.1) Teoría de la antijuridicidad

Supone admitir que para el ordenamiento jurídico no constituye delito el hecho que provoca su aplicación, ya que se ha ejercido un derecho reconocido, que no puede en cuanto tal producir un ilícito y sería equivalente a los casos de obediencia debida, de ejercicio de un deber o de legítima defensa.

a.2) Teoría que afirma la existencia de una causa de exclusión personal de la pena

El hecho sería un delito y podría producir los efectos que le son inherentes, excepto la responsabilidad penal, en este caso del parlamentario, pudiendo hacerse efectivas las otras formas de responsabilidad: civil y disciplinaria de las Cámaras.

Desde un punto de vista material, la inviolabilidad protege todas las manifestaciones de voluntad realizadas por los parlamentarios con ocasión del ejercicio de sus funciones, y nunca los hechos. Ciertamente, la inviolabilidad siempre ha consistido en eximir a los miembros del Parlamento de toda responsabilidad penal y, en algunos casos, también civil, excepto la que corresponda por naturaleza disciplinaria, siempre que se trate de una manifestación de pensamiento y no de una acción material. Por tanto, a través de la inviolabilidad se protegen las opiniones expresadas, entendiendo por opiniones tanto las manifestadas verbalmente como aquellas otras emitidas a través de los votos.⁴⁷⁸

La irresponsabilidad jurídica que reporta la inviolabilidad a los parlamentarios no supone irresponsabilidad política, ya que el diputado o senador, si bien puede quedar impune por sus manifestaciones, responde ante su electorado y obtendrá la respuesta en las siguientes elecciones. Por consiguiente, la responsabilidad exigible a los parlamentarios nace de la disciplina interna de las Cámaras o de la voluntad del electorado, ya que no existe ningún otro mecanismo para exigirles responsabilidad alguna, incluso cuando, amparándose en la función parlamentaria, realicen manifestaciones graves constitutivas de delito.⁴⁷⁹ Ello importa vincular esta inmunidad con una considerable

⁴⁷⁵ Ibídem.

⁴⁷⁶ Aba Catoira, Ana: ob. cit., p. 125.

⁴⁷⁷ Nogueira Alcalá, Humberto: *El Congreso Nacional. Introducción al derecho parlamentario chileno y comparado latinoamericano* (citado), p. 42.

⁴⁷⁸ Aba Catoira, Ana: ob. cit., p. 128.

⁴⁷⁹ Ídem, p. 138.

responsabilidad del parlamentario: “No se trata de sacrificar y despreciar ningún derecho fundamental, por mantener un “plus” de libertad de expresión, obtenido a través de actuaciones abusivas por parte de nuestros parlamentarios. Se busca que esta garantía no se convierta en un simple privilegio, y que el diputado tenga plena conciencia, que se encuentra frente a una garantía que debe ser ejercida con suma transparencia y legitimidad”⁴⁸⁰

b) Fuero parlamentario o inmunidad penal

El fuero parlamentario está establecido en resguardo de la función legislativa, y esta podría verse anulada si el Parlamento fuera objeto de violencia o acusaciones.⁴⁸¹

Existe consenso en la doctrina de que el fundamento y finalidad de la inmunidad es asegurar la independencia de las Cámaras y que ellas examinen si en los intentos de detención o procesamiento se encuentra la intención de impedir el desarrollo de la función parlamentaria; despejado este hecho, el examen del problema de fondo corresponde a los tribunales.⁴⁸²

La inmunidad penal está consagrada en los incisos segundo, tercero y cuarto, donde se ha otorgado una calidad especial a los parlamentarios, la cual produce u obliga a seguir un procedimiento especial y anterior, para el caso en que se quiera someter a los parlamentarios a medidas de privación de la libertad, como detención, arresto o que se persiga su participación en un procedimiento penal en calidad de procesado.

La regla general, según el inciso segundo de la disposición en estudio, es que “ningún diputado o senador, desde el día de su elección o designación, o desde el de su incorporación, puede ser acusado o privado de su libertad”. Sin embargo, el mismo inciso establece una excepción: “salvo el caso de delito flagrante”. El delincuente flagrante está definido en el artículo 131 del Código Procesal Penal: “Situación de flagrancia. Se entenderá que se encuentra en situación de flagrancia: a) El que actualmente se encontrare cometiendo el delito; b) El que acabare de cometerlo; c) El que huyere del lugar de comisión del delito y fuere designado por el ofendido u otra persona como autor o cómplice; d) El que, en un tiempo inmediato a la perpetración de un delito, fuere encontrado con objetos procedentes de aquél o con señales, en sí mismo o en sus vestidos, que permitieren sospechar su participación en él, o con las armas o instrumentos que hubieren sido empleados para cometerlo, y e) El que las víctimas de un delito que reclamen auxilio, o testigos presenciales, señalaren como autor o cómplice de un delito que se hubiere cometido en un tiempo inmediato. Para los efectos de lo establecido en las letras d) y e) se entenderá por tiempo inmediato todo aquel que transcurra entre la comisión del hecho y la captura del imputado, siempre que no hubieren transcurrido más de doce horas”.

Volviendo a la regla general, el parlamentario no puede ser detenido, sino que debe realizarse el proceso de desafuero. Este procedimiento está establecido en el Código Procesal Penal, el cual trata del “Procedimiento relativo a personas que gozan de fuero constitucional”, en su título IV del libro IV, artículos 416 a 422.

El artículo 416 dispone que:

Una vez cerrada la investigación, si el fiscal estimare que procediere formular acusación por crimen o simple delito en contra de una persona que tenga el fuero a que se refieren los incisos

⁴⁸⁰ Chavarría Cordero, Adriana: *Inviolabilidad parlamentaria*, disponible en <http://repositorio.uned.ac.cr/reuned/bitstream/120809/1128/1/Inviolabilidad%20parlamentaria.pdf>

⁴⁸¹ Ídem, p. 43.

⁴⁸² Ídem, p. 46.

segundo a cuarto del artículo 58 de la Constitución Política, remitirá los antecedentes a la Corte de Apelaciones correspondiente, a fin de que, si hallare mérito, declare que ha lugar a la formación de causa.

Igual declaración requerirá si, durante la investigación, el fiscal quisiere solicitar al juez de garantía la prisión preventiva del aforado u otra medida cautelar en su contra.

Si se tratare de un delito de acción privada, el querellante deberá concurrir ante la Corte de Apelaciones solicitando igual declaración, antes de que se admitiere a tramitación su querella por el juez de garantía.

Es decir, la Corte de Apelaciones de la jurisdicción respectiva debe declarar que ha lugar a la formación de causa, para que pueda continuar un proceso en contra de un parlamentario. El desafuero es previo para la formación de causa contra un parlamentario. Desde el momento en que se produce sentencia firme y ejecutoriada el parlamentario queda suspendido de sus funciones y sujeto al juez competente, siguiéndose el respectivo proceso.⁴⁸³

Si se dicta sentencia absolutoria firme o sobreseimiento definitivo, recuperará el parlamentario el ejercicio de su función parlamentaria. Si la sentencia es condenatoria, deberá distinguirse, para determinar las consecuencias, la naturaleza de lo establecido en ella. Las penas aflictivas –presidio, reclusión, confinamiento, extrañamiento y relegación menores en sus grados máximo o superiores a ella– producen simultáneamente la pérdida de la ciudadanía y la cesación en el cargo de parlamentario.⁴⁸⁴

En consecuencia, esta prerrogativa de naturaleza procesal no excepciona el derecho frente al parlamentario para siempre, pues la irresponsabilidad absoluta rige durante un tiempo al no obtenerse la autorización para proceder. Dicho de otro modo, la garantía de la inmunidad no se aplica para evitar el castigo penal de delitos que presuntamente han cometido sujetos con cargos parlamentarios, sino para evitar detenciones o persecuciones que obedezcan a oscuras motivaciones políticas. Y, en este sentido, lo característico de la inmunidad es la necesidad de que el Tribunal de Alzada autorice para poder proceder, lo que obedece a la comprobación de si tras las actuaciones se esconden móviles políticos.⁴⁸⁵

En esta materia el artículo 61 fue objeto de distintas modificaciones adecuatorias en relación con el antiguo artículo 58, norma que contenía las materias relacionadas con el desafuero hasta antes de la entrada en vigencia de la Ley 20.050:

- a) Indica que el fuero parlamentario comienza a regir desde el momento de su elección o juramento. Anteriormente decía “desde el día de su elección o designación”, producto de la institución de los senadores institucionales o “designados”.
- b) Indica que ningún parlamentario puede ser “acusado” o privado de libertad. En el antiguo artículo 58 se utilizaba la palabra “procesado”. Esto, desde luego, también obedece a la terminología de la reforma procesal penal en Chile, ya que el término para referirse a las personas

⁴⁸³ Artículo 419 del Código Procesal Penal: “Si la persona desaforada fuere un diputado o un senador, una vez que se hallare firme la resolución que declare haber lugar a formación de causa, será comunicada por la Corte de Apelaciones respectiva a la rama del Congreso Nacional a que perteneciere el inculpado. Desde la fecha de su comunicación, el diputado o senador quedará suspendido de su cargo”.

⁴⁸⁴ Nogueira Alcalá, Humberto: *El Congreso Nacional. Introducción al derecho parlamentario chileno y comparado latinoamericano* (citado), pp. 44-45.

⁴⁸⁵ Aba Catoira, Ana: ob. cit., p. 142.

que están siendo objeto de un procedimiento de carácter penal es de “imputado o acusado” (según la fase procesal en la que esté) y no de procesado⁴⁸⁶.

Finalmente, prescribe que desde el momento en que por resolución firme se da lugar a la formación de causa, queda el parlamentario “imputado” suspendido de su cargo. Anteriormente se precisaba que la suspensión ocurría cuando se daba lugar a la formación de causa respecto de un parlamentario “acusado”.

Uno de los casos de desafuero más recordados fue el que se verificó en el 2005, cuando la Corte Suprema desaforó a cinco parlamentarios por el denominado “caso coimas”. Fueron los diputados Juan Pablo Letelier (Partido Socialista), Eduardo Lagos (Partido Radical), Víctor Manuel Rebolledo (Partido por la Democracia), Cristián Pareto y Jaime Jiménez (ambos del Partido Demócrata Cristiano).

También es importante consignar los procesos de desafuero en contra del ex presidente Augusto Pinochet cuando utilizaba el cargo de senador vitalicio. Pinochet tuvo que enfrentar en reiteradas ocasiones peticiones de desafuero, ya sea en calidad de ex presidente o de senador vitalicio. Respecto de su calidad de parlamentario fue desaforado por primera vez en el año 2000 por el caso Caravana de la Muerte.

Otro caso fue el de la diputada Pía Guzmán, quien fue desaforada por los delitos de injurias y calumnias, al vincular a un parlamentario con delitos cometidos contra menores de edad en el 2004.

Como lo ha reconocido el Tribunal Constitucional en esta materia el proceso de desafuero culmina con una sentencia que produce efectos permanentes, el cual también tiene una legitimidad en sí mismo por provenir de un proceso “racional y justo”⁴⁸⁷.

⁴⁸⁶ El uso de la terminología procesal penal propia de los delitos de acción pública, abrió en su oportunidad la discusión acerca de si la modificación constitucional había excluido a los delitos de acción privada de estas normas de fuero, a lo cual el Tribunal Constitucional precisó: “la referencia del precepto constitucional a la acusación y al acusado, propios de la persecución penal pública, hacen útil discernir si el procedimiento de desafuero es aplicable únicamente a los delitos de acción pública o también concierne a los delitos de acción privada, cuyo procedimiento no consulta la acusación... debe descartarse una interpretación -sustentada únicamente en los términos literales del precepto constitucional- que excluya del ámbito del desafuero los delitos de acción privada, por cuanto ella suprimiría en ese caso una garantía concebida para el cumplimiento irrestricto de la función parlamentaria, colocando al afectado en una situación desigual, de detrimento de sus derechos, frente al acusado por un delito de acción pública, en circunstancias que la naturaleza de las figuras criminales es la misma, no obstante las diversas condiciones establecidas por la ley para el ejercicio de las acciones... la finalidad de la autorización jurisdiccional para enjuiciar a un parlamentario se cumple de la misma forma en toda clase de delitos, y no puede ser restringida a una categoría de ellos porque la ley procesal confiera a su persecución una diversa regulación. Tampoco la historia del establecimiento de la norma permite excluir a los delitos de acción privada, en cuanto el punto no fue deliberado y la discusión giró sólo sobre la terminología usada inicialmente en el mensaje, referida a la formación de causa, que primó sobre la surgida en el debate, que aludía a la formalización de la instrucción o investigación.”: Sentencia del Tribunal Constitucional de Chile dictada en los autos rol N° 596-2006 de fecha 12 de julio de 2007. Cabe agregar que la normativa complementaria del CPP ya citada alude directamente a la aplicación del procedimiento de desafuero a los delitos de acción penal privada.

⁴⁸⁷ “...tal como ha tenido oportunidad de establecer esta Magistratura en los fallos a que alude el capítulo II, la exigencia de un justo y racional procedimiento que para toda sentencia de un órgano que ejerce jurisdicción reclama el inciso quinto del numeral 3° del artículo 19 de la Carta Fundamental, resulta plenamente aplicable a la decisión de desafuero de un parlamentario. En el considerando 13° de los 3 primeros fallos aludidos en el considerando décimo de esta sentencia, siguiendo otros anteriores, el Tribunal estableció que “la citada garantía se extiende, sin limitación alguna, al ejercicio de la jurisdicción –esto es, el poder-deber de conocer y resolver cualquier conflicto de carácter jurídico- por cualquier órgano, sin que importe su naturaleza, y se refiere a sentencia no en un sentido restringido, sino como a toda resolución que decide una controversia de relevancia jurídica.” Más adelante, en el mismo considerando estableció que “la Constitución prevé la exigibilidad de la garantía a todo proceso, cualquiera sea su forma u oportunidad en que se produce, al exigir su concurrencia “siempre...”. Por su parte, en el

A su vez, la Excelentísima Corte Suprema de Justicia ha fijado otros criterios generales derivados de otros fallos en causas conocidas por ella:

- a) El objetivo del desafuero es amparar a los parlamentarios cuando sufran acciones motivadas principalmente de índole política.
- b) No está establecido en beneficio del parlamentario, sino de sus mandantes, quienes son los ciudadanos que los eligieron para que representaran sus intereses en el Congreso.
- c) El desafuero es una condición de procedibilidad, una condición habilitante para poder actuar criminalmente contra un diputado o un senador.
- d) En la tramitación del desafuero no cabe analizar ni resolver si se encuentra justificada la existencia de los delitos que se imputan a los parlamentarios. Ello es privativo del juez encargado de la sustanciación del proceso penal respectivo.
- e) Con la declaración inicial de desafuero queda despejada la vía para proceder con la investigación penal iniciada.⁴⁸⁸

c) Dieta parlamentaria

Artículo 62:

“Los diputados y senadores percibirán como única renta una dieta equivalente a la remuneración de un ministro de Estado, incluidas todas las asignaciones que a éstos correspondan”.

Los parlamentarios, como todo funcionario público, gozan de una remuneración por el cumplimiento de su función. Esta remuneración es equivalente a la que corresponde a un ministro de Estado, entendiendo incluida en esta toda asignación que les corresponda⁴⁸⁹.

Es pagada por el Estado a través de los ingresos que recibe de todos los contribuyentes. Esto hace que se establezca una mayor confianza, correspondencia y dependencia entre el congreso y la nación entera. Todo esto fortalece la idea de que el congreso pasa a representar a la colectividad de la nación, sin despreocuparse empero de los problemas y de dar soluciones a las satisfacciones de bienestar general de sus electores y de su región.⁴⁹⁰

considerando 17° se razonó del siguiente modo para terminar de concluir acerca de la aplicabilidad de la exigencia al desafuero: “*Que en la doctrina y jurisprudencia nacionales ha sido materia de debate la calificación de la naturaleza procesal de la gestión de desafuero, afirmándose diversas posiciones: se trataría de un incidente de un juicio, de un procedimiento especial o de un antejuicio que verifica la existencia de una condición de procesabilidad. Como sea, e independientemente de su carácter, el desafuero se decide a través de un proceso que culmina en una sentencia con efectos permanentes, cuya legitimidad se asegura por un procedimiento racional y justo.*”: Sentencia del Tribunal Constitucional de Chile recaída en autos rol N° 791-2007 de fecha 15 de enero de 2008. Las cursivas son del original.

⁴⁸⁸ Para más detalle sobre notas jurisprudenciales, ver Vivanco, Ángela: “Las inmunidades parlamentarias en el derecho constitucional chileno”, en *Inmunidades y prerrogativas en Latinoamérica* (citado).

⁴⁸⁹ “Es la renta que percibe un parlamentario (Senador o Diputado) y equivale a la remuneración de un Ministro de Estado incluidas todas las asignaciones que a estos correspondan . (Art. N° 62 Constitución Política de la República)”: Glosario de términos, Cámara de Diputados, disponible en <http://www.camara.cl/glosario.aspx>.

⁴⁹⁰ Quinzio Figueiredo, Jorge Mario: “Organización de un nuevo Congreso chileno”, en *XXV Jornadas chilenas de derecho público* (Valparaíso, Edeval, 1995) Tomo II, p. 346.

Toda y cualquier actividad política es de por sí absorbente. Como cualquier otra actividad es en su forma y fondo un medio de vida. Por consiguiente, el congresal debe obtener del ejercicio mismo de sus tareas los recursos necesarios para lograr un pleno medio de vida, que no puede estar basado en un factor económico privado.⁴⁹¹

El político debe ser independiente de las fuerzas económicas extrapolíticas y debe remunerársele por este motivo por sus servicios, colocándolo al abrigo de toda tentativa de soborno, corrupción o fraude, siendo esta remuneración garantía verdadera de su indiferencia frente a las tentaciones y a las recompensas ajenas a la política.⁴⁹²

La dieta parlamentaria fue establecida por la Constitución de 1925, ya que la Constitución de 1833, reformada en 1892, establecía que el cargo era gratuito.⁴⁹³

E) Materias de ley

E.1) Introducción

En este título, estudiaremos la fuente que ocupa el segundo lugar en la jerarquía del ordenamiento jurídico nacional, que permite aplicar, por medio de su ejecución, los preceptos constitucionales y que emana del ejercicio de la función legislativa. Esta, en Chile, es ejercida por el Congreso Nacional y el Presidente de la República en una relación denominada de colegislación, la cual detallaremos posteriormente al estudiar la formación de la ley.

A diferencia del texto de la Constitución Política del Estado de 1925, la Constitución Política de la República de 1980 estableció un taxativo catálogo de materias susceptibles de ser abordadas en el ejercicio de la función legislativa, provocando con ello un cambio absoluto en el contenido potencial de las leyes que nacerían a la vida del derecho durante la existencia de esta. El régimen de ejercicio de la función legislativa que se origina a partir de esta decisión del constituyente de 1980 se denomina “dominio máximo legal”, el cual consiste en una limitación de las materias sobre las cuales la función antes mencionada se ejerce competentemente, en relación a los artículos 6 y 7 de la Constitución. De esta forma, las necesidades públicas –elemento fáctico requerido para la creación de normas de general vinculación– justificarán la dictación de normas legales solo en cuanto se encuentren dentro del catálogo que circumscribe el actuar normativo legal⁴⁹⁴.

Este dominio máximo legal encuentra su sustento en el artículo 63 de la Constitución, cuyo análisis desarrollaremos a continuación.

⁴⁹¹ Ídem, pp. 346-347.

⁴⁹² Ídem, p. 347.

⁴⁹³ Nogueira Alcalá, Humberto: *El Congreso Nacional. Introducción al derecho parlamentario chileno y comparado latinoamericano* (citado), p. 47.

⁴⁹⁴ “... la interpretación que ha primado durante largo tiempo ha sido aquella que sostiene la adopción del módulo germánico de distribución de competencia, teniendo como referencia el sistema diseñado en la Constitución francesa de 1958. Así, existiría un sistema horizontal en el reparto de competencias normativas, constituyéndose el reglamento en la regla general como instrumento de regulación, quedando limitada la ley a un conjunto taxativo de materias de particular relevancia económica, social y política, sin perjuicio de que el Presidente de la República pueda dictar los reglamentos que crea convenientes para ejecutar las leyes. Esto dio pie, por lo demás, para que la doctrina distinguiera entre reglamentos de ejecución y autónomos, términos que no estarían en la Constitución sino a partir de la Ley de reforma constitucional N° 20.050, de 2005”: Cordero Quinzacara, Eduardo, “El sentido actual del dominio legal y la potestad reglamentaria”, *Revista de Derecho de la Pontificia Universidad Católica de Valparaíso* XXXII (Valparaíso, Chile, 1er Semestre de 2009) pp. 409-440.

E.2) Análisis de las materias de ley

Artículo 63:

Sólo son materias de ley:

- 1) Las que en virtud de la Constitución deben ser objeto de leyes orgánicas constitucionales;
- 2) Las que la Constitución exija que sean reguladas por una ley;
- 3) Las que son objeto de codificación, sea civil, comercial, procesal, penal u otra;
- 4) Las materias básicas relativas al régimen jurídico laboral, sindical, previsional y de seguridad social;
- 5) Las que regulen honores públicos a los grandes servidores;
- 6) Las que modifiquen la forma o características de los emblemas nacionales;
- 7) Las que autoricen al Estado, a sus organismos y a las municipalidades, para contratar empréstitos, los que deberán estar destinados a financiar proyectos específicos. La ley deberá indicar las fuentes de recursos con cargo a los cuales deba hacerse el servicio de la deuda. Sin embargo, se requerirá de una ley de quórum calificado para autorizar la contratación de aquellos empréstitos cuyo vencimiento exceda del término de duración del respectivo período presidencial.

Lo dispuesto en este número no se aplicará al Banco Central;

- 8) Las que autoricen la celebración de cualquier clase de operaciones que puedan comprometer en forma directa o indirecta el crédito o la responsabilidad financiera del Estado, sus organismos y de las municipalidades.

Esta disposición no se aplicará al Banco Central;

- 9) Las que fijen las normas con arreglo a las cuales las empresas del Estado y aquellas en que éste tenga participación puedan contratar empréstitos, los que en ningún caso podrán efectuarse con el Estado, sus organismos o empresas;
- 10) Las que fijen las normas sobre enajenación de bienes del Estado o de las municipalidades y sobre su arrendamiento o concesión;
- 11) Las que establezcan o modifiquen la división política y administrativa del país;
- 12) Las que señalen el valor, tipo y denominación de las monedas, y el sistema de pesos y medidas;
- 13) Las que fijen las fuerzas de aire, mar y tierra que han de mantenerse en pie en tiempo de paz o de guerra, y las normas para permitir la entrada de tropas extranjeras en el territorio de la República, como asimismo, la salida de tropas nacionales fuera de él;
- 14) Las demás que la Constitución señale como leyes de iniciativa exclusiva del Presidente de la República;

15) Las que autoricen la declaración de guerra, a propuesta del Presidente de la República;

16) Las que concedan indultos generales y amnistías, y las que fijen las normas generales con arreglo a las cuales debe ejercerse la facultad del Presidente de la República para conceder indultos particulares y pensiones de gracia.

Las leyes que concedan indultos generales y amnistías requerirán siempre de quórum calificado. No obstante, este quórum será de las dos terceras partes de los diputados y senadores en ejercicio cuando se trate de delitos contemplados en el artículo 9;

17) Las que señalen la ciudad en que debe residir el Presidente de la República, celebrar sus sesiones el Congreso Nacional y funcionar la Corte Suprema y el Tribunal Constitucional;

18) Las que fijen las bases de los procedimientos que rigen los actos de la Administración Pública;

19) Las que regulen el funcionamiento de loterías, hipódromos y apuestas en general, y

20) Toda otra norma de carácter general y obligatorio que estatuya las bases esenciales de un ordenamiento jurídico.

De acuerdo a esta norma, clasificaremos cada numeral dentro de una categoría común, a objeto de determinar las materias principales respecto de las cuales procede la dictación de leyes en Chile. Los criterios para regular materias son:

a) Áreas que exigen tratamiento legal

Estos numerales no especifican por sí mismos la materia que será regulada, pero, por norma expresa, la Constitución los incorpora como actividad propia de la función legislativa. Es decir, en esta primera clasificación no necesariamente encontraremos materias de ley en cuanto a la necesidad pública que buscan satisfacer. Estas materias son:

a.1) Número 1. Las que la Constitución exige que sean objeto de ley orgánica constitucional

Las leyes orgánicas constitucionales son aquellas que por mandato constitucional regulan materias relativas a instituciones o determinadas actividades que realiza un cierto órgano o institución, definiendo sus funciones, atribuciones y organización. La Constitución ordena actualmente el tratamiento, en ley orgánica constitucional, de las siguientes materias:

1. Sistema electoral público: mandato contenido en el artículo 18 de la Constitución y manifestado en la Ley Orgánica Constitucional sobre Sistema de Inscripciones Electorales y Servicio Electoral N° 18.556 y la Ley Orgánica Constitucional sobre Votaciones Populares y Escrutinios N° 18.700, la cual también es objeto de mandato constitucional por el artículo 47 de la Constitución;
2. Bases Generales de la Administración del Estado: mandato contenido en el artículo 38 de la Constitución y manifestado en la Ley Orgánica Constitucional N° 18.575;
3. Estados de excepción constitucional: mandato contenido en el artículo 44 de la Carta Fundamental y manifestado en la Ley Orgánica Constitucional sobre Estados de Excepción Constitucional N° 18.415;

4. Funcionamiento del Congreso Nacional: existe la Ley Orgánica Constitucional del Congreso Nacional N° 18.918.
5. Poder Judicial: por mandato del artículo 77 de la Constitución, la regulación legal de la organización y atribuciones de los tribunales es objeto de materia de ley orgánica constitucional. Durante la vigencia de nuestra actual Carta Fundamental, esta ley no ha sido dictada; sin embargo, rige el Código Orgánico de Tribunales en tal calidad, pues, en virtud de la quinta disposición transitoria, tiene calidad de ley orgánica constitucional;
6. Ministerio Público: el artículo 84 de la Constitución ordena que la organización y atribuciones del Ministerio Público sea materia de Ley Orgánica Constitucional;⁴⁹⁵
7. Tribunal Constitucional: el artículo 92, inciso final, de nuestro Código Político dispone que su planta, remuneraciones y estatuto del personal, así como su organización y funcionamiento, son materia de la ley orgánica constitucional.⁴⁹⁶
8. Justicia Electoral: para el adecuado control de las normas constitucionales sobre justicia electoral, la Constitución ordena la existencia del Tribunal Calificador de Elecciones, órgano regulado en su organización y funcionamiento por la Ley Orgánica Constitucional sobre el Tribunal Calificador de Elecciones N° 18.460 y por la Ley 18.593 Orgánica Constitucional de Tribunales Electorales Regionales.

a.2) Número 2. Las que la Constitución exige que se regulen por ley

Este numeral opera con la misma lógica que el anterior, pero a diferencia de aquel, estas materias son reguladas por ley que exige para su aprobación quórum simple. De esta forma, es la propia Constitución la que mandata que una determinada materia sea regulada con una norma de rango legal, pero sin que su importancia exija un quórum más alto que el “simple”. Por ejemplo, el artículo 96 de la Constitución encarga al legislador la determinación de las inhabilidades e incompatibilidades para ejercer como miembro de los Tribunales Electorales Regionales. También forman parte de esta materia de ley las remisiones que la Constitución realiza a la ley como restricciones al ejercicio de algunas de las garantías establecidas en el artículo 19.

Lo verdaderamente importante, a nuestro juicio, es que estas materias no pueden quedar reguladas por una norma de rango inferior, como podrían ser las emanadas del ejercicio de la potestad reglamentaria.

a.3) Número 3. Las que son objeto de codificación, sea civil, penal, procesal, u otra

Esta mención carece de sustento, por cuanto todo código es una ley; por lo tanto, la doctrina considera su inclusión como irrelevante. Sin embargo, por sus características propias de regulación armónica de múltiples situaciones con consecuencias jurídicas, esta mención podría interpretarse como una reserva en exclusividad al legislador, en desmedro del ejercicio de la potestad reglamentaria que pretendiera en sentido estricto “codificar”, pero, en definitiva, este numeral está sometido a un margen de interpretación muy amplio, lo cual lo torna confuso.

⁴⁹⁵ Está regulado por la Ley N° 19.649, del 15 de noviembre de 1999.

⁴⁹⁶ La Ley Orgánica Constitucional del Tribunal Constitucional N° 17.997 tuvo importantes modificaciones tras la reforma constitucional del año 2005, contenidas en la Ley N° 20.381, publicada en el Diario Oficial de 28 de Octubre de 2009.

a.4) Número 4. Las materias básicas relativas al régimen jurídico laboral, sindical, previsional y de seguridad social

En relación con esta materia de ley, se encuentran las garantías constitucionales del artículo 19 N° 16, libertad de trabajo y su protección, y N° 17, admisión a todas las funciones y empleos públicos; 19, derecho a sindicarse; 9, derecho a la salud; y 18, derecho a la seguridad social, respectivamente.

Actualmente estas materias están reguladas, entre otras normas, por el Código del Trabajo, en virtud de la Ley N° 20.255, que estableció la reforma previsional; la Ley N° 20.123 sobre la subcontratación; el Decreto Ley 3.500, que establece el sistema de pensiones; y el Decreto Ley 3.502, que creó el Instituto de Normalización Previsional.

a.5) Número 5. Las que regulan honores públicos a los grandes servidores

Este numeral abarca toda clase de reconocimientos, premios y demás honores susceptibles de rendir, en Chile, a quienes presten un servicio o realicen un aporte relevante tanto al país como a la humanidad.

En cuanto a su consagración en otros pasajes de la Constitución, se relaciona con el contenido del artículo 10 N° 4 de la Constitución que, al tratar las fuentes de la nacionalidad, considera conferir especial gracia de nacionalización por ley. Esta fuente de la nacionalidad se utiliza para honrar a los grandes servidores públicos extranjeros por sus servicios a Chile o a otra nación, país o pueblo, siendo materia de ley su otorgamiento.

Además, podemos encontrarla en los premios y recompensas monetarias a través de pensiones u otra clase de prestaciones pecuniarias que Chile otorgue a una persona que cumpla con las características antes mencionadas.

b) Aquellas que tratan sobre materia económica

Regulan tres aspectos. En primer lugar, requiere ley toda actuación de un órgano fiscal que comprometa al Estado en sentido amplio y entendido como Fisco; es decir, como persona jurídica y, por tanto, sujeto de obligaciones y derechos. En segundo lugar, se exige ley para regular materias que guarden relación con el desarrollo material del comercio y las relaciones pecuniarias entre las personas. Finalmente, requiere ley la creación y regulación de todo sistema de juegos y apuestas.

Integran esta segunda categoría de materias de ley los siguientes numerales.

b.1) Número 7. Las que autorizan al Estado, a sus organismos y a las municipalidades para contratar empréstitos

Debido al compromiso de la fe del Fisco chileno, toda obligación pecuniaria que contraiga el Estado para captar recursos es objeto de ley. Además, la Constitución establece requisitos adicionales de reserva legal para el caso que dicho empréstito comprometa al Fisco no solo durante el período del mandatario presidencial que contrajo la obligación.

b.2) Número 8. Las que autorizan operaciones que puedan comprometer el crédito o la responsabilidad financiera del Estado, sus organismos y de las municipalidades

En ambas materias, el criterio del constituyente fue el mismo. Si bien es tarea del Presidente de la República la administración del Estado, toda obligación pecuniaria de largo plazo limita la posibilidad de administrar los ingresos futuros por el mismo Presidente o por el que lo suceda. Es por ello

que toda obligación pecuniaria de largo plazo que limite el manejo del presupuesto nacional de años venideros, que es materia de ley, debe ser autorizada por el Congreso Nacional, sin perjuicio de que sea materia de iniciativa exclusiva presidencial, como veremos posteriormente.

Es importante comentar en este punto el requerimiento presentado por dieciséis senadores en 2008 a propósito del financiamiento del plan de transportes para el Gran Santiago (Transantiago). Fundamentaron el requerimiento en que el Ministerio de Transportes y Telecomunicaciones utilizó como forma de financiamiento de este plan de transportes un préstamo del Banco Interamericano de Desarrollo por cuatrocientos millones de dólares, operación que se concretó mediante Decreto Supremo N° 45, del Ministerio de Transportes y Telecomunicaciones del 16 de mayo de 2008. Los parlamentarios mencionaron en el requerimiento que se estaba financiando el Transantiago “al margen de la ley”. De esta forma, los vicios de inconstitucionalidad invocados fueron, por una parte, que el Ejecutivo había prescindido de una aprobación legal para financiar el Transantiago y, por otra, que fue transgredida la normativa acerca de cómo el Estado adquiere una deuda o compromete su responsabilidad financiera. No se estaba en presencia de una mera ilegalidad, sino de una inconstitucionalidad, ya que la norma de rango “ley” para poder comprometer la responsabilidad financiera del Estado es un requisito que la propia Constitución prescribe. El Tribunal Constitucional acogió el requerimiento y declaró inconstitucional este decreto con sentencia el 30 de septiembre de 2008⁴⁹⁷.

b.3) Número 9. Las que fijan las normas con las que las empresas del Estado y aquellas en que tenga participación puedan contratar empréstitos

Las empresas del Estado gozan de un cierto grado de autonomía en cuanto a su administración. Sin embargo, para consolidar relaciones jurídicas de débito prolongado, deben obtener autorización legal, por cuanto se entiende que toda posibilidad de insolvencia de ellas será absorbida por el Fisco, el que deberá hacerse cargo de aquella con cargo a los fondos contenidos en el erario nacional.

b.4) Número 10. Las que fijan las normas sobre enajenación de bienes del Estado, arrendamiento o concesión

Toda clase de enajenaciones disminuyen el patrimonio fiscal a largo plazo, pues si bien reciben un precio o contraprestación por ella, de todos modos hay un empobrecimiento neto, debido a que se dejará de percibir ingresos por la propiedad sobre ese bien. En el caso de arrendamiento o concesión, aunque el patrimonio no disminuye, no existe la posibilidad de utilizar el bien, lo cual de cierto modo constituye un gravamen. Por estas razones es que estas operaciones son materia de rango legal.

b.5) Número 12. Las que señalan el valor, tipo y denominación de las monedas y el sistema de pesos y medidas

Esta norma de rango legal regula situaciones que son englobadas dentro del concepto del orden público económico. En este orden de cosas es fundamental establecer con certeza jurídica los valores antes mencionados, pues a través de ellos se desarrolla la actividad económica.

La ley ha establecido el peso chileno como moneda nacional, la que circula emitida en billetes y acuñada en monedas que representan un valor por todos nosotros conocido. Asimismo, el legislador ha decidido adherir a algunas convenciones métricas internacionales que han establecido ciertas unidades para medir pesos, volumen y distancias; por ejemplo, en Chile se utiliza el sistema métrico europeo continental, que mide: las distancias, cuya unidad básica es el metro; el volumen, cuya unidad básica es el litro; y el peso, cuya unidad básica es el kilogramo. Estas convenciones

⁴⁹⁷ Dictada en los autos rol N° 1.153-2008.

internacionales se encuentran ratificadas hoy no solo como sistema europeo continental, sino como Sistema Internacional de Pesos y Medidas, cuyas unidades base se encuentran almacenadas en París.

b.6) Número 19. Las que regulan el sistema de lotería

Las organizaciones que desarrollan en forma periódica concursos de apuestas son personas jurídicas en cuyo nacimiento se contiene la autorización para realizar tales actividades de modo lícito y esta autorización se entrega principalmente porque destinan sus utilidades a otorgar servicios de utilidad pública, beneficencia o financiamiento fiscal. El sistema por el cual se desarrollan los concursos de lotería es materia de ley, en virtud de la razón antes mencionada.

Que estas personas jurídicas puedan realizar lícitamente esta actividad es una excepción a la sanción del artículo 1.466 del Código Civil, que considera que estas actividades adolecen de objeto ilícito, excepción consagrada en el artículo 2.259 de la misma ley, que trata de los contratos aleatorios del juego y la apuesta. Esta autorización legal del artículo 2.259 del Código Civil es la herramienta jurídica que permite una relación armónica entre la ley del código en comento y la ley que regula el sistema de lotería, pues de otro modo, la ley posterior derogaría a la anterior, y así tendríamos inexistencia de sanción a las prácticas ilícitas de juegos y apuestas o inexistencia de sistema de lotería lícito, siendo ambas situaciones perjudiciales para este último.

c) Defensa Nacional

Si bien es deber del Presidente, de acuerdo al artículo 24 de la Constitución, el papel de protección de la integridad del territorio y de garantizar la seguridad del Estado, en cuanto a la defensa nacional existen dos materias que deben ser objeto de ley para permitir su materialización. Estas son:

c.1) Número 13. Las que fijen fuerzas de aire, mar y tierra, en tiempos de paz y de guerra, y la entrada y salida de tropas del territorio de la República

La fuente del derecho nacional que determina con competencia constitucional las plazas o contingentes de cada una de las instituciones de las Fuerzas Armadas y su salida del territorio nacional, en tiempos de paz y guerra, es la ley. Además, ha de regularse por ley la autorización para el ingreso de tropas extranjeras al territorio de la República.

La distribución de dichas fuerzas es atribución especial del Presidente de la República, de acuerdo al artículo 32 N° 19 de la Carta Fundamental.

c.2) Número 15. Las que autoricen a declarar la guerra

La declaración de guerra es dictada en situaciones en que Chile ha sido agredido por una potencia extranjera o determina entrar en guerra con otro país, y la autorización para que el Presidente de la República efectúe esta declaración es una materia de ley. Su consagración legal provoca otra consecuencia de carácter jurídico constitucional, que consiste en el establecimiento del estado de excepción constitucional denominado estado de asamblea, consagrado en el artículo 40, inciso primero, de la Constitución.

El Código de Justicia Militar establece en su artículo 418 lo que se entiende por estado de guerra no solo cuando ha sido declarada oficialmente la guerra o el estado de sitio, en conformidad a las leyes respectivas, sino también cuando de hecho existiere la guerra o se hubiere decretado la movilización para la misma, aunque no se haya hecho su declaración oficial.

Es importante recalcar que la declaración de guerra –materia de ley– no constituye *per se* el estado de excepción constitucional, sino que la declaración de dicho estado se consagra por requerirlo el Presidente de la República debiendo dejar constancia de haber oído al Consejo de Seguridad Nacional según lo dispone el artículo 32 N° 19 de la Constitución; por tanto, son instituciones que coinciden temporalmente, pero que no nacen de la misma fuente de derecho.

Finalmente, cabe decir que la declaración legal de guerra es forzosa en caso de iniciar un ataque bélico; en cambio, existiendo la declaración anterior, es facultativo para el Presidente de la República la declaración del estado de asamblea. Con la misma lógica podemos decir que en caso de que sea necesario repeler un ataque bélico de una potencia extranjera, dicha acción no requiere esperar la declaración de guerra, sino que la legitimación para contraatacar procede *ipso facto*.

d) Materias que versan sobre la administración del Estado y propiamente el Presidente de la República

En esta categoría se encuentran las materias de ley que circunscriben o regulan la administración del Estado y que tienen, por ello, una injerencia en la función ejecutiva, y, además, la consagración de la iniciativa exclusiva del Presidente de la República, lo que constituye directamente la denominada colegislación. Es decir, en esta cuarta categoría encontramos un caso del llamado sistema de pesos y contrapesos que se genera a partir de la teoría de la separación de las funciones.⁴⁹⁸

d.1) Número 11. Las que establezcan o modifiquen la división política y administrativa del país

El territorio nacional se divide política y administrativamente en regiones, provincias y comunas, a cuya cabeza se ubican los intendentes, gobernadores y alcaldes, respectivamente. Los dos primeros dirigen órganos desconcentrados, es decir, actúan bajo la personalidad jurídica del Fisco; en cambio, el tercero dirige a una persona jurídica de derecho público autónoma por descentralización funcional. Toda modificación a esta división política y administrativa debe hacerse por ley.

Es relevante en este momento establecer la relación con el mandato que la Constitución de 1980 realiza al Estado Administración en el artículo 3° de ella. Este artículo consagra la división administrativa de Chile estableciendo una propensión a la descentralización o desconcentración en su caso, en conformidad con la ley. En definitiva, la división político-administrativa debe ser consagrada legalmente, pero en el ejercicio de la función legislativa, el Presidente de la República y el Congreso Nacional deben establecer normas legales que cumplan con el objetivo descentralizador o desconcentrador, en su caso, que les impuso el Poder constituyente.

Además, la presente materia de ley debemos entenderla en relación a las normas contenidas en el Capítulo XIV de la Carta Fundamental, que responde al principio aplicado a las bases de la institucionalidad, que consagra la forma del Estado como unitaria, regulando el gobierno y la administración interior del Estado.

d.2) Número 6. Las que modifiquen la forma y características de los emblemas nacionales

Estos emblemas son la bandera nacional, el escudo de armas de la República y el himno nacional, de acuerdo al artículo 2° de la Carta Fundamental. Es destacable el hecho que toda modificación de cuáles son los emblemas nacionales es materia de reforma constitucional, mientras que cualquier modificación a los emblemas existentes, incluso cambiar el diseño de la bandera hasta hacerla irreconocible por ejemplo, es materia de ley.

⁴⁹⁸ Ver en el tomo I de la obra lo que se señala en la materia.

d.3) Número 18. Fija las bases de los actos de la Administración Pública

El artículo 38 de la Constitución ordena que una ley orgánica constitucional regule la organización, garantice la carrera funcionaria y los principios de carácter técnico y profesional en que deba fundarse la Administración Pública. Sin embargo, la Constitución encarga a la ley simple la determinación de las bases de los procedimientos que rigen los actos de la Administración Pública.

d.4) Número 14. Las demás que la Constitución señale como leyes de iniciativa exclusiva del Presidente de la República

Este numeral es el que materialmente alude al sistema de *colegislación* al que hemos hecho referencia anteriormente. Estas materias de iniciativa exclusiva presidencial son tratadas en el título siguiente de la formación de la ley y aquí, a modo de ejemplo, diremos que las leyes sobre tributos de cualquier naturaleza se generan por esta clase de iniciativa. Todas las materias de iniciativa exclusiva se encuentran contenidas en el artículo 65 de la Constitución, incisos tercero y siguientes.

d.5) Número 16. Indultos generales y amnistía

Este numeral presenta dos aspectos dignos de ser destacados. El primero es que estableció el quórum calificado para entender aprobada estas normas, es decir, señala que es materia de ley el otorgar tales beneficios, pero con un quórum de aprobación más elevado, manifestación propia del principio de reserva legal.

En segundo lugar, en caso de leyes de amnistía o indultos generales que benefician a personas condenadas por conductas que la ley califica como terroristas⁴⁹⁹, este quórum calificado exige, como excepción a la regla general sobre esta exigencia, de quórum calificado –mayoría absoluta de los diputados y senadores en ejercicio–, la aprobación de las dos terceras partes de los diputados y senadores en ejercicio, a cambio de permitir la aplicación del indulto y la amnistía a quienes realizaran conductas delictivas calificadas por la ley como terroristas. Es esta segunda parte agregada al inciso segundo de este numeral el objeto de reforma constitucional a través de la Ley N° 19.055 de 1991.

d.6) Número 17. Las que señalen dónde vive el Presidente, dónde debe celebrar sus sesiones el Congreso Nacional, y dónde funcionan la Corte Suprema y el Tribunal Constitucional

El Presidente de la República tiene su domicilio en Santiago, capital del país, y el Congreso Nacional celebra sus sesiones en Valparaíso, pero sus parlamentarios también ejercen sus funciones en Santiago, en la fiscalización a la administración estatal principalmente. La Corte Suprema y el Tribunal Constitucional funcionan también en Santiago.

d.7) Número 20. Toda otra norma de carácter general y obligatorio

Este numeral contiene una norma residual que corresponde al concepto mismo de ley en la Constitución y que, por algunos, es considerada la salida al sistema taxativo de materias de ley establecido en ella, siendo, por lo tanto, el elemento que llevaría a matizar la tesis que plantea el “dominio máximo legal” en la Constitución actual.

Sin embargo, este concepto vertido por la Comisión de Estudios para la Nueva Constitución en el artículo 63 N° 20 es el concepto de ley que nos entrega la Constitución y que, consagrado de esta forma, debe ser considerado como una válvula de escape dentro del sistema cerrado o taxativo de materias de ley, a objeto de otorgar un adecuado grado de adaptación a las circunstancias al ejercicio

⁴⁹⁹ En virtud de lo preceptuado en el artículo 9° de la Constitución y de su ley complementaria N° 18.314.

de la función legislativa. Pero, a pesar de esta consagración en virtud de la necesidad antes descrita, se debe exigir un uso prudente de este numeral, con el fin de evitar violar el dominio máximo legal a través de esta norma. Es decir, el uso de este numeral, en el ejercicio de la función legislativa, exige un uso prudente y ponderado para no actuar en contradicción con el espíritu plasmado por el constituyente de 1980.

Un ejemplo sobre el ejercicio de la función legislativa con sustento en este numeral lo encontramos en la Ley de Tránsito. Sin desmerecer la importante necesidad pública que satisface, cuyo contenido consiste en dar normas que ordenen el tráfico y protejan a quienes circulan por las calles, es una ley simple, de acuerdo a la clasificación del quórum de aprobación,⁵⁰⁰ por lo cual su reforma es más fácil, ya que requiere la aprobación por mayoría simple de los diputados y senadores presentes en la sala al votar la aprobación del proyecto de ley.

En definitiva, del análisis de la estructura y características del artículo 63 de la Constitución de 1980 debemos colegir que la tesis adoptada por la Comisión de Estudios para la Nueva Constitución es la de un catálogo taxativo aparentemente abierto de materias de ley, pues deja abierta la puerta al ejercicio de la función legislativa en materias no consagradas directamente en nuestra Carta Fundamental. Del ejercicio de la función legislativa a través de este numeral, podemos encontrar fenómenos de contienda de competencias constitucionales, pues al abarcar un área más extensa al dominio máximo legal establecido en los numerales anteriores colisiona con el ámbito de competencia en que la función ejecutiva puede ejercer la potestad reglamentaria. A pesar de que esta colisión eventualmente ocurra no ha sido un escollo insalvable para nuestras instituciones en el régimen de la Constitución actual, pero podría serlo. Finalmente, cabe mencionar que cualquier contienda de competencia, en este caso, en el ejercicio de la función ejecutiva, al dictar decretos supremos, será resuelta por el Tribunal Constitucional, de acuerdo a lo prescrito en el artículo 93 N° 12, a requerimiento de cualquiera de las Cámaras, efectuado dentro de los treinta días siguientes a la publicación o notificación del texto impugnado.⁵⁰¹

E.3) Facultad del Presidente de la República para dictar decretos con fuerza de ley

Artículo 64:

El Presidente de la República podrá solicitar autorización al Congreso Nacional para dictar disposiciones con fuerza de ley durante un plazo no superior a un año sobre materias que correspondan al dominio de la ley.

Esta autorización no podrá extenderse a la nacionalidad, la ciudadanía, las elecciones ni al plebiscito, como tampoco a materias comprendidas en las garantías constitucionales o que deban ser objeto de leyes orgánicas constitucionales o de quórum calificado.

La autorización no podrá comprender facultades que afecten a la organización, atribuciones y régimen de los funcionarios del Poder Judicial, del Congreso Nacional, del Tribunal Constitucional ni de la Contraloría General de la República.

La ley que otorgue la referida autorización señalará las materias precisas sobre las que recaerá la delegación y podrá establecer o determinar las limitaciones, restricciones y formalidades que se estimen convenientes.

⁵⁰⁰ El concepto de reserva legal será analizado al tratar el título “De la formación de la ley”.

⁵⁰¹ Esta atribución del Tribunal Constitucional será estudiada en profundidad en el capítulo respectivo.

Sin perjuicio de lo dispuesto en los incisos anteriores, el Presidente de la República queda autorizado para fijar el texto refundido, coordinado y sistematizado de las leyes cuando sea conveniente para su mejor ejecución. En ejercicio de esta facultad podrá introducirle los cambios de forma que sean indispensables, sin alterar en caso alguno su verdadero sentido y alcance.

A la Contraloría General de la República corresponderá tomar razón de estos decretos con fuerza de ley, debiendo rechazarlos cuando ellos excedan o contravengan la autorización referida.

Los decretos con fuerza de ley estarán sometidos en cuanto a su publicación, vigencia y efectos, a las mismas normas que rigen para la ley.

El decreto con fuerza de ley es aquella norma que, dictada por el Poder Ejecutivo, regula materias propias del dominio máximo legal. Dicha atribución es ejercida competentemente previa autorización del Congreso Nacional mediante la aprobación de una ley delegatoria.

El constitucionalismo siempre ha propugnado la separación de los poderes, ya sea de modo absoluto (como en la actualidad) o relativo (como en ciertas monarquías constitucionales de los albores de esta corriente normativa). Esto se ha traducido en la creación de órganos e instituciones distintos en los cuales se depositan determinadas atribuciones y potestades que, en particular, los informan y dirigen a ejercer de modo primario una de las funciones del Estado de manera determinada, sin que a este efecto existan otros órganos que ejerzan algunas atribuciones o potestades propias de la función del primero. En el caso chileno, la Constitución consagra al Congreso Nacional de forma preponderante al ejercicio de la función legislativa. Sin embargo, es posible que este órgano delegue, en los casos en que está expresamente autorizado por la Constitución, en el Presidente de la República la formación de ciertas normas, que serán denominadas Decretos con Fuerza de Ley.

En el artículo 64, inciso primero, se consagra expresamente la facultad para delegar la función legislativa en el Presidente de la República, pero además se establecen límites a este acto. El plazo es de un año para la delegación de todas las materias permitidas, a excepción – como ya se ha explicado en el capítulo anterior – de la delegación para dar ejecución a los tratados internacionales, la que de acuerdo a lo preceptuado en el artículo 54 N° 1, inciso décimo, podrá ejercerse durante toda la vigencia del tratado para el cual se delegó la función en el momento de su aprobación por el Congreso. Asimismo, dicha aprobación del tratado donde conste la delegación debe determinar taxativamente las materias que son objeto de delegación.

En relación con lo dicho en el párrafo anterior, podemos señalar que todo acto que exceda la competencia otorgada por el Congreso es nulo de derecho público y corresponderá tal declaración al Tribunal Constitucional, de acuerdo al artículo 93 N° 4, declaración que será motivada por cualquiera de las siguientes vías: En primer lugar, previa representación por la Contraloría al decreto con fuerza de ley, de acuerdo al artículo 99, inciso tercero, cuando la declaración de inconstitucionalidad sea objeto de requerimiento a dicho tribunal, como veremos posteriormente; en segundo lugar, podrá ser promovida por cualquiera de las Cámaras o por un cuarto de sus miembros en ejercicio, en caso de que la Contraloría haya tomado razón del decreto con fuerza de ley cuya constitucionalidad se cuestiona. Estos requerimientos serán presentados dentro de los diez días siguientes al rechazo por la Contraloría, en el primer caso; y, en el segundo, dentro de los treinta días siguientes a la publicación del decreto con fuerza de ley impugnado.

En el inciso segundo, se mencionan las materias sobre las cuales existe prohibición de otorgar delegación, de acuerdo con un criterio que responde al contenido de los capítulos de la Constitución

Política. La razón para establecer este límite a la competencia del legislador para autorizar al Presidente de la República a dictar estas normas, radica en la mayor importancia de estas materias, lo cual se hace patente en la prohibición de delegar en materias pertenecientes a algunos capítulos de la Carta Fundamental, como en lo referido a las garantías constitucionales, la nacionalidad, la ciudadanía, las elecciones y el plebiscito; o en la prohibición de autorizar la dictación de decretos con fuerza de ley en materias que deban ser objeto de leyes orgánicas constitucionales o de quórum calificado.

En el inciso tercero, se hace mención a las excepciones respecto de las materias que directamente no son susceptibles de delegación. De este modo, no es posible para el Congreso delegar en el Ejecutivo la creación de estos decretos leyes si ellos regulan el funcionamiento de quienes integran el Poder Judicial, el Congreso Nacional, el Tribunal Constitucional y la Contraloría General de la República. La razón por la cual el constituyente estableció esta limitación está en el debido resguardo a la separación de funciones que inspira el orden institucional establecido en la Constitución y que permite el funcionamiento del llamado sistema de pesos y contrapesos. Este sistema es la piedra angular del equilibrio de potestades que ha permitido a los más diversos Estados una adecuada interacción entre sus instituciones, el que se vería seriamente amenazado en el evento de una presidencia que cuente con mayoría en ambas Cámaras y que, mediante este instrumento, pudiera estructurar a su antojo a los órganos que son esenciales en el control de la constitucionalidad de sus actos.

En el inciso cuarto, se señalan las limitaciones y formalidades que debe tener la autorización. En primer lugar, la ley debe establecer de modo preciso cuáles materias de ley, contenidas en el artículo 63, son objeto de delegación. En relación a lo precedentemente dicho, encontramos el artículo 7° de la Constitución que establece la sanción inherente a los actos del Ejecutivo que no cumplan con la ley delegatoria, materia que analizamos en párrafos anteriores. Podemos señalar que en cuanto al objeto de esta limitación, con esta norma el constituyente impide la delegación masiva de las funciones que corresponden al Congreso, evitando así un gobierno por decreto, propio de los gobiernos autoritarios, y además el adecuado respeto de la Carta Fundamental por quien recibe la investidura para legislar de modo indirecto e impropio, es decir, la función ejecutiva.

En segundo lugar, la Constitución consagra la facultad para determinar otra clase de limitaciones o formalidades que deban cumplirse para que la creación de estos decretos sea válida. El objeto de esta atribución del legislador es que en orden a la atribución primaria y propia de la potestad legislativa, corresponde al Congreso determinar en qué modos se deberán crear normas cuya aptitud vinculante se equipare a la ley. Esta atribución deberá ser ejercida de acuerdo a las reglas de la razón que, ordenadas al bien común, inspiran el actuar del legislador; es decir, que la Constitución radique esta facultad en el legislador de modo discrecional no consagra la opción de establecer limitaciones o formalidades arbitrarias, sino ordenadas a la satisfacción de necesidades públicas, las cuales son el supuesto fáctico de la creación de las leyes.

Los trámites que siguen a estos decretos se asemejan a los de los proyectos de ley, en cuanto a su promulgación, publicación y efectos.⁵⁰²

La Contraloría toma razón de los decretos con fuerza de ley, pudiendo rechazarlos cuando ellos excedan o contravengan la autorización que se les ha dado a través de la ley delegatoria.

A partir de lo anterior podemos resumir lo siguiente.

⁵⁰² Estas materias serán vistas a continuación, a partir del análisis de los artículos 65 a 75, bajo el epígrafe “De la formación de la ley”.

Definición decretos con fuerza de ley	Normas que desde el punto de vista formal corresponden a la actividad normativa del Presidente de la República (atribución legislativa regulada en el artículo 32 N° 3 de la Constitución), pero tienen rango de ley y se dictan en virtud de la delegación expresa que hace el Congreso Nacional en la persona del Presidente de la República; es decir, en cuanto a su contenido regulan materias de ley.
Autorización del Congreso Nacional	Está contenida en una ley delegatoria que señala las materias precisas sobre las que recaerá la delegación (opera sobre materias de ley) y podrá establecer las limitaciones, restricciones y formalidades que se estimen convenientes. Las limitaciones discrecionales antes descritas son establecidas sin perjuicio del cumplimiento de las limitaciones generales y fundamentales para que el acto del Congreso sea válido constitucionalmente de acuerdo a lo preceptuado en el artículo 7 de la Carta Fundamental. En virtud de lo dicho precedentemente, el decreto con fuerza de ley no puede referirse a las materias contenidas en los incisos segundo y tercero del artículo 61 de la Constitución: nacionalidad, ciudadanía, elecciones o plebiscitos, materias comprendidas en garantías constitucionales o que sean objeto de ley orgánica constitucional o ley de quórum calificado, facultades que afecten a la organización, atribuciones y régimen de los funcionarios del Poder Judicial, Congreso Nacional, Tribunal Constitucional y Contraloría General de la República.
Plazo para ejercer esta facultad por el Presidente de la República	Depende discrecionalmente del Congreso Nacional, pero no se otorgan por una extensión mayor a un año, salvo aquellos que sirvan para la ejecución de tratados internacionales, que pueden ser indefinidos.
Control de constitucionalidad y legalidad	De acuerdo al inciso final del artículo 64, corresponde a la Contraloría General de la República velar por que el decreto con fuerza de ley no exceda las materias objeto de la autorización. En caso de ser representado, el Presidente de la República no puede dictar un decreto de insistencia, debiendo recurrir al Tribunal Constitucional si pretende que el decreto en cuestión nazca a la vida del derecho y considera que no le afecta un vicio de constitucionalidad o legalidad. En caso de haberse tomado razón de este por la Contraloría, una de las Cámaras o un cuarto de sus miembros en ejercicio podrán requerir un examen de la constitucionalidad del decreto con fuerza de ley impugnado, con el fin de obtener su invalidez por inconstitucional por parte del Tribunal Constitucional.

F) De la formación de la ley⁵⁰³

F.1) Introducción

La ley es la fuente que pone en ejecución los distintos preceptos contenidos en la Constitución Política, es la herramienta jurídica que permite hacer cumplir, en la aplicación del derecho en la comunidad nacional, los principios políticos contenidos en la Carta Fundamental. Por ello, en el proceso de su formulación, es decir, de su nacimiento a la vida del derecho como norma vinculante y de alcance general, se debe observar el más absoluto respeto a las normas constitucionales que lo regulan, con el fin de asegurar que adquiera el carácter vinculante que la Carta Fundamental le asigna.

De la importancia capital que posee el ordenamiento legal es de donde procede la estricta regulación a nivel constitucional en cuanto a su formación, estableciendo como sanción a su inobservancia la nulidad de derecho público, tanto en cuanto el órgano que ejerce la función legislativa sea incompetente como en cuanto el órgano u órganos competentes para ejercer la función legislativa no observen con absoluta estrictez el proceso establecido por el constituyente de 1980 en los artículos 65 a 75⁵⁰⁴ de la Constitución y a lo preceptuado en la Ley Orgánica Constitucional del Congreso Nacional N° 18.918.⁵⁰⁵ A continuación, iniciaremos el estudio del proceso para la formación de estas normas que constituyen la base del ordenamiento jurídico nacional.

Artículo 65:

Las leyes pueden tener origen en la Cámara de Diputados o en el Senado, por mensaje que dirija el Presidente de la República o por moción de cualquiera de sus miembros.

Las mociones no pueden ser firmadas por más de diez diputados ni por más de cinco senadores.

Las leyes sobre tributos de cualquiera naturaleza que sean, sobre los presupuestos de la Administración Pública y sobre reclutamiento, sólo pueden tener origen en la Cámara de Diputados. Las leyes sobre amnistía y sobre indultos generales sólo pueden tener origen en el Senado.

Corresponderá al Presidente de la República la iniciativa exclusiva de los proyectos de ley que tengan relación con la alteración de la división política o administrativa del país, o con la administración financiera o presupuestaria del Estado, incluyendo las modificaciones de la Ley de Presupuestos, y con las materias señaladas en los números 10 y 13 del artículo 63.

Corresponderá, asimismo, al Presidente de la República la iniciativa exclusiva para:

⁵⁰³ Respecto a este epígrafe, debemos señalar que su redacción se mantuvo intacta por parte del constituyente. De acuerdo a la historia fidedigna de la reforma introducida por la Ley 20.050, ninguna de las diecinueve indicaciones realizadas por los miembros de la Comisión de Constitución, Legislación y Justicia fueron aprobadas, dejándose el texto constitucional sin modificaciones de fondo. Véase Biblioteca del Congreso Nacional, *Historia de la Ley N° 20.050. Modifica la composición y atribuciones del Congreso Nacional, la aprobación de los tratados internacionales, la integración y funciones del Tribunal Constitucional y otras materias que indica*, 26 de agosto de 2005, pp. 1.188-1.199.

⁵⁰⁴ En la redacción original de la Constitución Política de la República, estas materias estaban contenidas entre los artículos 62 a 72, pero con la reforma constitucional introducida por la Ley 20.050 la numeración fue modificada.

⁵⁰⁵ Esta materia está tratada en forma extensa en el tomo II de esta obra. También puede revisarse Soto Kloss, Eduardo: "La nulidad de derecho público de los actos estatales y su imprescriptibilidad en el derecho chileno", en *Ius Publicum*, N° 4, Santiago, Escuela de Derecho, Universidad Santo Tomás, 2000.

1° Imponer, suprimir, reducir o condonar tributos de cualquier clase o naturaleza, establecer exenciones o modificar las existentes, y determinar su forma, proporcionalidad o progresión;

2° Crear nuevos servicios públicos o empleos rentados, sean fiscales, semifiscales, autónomos o de las empresas del Estado; suprimirlos y determinar sus funciones o atribuciones;

3° Contratar empréstitos o celebrar cualquiera otra clase de operaciones que puedan comprometer el crédito o la responsabilidad financiera del Estado, de las entidades semifiscales, autónomas, de los gobiernos regionales o de las municipalidades, y condonar, reducir o modificar obligaciones, intereses u otras cargas financieras de cualquier naturaleza establecidas en favor del Fisco o de los organismos o entidades referidos;

4° Fijar, modificar, conceder o aumentar remuneraciones, jubilaciones, pensiones, montepíos, rentas y cualquiera otra clase de emolumentos, préstamos o beneficios al personal en servicio o en retiro y a los beneficiarios de montepío, en su caso, de la Administración Pública y demás organismos y entidades anteriormente señalados, como asimismo fijar las remuneraciones mínimas de los trabajadores del sector privado, aumentar obligatoriamente sus remuneraciones y demás beneficios económicos o alterar las bases que sirvan para determinarlos; todo ello sin perjuicio de lo dispuesto en los números siguientes;

5° Establecer las modalidades y procedimientos de la negociación colectiva y determinar los casos en que no se podrá negociar, y

6° Establecer o modificar las normas sobre seguridad social o que incidan en ella, tanto del sector público como del sector privado.

El Congreso Nacional sólo podrá aceptar, disminuir o rechazar los servicios, empleos, emolumentos, préstamos, beneficios, gastos y demás iniciativas sobre la materia que proponga el Presidente de la República.

F.2) Origen: concepto y análisis

Esta noción alude a la competencia, radicada en ciertos órganos del Estado, que habilita para conocer en primer término un proyecto de ley que deberá ser sometido al proceso de formación propio de esta fuente de derecho y que es regulado en la Constitución Política.

En nuestro país, dos instituciones tienen la competencia para ser el origen de las leyes. Estas son la Cámara de Diputados y el Senado.⁵⁰⁶

Cabe mencionar que respecto de ciertas materias existe norma expresa que prescribe el origen exclusivo en una de las Cámaras. El artículo 65 de la Carta Fundamental, en su inciso segundo, establece que los proyectos de ley sobre tributos de cualquier clase, sobre los presupuestos de la Administración Pública y sobre reclutamiento, tienen su origen de modo forzoso en la Cámara de Diputados. Del mismo modo, las leyes sobre amnistía y sobre indultos generales solo pueden tener origen en el Senado.

⁵⁰⁶ Históricamente, ha recaído sobre nuestro Congreso Nacional la formación de las leyes. Así se puede ver desde los primeros reglamentos constitucionales. Sin embargo, lo que ha mutado ha sido la existencia de un sistema bicameral. Las constituciones de 1818 y 1823 no lo contemplaban; pero con la promulgación de la Constitución de 1822 y las Cartas Fundamentales posteriores (1828, 1833, 1925 y 1980), el sistema bicameral se asentó definitivamente dentro de las instituciones políticas chilenas.

F.3) Iniciativa: concepto y análisis

La iniciativa es la legitimación activa o competencia constitucional para accionar o desencadenar el proceso de formación de la ley. En Chile, actualmente, en virtud de la adopción del sistema de colegislación, existen dos instituciones que cuentan con esta potestad, las cuales analizaremos a continuación.

a) Presidente de la República

El instrumento que utiliza el Ejecutivo para ejercer la iniciativa legislativa es el *mensaje*. Este, además de contener el proyecto de ley, considera en su prólogo una breve mención a los hechos que han permitido al Ejecutivo determinar la existencia de una necesidad pública, supuesto indispensable para reclamar la entrada en vigencia de una norma de rango legal que regule un vacío del derecho o que mejore una situación ya normada y cuya regulación se ha tornado ineficiente, incumpliendo el objeto para el cual fue promulgada.

Dentro de esta iniciativa, debemos estudiar la que es exclusiva del Presidente de la República. La Constitución Política también ha establecido la iniciativa exclusiva para ciertas materias; es decir, solo uno de los órganos competentes para desencadenar el proceso formador de leyes tiene legitimación constitucional para hacerlo en materias determinadas. Lo anterior implica que el modo que se requiere para que se legisle sobre determinadas materias exige la voluntad del Presidente de la República materializada a través del envío de un mensaje al Congreso para que se aboque a la creación, modificación o extinción de una norma legal. Los incisos tercero, cuarto y quinto del artículo 65 determinan las materias sobre las cuales existe iniciativa exclusiva presidencial.

Anteriormente destacamos que el marco jurídico en que se desenvuelve el ejercicio de la función ejecutiva en parte era regulado legalmente y que eso era una injerencia del legislador en otra función —como parte del sistema de pesos y contrapesos—, y la contrapartida de esta injerencia es que la iniciativa exclusiva para legislar recae en el Presidente de la República, pues es él quien ejerce el gobierno y la administración del Estado y, entonces, a quien compete exclusivamente la determinación del momento en que se requiere una nueva ley, sea por ejemplo en materia presupuestaria o en actos que permitan preservar la seguridad nacional.

Corresponderá, asimismo, al Presidente de la República, la iniciativa exclusiva para:

1. Imponer, suprimir, reducir o condonar tributos de cualquier clase o naturaleza, establecer exenciones o modificar las existentes y determinar su forma, proporcionalidad o progresión.

La potestad tributaria es la atribución que posee el Estado de imponer y cobrar tributos para el cumplimiento de sus fines propios.⁵⁰⁷ De este modo, los tributos son la principal fuente de ingresos del Estado y la administración de este recae en la función ejecutiva; por lo tanto, es natural que la iniciativa para determinar el modo en que se financia la gestión estatal deba estar depositada en manos del Presidente de la República.

2. Crear nuevos servicios públicos o empleos rentados, sean fiscales, semifiscales, autónomos o de las empresas del Estado; suprimirlos y determinar sus funciones o atribuciones.

Los requerimientos de los organismos públicos son de apreciación discrecional de la función ejecutiva, pues ella determina las necesidades que deben satisfacerse y los recursos humanos necesarios.

⁵⁰⁷ Ribera Neumann, Teodoro: “La potestad tributaria del Estado”, conferencia para el seminario “La Constitución económica”, Facultad de Derecho, Universidad de Chile, Santiago, 20 de octubre de 1999, p. 1.

Por ello el constituyente entregó la iniciativa exclusiva al Presidente de la República. Además, durante la vigencia de la Constitución de 1925, fue común la dictación de leyes por iniciativa parlamentaria para cumplir promesas electorales sobre esta materia, fenómeno que provocó perniciosas consecuencias, hipertrofiando el aparato estatal y aumentando la inflación, al forzar la emisión inorgánica de dinero para que los gobiernos cumplieran con los compromisos asumidos por los parlamentarios. Esta penosa experiencia reafirma el criterio de la Constitución al excluir al legislador de la iniciativa para entrometerse en áreas propias de la administración estatal.

3. Contratar empréstitos o celebrar cualquiera otra clase de operaciones que puedan comprometer el crédito o la responsabilidad financiera del Estado, de las entidades semifiscales, autónomas, de los gobiernos regionales o de las municipalidades, y condonar, reducir o modificar obligaciones, intereses u otras cargas financieras de cualquiera naturaleza, establecidas en favor del Fisco o de los organismos o entidades referidos;

4. Fijar, modificar, conceder o aumentar remuneraciones, jubilaciones, pensiones, montepíos, rentas y cualquier otra clase de emolumentos, préstamos o beneficios al personal en servicio o en retiro y a los beneficiarios de montepíos, en su caso, de la Administración Pública y demás organismos y entidades anteriormente señalados, como asimismo fijar las remuneraciones mínimas de los trabajadores del sector privado, aumentar obligatoriamente sus remuneraciones y demás beneficios económicos o alterar las bases que sirvan para determinarlos; todo ello sin perjuicio de lo dispuesto en los números siguientes;

6. Establecer o modificar las normas sobre seguridad social o que incidan en ella, tanto del sector público como del sector privado.

Estas tres materias tienen como justificación de la consagración de la iniciativa exclusiva presidencial, el papel de administrador del Estado que recae en el Presidente de la República. Es él quien debe determinar el destino de los fondos existentes en el erario nacional a través de su asignación en el presupuesto de cada año, presupuesto que se ve limitado en su distribución por los compromisos pecuniarios que existan en leyes permanentes, tales como las mencionadas en el párrafo anterior.⁵⁰⁸ Por ello, toda limitación legal en la reingeniería de los presupuestos futuros que coarte la gestión de la función ejecutiva, entendiéndose empréstitos, remuneraciones, jubilaciones y prestaciones de seguridad social, debe ser de iniciativa presidencial.

5. Establecer las modalidades y procedimientos de la negociación colectiva y determinar los casos en que no se podrá negociar.

El Congreso Nacional sólo podrá aceptar, disminuir o rechazar los servicios, empleos, emolumentos, préstamos, beneficios, gastos y demás iniciativas sobre la materia que proponga el Presidente de la República.

Debido a que las materias de ley analizadas en este apartado influyen sobre la gestión de la función ejecutiva en su más esencial expresión, es que existe otra limitación para el Congreso al conocer y tramitar los proyectos: nunca pueden comprometer en mayor magnitud al Estado que lo establecido en el mensaje presidencial, pues es de toda lógica que el Primer Mandatario al enviar el proyecto al Congreso no buscará un perjuicio a su gestión, sino que buscará evitar desequilibrios que le impidan administrar adecuadamente el Estado.

⁵⁰⁸ A mayor abundamiento, y en relación con las prevenciones hechas en el acápite anterior, era una práctica usual que los parlamentarios dictasen leyes que no poseían financiamiento para su realización, forzando al gobierno a recurrir a las emisiones inorgánicas. La misma Constitución de 1925 guardaba silencio y no delimitaba los ámbitos de injerencia de los parlamentarios en materia presupuestaria.

b) Congreso Nacional

Los parlamentarios, como es natural a sus funciones, también tienen iniciativa, pero el instrumento que utilizan para ejercitarla se denomina “moción”.

Debido a que el Congreso Nacional se compone de órganos colegiados, existe un límite para el ejercicio de la iniciativa por los parlamentarios, en cuanto al patrocinio en la presentación de mociones, no pudiendo estas ser firmadas por una cantidad superior a diez diputados ni cinco senadores. Esta limitación tiene por objeto evitar que un proyecto de ley en especial inicie su tramitación contando previamente con la adhesión de parlamentarios suficiente para su aprobación, y que por este hecho no se produzca la necesaria discusión en la sala a objeto de formar el texto definitivo. En definitiva, con esta norma limitativa se favorece el aporte que todas las tendencias presentes en el Congreso Nacional deben y pueden realizar en el ejercicio de la función legislativa.

F.4) Quórum para entender aprobada una ley, de acuerdo a cada una de las fuentes legales existentes. El llamado “Principio de la reserva legal”.

Artículo 66:

Las normas legales que interpreten preceptos constitucionales necesitarán, para su aprobación, modificación o derogación, de las tres quintas partes de los diputados y senadores en ejercicio.

Las normas legales a las cuales la Constitución confiere el carácter de ley orgánica constitucional requerirán, para su aprobación, modificación o derogación, de las cuatro séptimas partes de los diputados y senadores en ejercicio.

Las normas legales de quórum calificado se establecerán, modificarán o derogarán por la mayoría absoluta de los diputados y senadores en ejercicio.

Las demás normas legales requerirán la mayoría de los miembros presentes de cada Cámara, o las mayorías que sean aplicables conforme a los artículos 68 y siguientes.

La razón para que el constituyente de 1980 estableciera distintas exigencias de aprobación a los proyectos de ley estriba en la distinta naturaleza asignada a las diversas fuentes legales existentes. Esto es, el Principio de la reserva legal se afirma en razón de la especialidad de las materias que abarca, con el fin de conceder un mayor o menor grado de rigidez a la ley, en razón de la necesidad pública que motiva su establecimiento.⁵⁰⁹

De acuerdo con lo anterior, debemos establecer un orden en las fuentes legales que establece la Constitución. Sin embargo, es muy importante destacar previamente que este orden no constituye una degradación o disminución en la entidad de estas fuentes legales o la existencia de una jerarquía entre ellas; es decir, luego de ser sancionadas, promulgadas y publicadas todas son leyes en sentido estricto y no existe ninguna clase de superioridad de una respecto de otra en razón del quórum por el cual fueron aprobadas.

⁵⁰⁹ Sobre el “Principio de la reserva legal”, puede consultarse Fernandois Vöhringer, Arturo: “La reserva legal: una garantía sustantiva que desaparece”, en *Revista Chilena de Derecho*, vol. 28, N° 2, 2001, pp. 287-298, y García, Gonzalo: “La reserva legal de los derechos constitucionales, ¿Poder Legislativo contra la administración?”, tesis para optar al grado de magíster en derecho público, mención en derecho constitucional, por la Pontificia Universidad Católica de Chile, 1996.

La razón de la “reserva legal” es la consideración por el constituyente de la existencia de ciertas materias que requieren una mayor dificultad en su modificación para garantizar de mejor modo la satisfacción de las necesidades públicas para las cuales fueron dictadas las normas con reserva legal. De esta forma, las únicas relaciones de cuasi jerarquía las regula el Código Civil en su título preliminar y son las de especialidad preferida a generalidad y la de posterioridad preferida a anterioridad, para efectos de la derogación tácita de fuentes legales. Hecha esta aclaración, nos corresponde conocer los distintos quórum de aprobación de leyes que consagra la Constitución Política.

El quórum de aprobación más elevado es el consagrado para las leyes interpretativas de la Constitución. En segundo lugar, está el quórum de las leyes orgánicas constitucionales, que tienen por objeto crear o determinar el funcionamiento de órganos o instituciones que tienen como fuente de creación o de reconocimiento a la Carta Fundamental. Luego, el tercer nivel de exigencia de aprobación es consagrado para las leyes de quórum calificado y, finalmente, están las leyes simples o comunes.

Como hemos dicho, la jerarquía en este caso se predica solo de los distintos quórum de aprobación de las leyes. El quórum más alto es el de una ley interpretativa de la Constitución, que requiere la aprobación de al menos las tres quintas partes de los miembros en ejercicio de ambas Cámaras.

En segundo lugar, encontramos la ley orgánica constitucional, que exige para su aprobación de al menos cuatro séptimos de los miembros en ejercicio de ambas Cámaras. La ley de quórum calificado necesita el voto favorable de la mayoría absoluta de los miembros en ejercicio de ambas Cámaras, aunque existe una excepción a la exigencia de aprobación sin variar la categoría de quórum, establecida en el artículo 63 N° 16 de la Constitución, para el caso de leyes que establezcan indultos generales y amnistías que favorezcan a quienes han cometido delitos calificados por la ley como terroristas y abordados por el artículo 9 de la Constitución; en este caso se entiende como quórum calificado la aprobación por al menos dos tercios de los diputados y senadores en ejercicio.

Factor común a estos tres quórum mencionados en el párrafo precedente es que la base de cómputo de las mayorías se realiza sobre el total de los miembros en ejercicio de ambas Cámaras. Lo anterior se entiende en contraposición al quórum simple o común, que se aplica en la aprobación de la ley simple, la que requiere para entenderse aprobada el voto favorable de la mayoría de los miembros de cada Cámara presentes en la sesión en que dicho proyecto de ley se somete a votación. Sin embargo, este quórum común tiene un límite mínimo, el que se encuentra en relación al quórum mínimo para sesionar válidamente, contenido en el artículo 56, inciso primero, de la Constitución, el cual exige para realizar una sesión constitucionalmente válida el que en cada Cámara asista al menos un tercio de los miembros en ejercicio.⁵¹⁰

F.5) Diversas hipótesis de formación de la ley

La Constitución Política se encarga de regular la tramitación de los proyectos de ley en cualquier clase de situación que se produzca, encargando su resolución a órganos tales como el Presidente de la República, la otra Cámara del Congreso Nacional o las comisiones mixtas. Ahora veremos cada una de estas situaciones.

⁵¹⁰ Establece el artículo 56: “La Cámara de Diputados y el Senado no podrán entrar en sesión ni adoptar acuerdos sin la concurrencia de la tercera parte de sus miembros en ejercicio.

“Cada una de las Cámaras establecerá en su propio reglamento la clausura del debate por simple mayoría.”

Es necesario hacer mención también que la aplicación de los tratados internacionales se remite a estos mismos quórum según la materia de que se trate, lo cual fue constitucionalizado en la reforma de 2005.

a) Rechazo del proyecto de ley en la Cámara de origen

Artículo 68:

El proyecto que fuere desechado en general en la Cámara de su origen no podrá renovarse sino después de un año. Sin embargo, el Presidente de la República, en caso de un proyecto de su iniciativa, podrá solicitar que el mensaje pase a la otra Cámara y, si ésta lo aprueba en general por los dos tercios de sus miembros presentes, volverá a la de su origen y sólo se considerará desechado si esta Cámara lo rechaza con el voto de los dos tercios de sus miembros presentes.

La consecuencia del rechazo es la imposibilidad de iniciar la formación de un nuevo proyecto sobre la misma materia durante un año calendario. No obstante, tratándose de un mensaje, el Presidente podrá insistir en la Cámara revisora. Por existir rechazo en una de las Cámaras, la insistencia obliga a una aprobación más elevada, para forzar de este modo a la Cámara de origen a rechazar nuevamente, pero por un quórum más elevado.

El objetivo de esto es intentar impedir la continuación de la tramitación de la ley para que no se vea abortada a posteriori por la reiteración del rechazo por la Cámara de origen, elevando el margen de rechazo para entenderla jurídicamente rechazada. Es decir, prima la existencia de la necesidad pública que motiva la dictación de la ley y se preserva la posibilidad de inexistencia de ella, permitiendo a la Cámara de origen volver a rechazar □contando con el quórum de rechazo más elevado□ si a juicio de los parlamentarios no se requiere legislar en esa materia.

b) Rechazo del proyecto por la Cámara revisora. Las comisiones mixtas

En los artículos 70 y 71 se contempla la hipótesis contraria: la aprobación del proyecto por la Cámara de origen y rechazo por la Cámara revisora.

Artículo 70:

El proyecto que fuere desechado en su totalidad por la Cámara revisora será considerado por una comisión mixta de igual número de diputados y senadores, la que propondrá la forma y modo de resolver las dificultades. El proyecto de la comisión mixta volverá a la Cámara de origen y, para ser aprobado tanto en ésta como en la revisora, se requerirá de la mayoría de los miembros presentes en cada una de ellas. Si la comisión mixta no llegare a acuerdo, o si la Cámara de origen rechazare el proyecto de esa comisión, el Presidente de la República podrá pedir que esa Cámara se pronuncie sobre si insiste por los dos tercios de sus miembros presentes en el proyecto que aprobó en el primer trámite. Acordada la insistencia, el proyecto pasará por segunda vez a la Cámara que lo desechó, y sólo se entenderá que ésta lo reprueba si concurren para ello las dos terceras partes de sus miembros presentes.

La comisión mixta está conformada por senadores y diputados, siendo presidida por uno de los senadores a elección de la Comisión, de acuerdo a lo establecido en la Ley Orgánica Constitucional del Congreso Nacional N° 18.918.⁵¹¹

Esta comisión debe presentar un modo de resolver la controversia, lo que se hace a través de un proyecto, el cual se presenta nuevamente a la Cámara de origen. Esta Cámara tiene dos opciones:

⁵¹¹ Al respecto, y sobre materias de reforma constitucional que son vistas por las comisiones mixtas, puede consultarse García Barzelatto, Ana María: "Reforma constitucional y comisiones mixtas", en *Revista Chilena de Derecho*, vol. 20, 1993, pp. 557-563.

a) si rechaza, impide la formación de la nueva ley, ocurriendo lo mismo si la Comisión no llega a acuerdo; b) si aprueba el proyecto de la Comisión, deberá hacerlo con quórum simple. Si se aborta el proceso de formación de la nueva ley, el Presidente puede insistir en la formación de la norma legal solicitando la insistencia de la Cámara de origen en el proyecto que primariamente había aprobado, pero esta vez con quórum de las dos terceras partes de los miembros presentes para forzar a la Cámara revisora a rechazar por el mismo quórum, para evitar la formación de la ley. Sobre los objetivos de este proceso alternativo, nos remitimos al análisis del artículo 68.

b.1) Posibilidad de realizar adiciones o enmiendas al proyecto de ley en sus diversos trámites de formación

Artículo 69:

Todo 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.

Aprobado un proyecto en la Cámara de su origen, pasará inmediatamente a la otra para su discusión.

Lo esencial en este apartado es la noción de idea matriz; esto es, de la motivación principal por la cual se inició el proceso de formación de una ley determinada. De esta forma, este concepto está en directa relación con la necesidad pública que movió a uno de los órganos colegisladores a iniciar la tramitación del proyecto.

Sin embargo, además, tiene una dimensión de especificidad; es decir, no incluye en la idea matriz toda materia que esté en relación con la institución que será regulada por el proyecto si llega a ser ley. De esta forma, el constituyente de 1980 impide la pervivencia de un vicio profundamente arraigado en el Congreso durante la vigencia de la Constitución de 1925: las denominadas leyes misceláneas⁵¹², que agrupan en un mismo cuerpo legal una infinidad de materias sin ninguna relación lógica entre sí, impidiendo la adecuada interpretación y aplicación de la ley, y, en consecuencia, la satisfacción de la necesidad pública, objeto esencial de la creación de nuevos textos legales. Debe, sin embargo, considerarse otros aspectos también importantes⁵¹³

Por ello, no solo los proyectos misceláneos, sino que todo aquello que incentive al gobierno o a los parlamentarios a introducir normas que no pueden ser analizadas con detención y en su contexto, tanto por los poderes del estado como por los interesados, vulneran la democracia. Cualquiera sea el mérito de la norma, lo correcto es permitir que se genere el debate. Las indicaciones contrarias a las ideas matrices rompen esta regla y abren la posibilidad a que en el trámite legislativo los cambios legales no sean democráticamente discutidos.

⁵¹² Véase Werth Wainer, Francisca: "Las leyes misceláneas, un signo del proceso de descodificación de nuestro derecho: análisis para el estudio del proceso de descodificación del derecho y la crisis del positivismo legal". Tesis para optar al grado de licenciado en ciencias jurídicas y sociales, Pontificia Universidad Católica de Chile, 1998. En este trabajo se analiza la historia de las leyes misceláneas, y cómo estas, durante su existencia en el ordenamiento jurídico chileno, fueron parte del proceso de descodificación a nivel mundial. Véase en especial las páginas 25-26 y 44-48.

⁵¹³ Buchheister, Axel y Soto, Sebastián: "Ideas matrices en los proyectos de ley: Inconsistencias en el Tribunal Constitucional", Serie Informe Legislativo N° 25 (Santiago, Instituto Libertad y Desarrollo, Junio de 2005).

c) Adiciones o enmiendas por la Cámara revisora al proyecto aprobado por la Cámara de origen

Artículo 71:

El proyecto que fuere adicionado o enmendado por la Cámara revisora volverá a la de su origen y en ésta se entenderán aprobadas las adiciones y enmiendas con el voto de la mayoría de los miembros presentes. Si las adiciones o enmiendas fueren reprobadas, se formará una comisión mixta y se procederá en la misma forma indicada en el artículo anterior. En caso de que en la comisión mixta no se produzca acuerdo para resolver las divergencias entre ambas Cámaras, o si alguna de las Cámaras rechazare la proposición de la comisión mixta, el Presidente de la República podrá solicitar a la Cámara de origen que considere nuevamente el proyecto aprobado en segundo trámite por la revisora. Si la Cámara de origen rechazare las adiciones o modificaciones por los dos tercios de sus miembros presentes, no habrá ley en esa parte o en su totalidad; pero, si hubiere mayoría para el rechazo, menor a los dos tercios, el proyecto pasará a la Cámara revisora, y se entenderá aprobado con el voto conforme de las dos terceras partes de los miembros presentes de esta última.

En caso de controversia, por rechazo de las enmiendas en la Cámara de origen, también se formará una comisión mixta. En el evento de rechazo del proyecto de la comisión mixta o que esta no logre acordar un modo de resolver las controversias, el Presidente de la República puede insistir solicitando a la Cámara revisora que persista en las enmiendas aprobadas para forzar a la Cámara de origen a rechazarlas por un más alto quórum. El objetivo: obtener el nacimiento de una ley, y en lo demás nos remitimos a lo dicho anteriormente.

F.6) Etapas posteriores a la aprobación del proyecto por el Congreso Nacional. Papel del Presidente de la República

a) Aprobación presidencial del proyecto aprobado por ambas Cámaras

Artículo 72:

Aprobado un proyecto por ambas Cámaras será remitido al Presidente de la República, quien, si también lo aprueba, dispondrá su promulgación como ley.⁵¹⁴

En este artículo se consagra la posibilidad de aprobación por el Presidente de la República del proyecto de ley, lo que lleva al proyecto a su promulgación y publicación de acuerdo al artículo 72 de la Constitución. Este acto de aprobación se denomina como “sanción presidencial”. Sancionado el proyecto, debemos entrar a los trámites de promulgación y publicación cuyos plazos se encuentran consagrados en el artículo 72 de la Constitución.

Sin embargo, establece también la posibilidad del rechazo presidencial del proyecto, caso en el cual el Presidente ejercerá su “facultad de veto” para modificar, adicionar o eliminar pasajes del proyecto previa aprobación parlamentaria, de acuerdo a lo consagrado en el artículo 73 de la Carta Fundamental.

⁵¹⁴ El artículo 93 N° 8 de la Constitución Política señala respecto de las facultades del Tribunal Constitucional que este podrá “resolver los reclamos en caso de que el Presidente de la República no promulgue una ley cuando deba hacerlo o promulgue un texto diverso del que constitucionalmente corresponda”. Avalado por esta norma, el Tribunal Constitucional podrá promulgar la ley en cuestión, por medio de un fallo en el cual acoge el reclamo en particular, como ya se ha explicado. Todo este mecanismo es parte del sistema de “pesos y contrapesos” que el constituyente ha establecido dentro de nuestra Carta Fundamental, pero al mismo tiempo se constituye en un método extraprocedimental respecto a los modos en que se promulgan las leyes en nuestro país.

b) Observaciones presidenciales al proyecto aprobado por ambas Cámaras. El veto presidencial

Artículo 73:

Si el Presidente de la República desaprueba el proyecto, lo devolverá a la Cámara de su origen con las observaciones convenientes, dentro del término de treinta días.

En ningún caso se admitirán las observaciones que no tengan relación directa con las ideas matrices o fundamentales del proyecto, a menos que hubieran sido consideradas en el mensaje respectivo.

Si las dos Cámaras aprobaren las observaciones, el proyecto tendrá fuerza de ley y se devolverá al Presidente para su promulgación.

Si las dos Cámaras desecharen todas o algunas de las observaciones e insistieren por los dos tercios de sus miembros presentes en la totalidad o parte del proyecto aprobado por ellas, se devolverá al Presidente para su promulgación.

Luego de aprobado el proyecto por el Congreso, se envía al Presidente para que lo sancione, lo promulgue y lo publique. Es decir, en esta nueva etapa el nacimiento del proyecto de ley a la vida del derecho requiere de la consideración positiva del Presidente de la República de modo exclusivo, pudiendo este emplear sus facultades constitucionales para hacer actuar nuevamente al Congreso a requerimiento suyo.

Sancionar consiste en la revisión que se hace de la ley, en orden a verificar que esta cumpla con la satisfacción de la necesidad pública que constituyó el motivo de su tramitación. Si el Presidente de la República la aprueba, se promulga y se publica, de acuerdo al artículo 72 de la Constitución.

Si la rechaza, hace uso de la facultad de veto del artículo 70. Esta facultad de veto es la que activa nuevamente al Congreso, para conocer las observaciones que el Ejecutivo presenta, en relación directa con las ideas matrices o fundamentales del proyecto, respecto de la futura ley⁵¹⁵. matrices o fundamentales del proyecto para ser constitucionalmente válidas, de acuerdo al artículo 73, inciso segundo, en relación con el artículo 7 de la Carta Fundamental.

El plazo para realizar las observaciones es de treinta días, desde la fecha de su remisión desde el Congreso. Estas observaciones se remiten o devuelven a la Cámara de origen y esta las puede aprobar o rechazar. Si las aprueba, pasan a votación en la Cámara revisora⁵¹⁶, pudiendo hacerse uso de la llamada. “insistencia parlamentaria”, que consiste en la reiteración de la aprobación parlamentaria, en ambas Cámaras y por un quórum mayor al requerido ordinariamente, por un proyecto de ley que fue originalmente remitido al Presidente de la República para su aprobación,⁵¹⁷ y que fue objeto de observaciones por este, con el fin de que el Presidente de la República lo promulgue.

Si ambas Cámaras aprueban las observaciones, se devuelve al Presidente y él lo promulga.

⁵¹⁵ Los tipos de veto y cómo se enfrentan por parte del Congreso ya han sido tratados en el epígrafe correspondiente de esta obra, acerca de las facultades del Presidente de la República como legislador.

⁵¹⁶ Los quórums necesarios para votar la proposición del Presidente también han sido tratados en el epígrafe sobre facultades del Presidente como legislador, en esta misma obra.

⁵¹⁷ De acuerdo con el artículo 72 de la Carta Fundamental, quorum que será de dos tercios de los diputados y senadores en ejercicio.

c) Plazos y sanciones

Artículo 75:

Si el Presidente de la República no devolviera el proyecto dentro de treinta días, contados desde la fecha de su remisión, se entenderá que lo aprueba y se promulgará como ley. Si el Congreso cerrare sus sesiones antes de cumplirse los treinta días en que ha de verificarse la devolución, el Presidente lo hará dentro de los diez primeros días de la legislatura ordinaria o extraordinaria siguiente.

La promulgación deberá hacerse siempre dentro del plazo de diez días, contados desde que ella sea precedente.

La publicación se hará dentro de los cinco días hábiles siguientes a la fecha en que quede totalmente tramitado el decreto promulgatorio.

En esta norma encontramos la aplicación de la teoría del silencio en cuanto al actuar presidencial, es decir, si el Presidente de la República no observa dentro del plazo de treinta días, se entiende que sanciona el proyecto y luego, como fue aprobado, dentro de los diez días siguientes deberá promulgarlo, mediante la dictación de un decreto supremo promulgatorio. Sin embargo, si el proyecto de ley que se envía al Presidente para que sea sancionado es interpretativo de la Constitución o de las leyes orgánicas constitucionales, debe tener un control previo de constitucionalidad por parte del Tribunal Constitucional.⁵¹⁸ En caso de existir un vicio de constitucionalidad en una ley, por no remitir su texto al Tribunal Constitucional para efectuar el forzoso control a priori, deberá cualquiera de las Cámaras o un cuarto de ellas elevar un requerimiento a ese tribunal, alegando inconstitucionalidad.

Una vez sancionado el proyecto, el decreto supremo promulgatorio que se dicta, fruto de la sanción presidencial del proyecto de ley, debe pasar por el proceso de toma de razón de la Contraloría General de la República, la que debe revisar que el texto de la ley contenido en el decreto sea el mismo que el del proyecto, para resguardar la constitucionalidad absoluta del proceso de formación de la ley. Sin embargo, en caso de que el Presidente de la República no promulgue una ley dentro del plazo en que debe hacerlo, una de las Cámaras del Congreso Nacional o un cuarto del total de sus miembros en ejercicio podrán requerir al Tribunal Constitucional, dentro de los sesenta días siguientes a la fecha en que el Ejecutivo debió promulgar el texto de una ley, para que en su fallo, si acoge el requerimiento, promulgue la ley obligando al Presidente de la República a disponer publicarla en el Diario Oficial⁵¹⁹.

Una vez que concurre la toma de razón por la Contraloría, procede la publicación del texto de la ley, dentro del plazo de cinco días hábiles, desde que fue totalmente tramitado el decreto.

F.7) Régimen de urgencias

Artículo 74:

El Presidente de la República podrá hacer presente la urgencia en el despacho de un proyecto, en uno o en todos sus trámites, y en tal caso, la Cámara respectiva deberá pronunciarse dentro del plazo máximo de treinta días.

⁵¹⁸ Cfr. Artículo 93 N° 1 de la Constitución Política de la República.

⁵¹⁹ Este es el único caso en que la promulgación de la ley es efectuada por un órgano distinto al Presidente de la República, y el Tribunal Constitucional goza de la referida facultad en virtud del artículo 93 N° 8 de la Constitución.

La calificación de la urgencia corresponderá hacerla al Presidente de la República de acuerdo a la ley orgánica constitucional relativa al Congreso, la que establecerá también todo lo relacionado con la tramitación interna de la ley.

Para favorecer la eficiencia y eficacia en la formación de leyes, el Presidente de la República, en el ejercicio de su función colegisladora, tiene la posibilidad de acelerar la tramitación de un proyecto de ley, a través de la asignación del carácter de urgente a un proyecto.

Este sistema permite al Ejecutivo ordenar la agenda legislativa y entrega como punto cúlmine de las facultades colegisladoras del Presidente de la República el control absoluto de las materias y proyectos a tratar, y acota el papel de los parlamentarios principalmente a la discusión y votación de los proyectos que él designa con urgencias.

El sistema de urgencias, consagrado en los artículos 26 a 28 de la Ley Orgánica Constitucional del Congreso Nacional, permite otorgar el carácter de urgente a un proyecto en todos o algunos de sus trámites, en una o ambas Cámaras, pudiendo retirar tal carácter y volviendo a establecerlo cuantas veces lo considere necesario el Presidente de la República.

En cuanto a las clases de urgencias que consagra la ley, es aplicable el artículo 27 de la Ley Orgánica Constitucional del Congreso Nacional N° 18.918 ya citado en el epígrafe sobre atribuciones del Presidente de la República. El inciso segundo de esta norma determina el cómputo de los plazos establecidos en el inciso primero: **“Se dará cuenta del mensaje u oficio del Presidente de la República que requiera la urgencia, en la sesión más próxima que celebre la Cámara respectiva, y desde esa fecha comenzará a correr el plazo de la urgencia”**.

Al respecto, es necesario señalar que al presentarse una urgencia, en cualquiera de sus tipos⁵²⁰, no implica que una vez interpuesta la urgencia no se pueda cambiar su estatus e incluso que pueda ser retirada en cualquier etapa del proceso de formación de la ley.

Este mecanismo es usado como medio de negociación y de presión de parte del Ejecutivo para con el Congreso, apurando la discusión de un determinado proyecto para su posterior transformación en ley.

Tal vez el único aspecto que resta eficacia a este sistema sea la falta de sanciones o modos de forzar al Congreso a culminar la tramitación del proyecto en el plazo, pues la urgencia solo lo obliga a tramitar el proyecto, pero no a formarlo absolutamente. Esto es una válvula de escape para el legislador, evitando una subyugación completa ante el poder con que estaría facultado el Presidente de la República, y en cierta manera se convertiría en otro elemento del sistema de pesos y contrapesos contenido en nuestra Carta Fundamental.

G) Ley de Presupuestos

Artículo 67:

El proyecto de Ley de Presupuestos deberá ser presentado por el Presidente de la República al Congreso Nacional, a lo menos con tres meses de anterioridad a la fecha en que debe empezar a regir; y si el Congreso no lo despachare dentro de los sesenta días contados desde su presentación, regirá el proyecto presentado por el Presidente de la República.

⁵²⁰ La descripción de los tipos de urgencia y de sus plazos se encuentra en el epígrafe sobre atribuciones del Presidente de la República como colegislador dentro de esta obra.

El Congreso Nacional no podrá aumentar ni disminuir la estimación de los ingresos; sólo podrá reducir los gastos contenidos en el proyecto de Ley de Presupuestos, salvo los que estén establecidos por ley permanente.

La estimación del rendimiento de los recursos que consulta la Ley de Presupuestos y de los nuevos que establezca cualquiera otra iniciativa de ley, corresponderá exclusivamente al Presidente, previo informe de los organismos técnicos respectivos.

No podrá el Congreso aprobar ningún nuevo gasto con cargo a los fondos de la nación sin que se indiquen, al mismo tiempo, las fuentes de recursos necesarios para atender dicho gasto.

Si la fuente de recursos otorgada por el Congreso fuere insuficiente para financiar cualquier nuevo gasto que se apruebe, el Presidente de la República, al promulgar la ley, previo informe favorable del servicio o institución a través del cual se recaude el nuevo ingreso, refrendado por la Contraloría General de la República, deberá reducir proporcionalmente todos los gastos, cualquiera que sea su naturaleza.

Por su especial naturaleza y su importancia capital para el funcionamiento completo del Estado, es que el constituyente de 1980 ha determinado, en el artículo 67 de la Carta Fundamental, su tramitación.⁵²¹

En esta norma es donde se ha consagrado una de las mayores preeminencias del Presidente de la República en materia legislativa, y la razón es obvia, pues de la futura ley de presupuestos depende el funcionamiento estatal, cuya administración recae de modo exclusivo en el titular de la función ejecutiva, de acuerdo al artículo 24 de la Constitución.

G.1) Aspectos distintivos de esta ley

La Ley de Presupuesto es aquella que tiene por objeto determinar los ingresos y gastos del Estado para el año inmediatamente siguiente respecto de la época en que se tramita. Para esto la Constitución obliga a tener una certeza de gastos y una estimación de ingresos, que presenta el Presidente de la República, previa consulta a organismos técnicos especializados, de acuerdo al artículo 67, inciso tercero.

Por su especial naturaleza, tiene una regulación especial constitucional y legal⁵²²

Debido a que esta ley regulará el nivel de ingresos y gastos del Estado para el año siguiente, influyendo directamente en el gobierno y principalmente en la Administración del Estado, tareas que recaen de suyo en el Presidente de la República, esta ley es de iniciativa exclusiva del Poder Ejecutivo.⁵²³

Además, para destacar su especial relevancia, la Constitución determina un origen forzoso u obligatorio en la Cámara de Diputados, entendiéndose que la consideración final debe recaer en el Senado, por ser la Cámara que, por las características que intentó darle el constituyente de 1980, con mayor reposo sugerirá lo mejor para el país en la elaboración del proyecto de ley.

⁵²¹ Álvarez Aguirre, Patricio y Fuentes Vega, Patricio: "Contenido y alcance de la ley de presupuestos y principios de legalidad y flexibilidad en materia presupuestaria". Tesis para optar al grado de licenciado en ciencias jurídicas por la Universidad del Mar, Valparaíso, 2000.

⁵²² Aplica a esta materia la Ley N° 18.918, Orgánica Constitucional del Congreso Nacional, en su artículo 19. Fiscal

⁵²³ Para mayor abundamiento nos remitimos al subtítulo referido a la iniciativa exclusiva presidencial, desarrollado en páginas anteriores.

Tiene vigencia temporal estricta de un año y sus partes fundamentales obligan al Congreso a ser aprobadas, no siendo susceptibles de cuestionamiento. Por ejemplo, el pago de las deudas del Estado, contenidas en leyes permanentes.

G.2) Tramitación de la ley

Tiene una época para su presentación, que es tres meses antes que comience su posible aplicación, que corresponde al primer día de enero del año siguiente a aquel en que se tramita el proyecto de ley. Esto implica que el proyecto de ley de presupuestos debe ser recibido por la Oficina de Partes de la Cámara de Diputados el 30 de septiembre como fecha máxima.

El Congreso tiene sesenta días para tramitar el proyecto de ley. Si no lo termina de conocer, se entiende que lo ha aprobado. Esta aplicación de la teoría del silencio es una de sus aplicaciones más saludables, pues se evita entregar un poder en los hechos al Congreso para conseguir doblegar la voluntad del Presidente de la República reteniendo la aprobación de esta ley y, en la práctica, anulando su posibilidad de ejercer la función ejecutiva.

En nuestra historia, podemos encontrar el trágico período final del gobierno del presidente José Manuel Balmaceda que, a partir de una actuación inconstitucional, seguida de otra de igual magnitud perpetrada por el Congreso, arrastró al país a una guerra civil entre enero y septiembre de 1891, al promulgar y publicar el mismo texto de la ley de presupuestos del año anterior.⁵²⁴

De acuerdo Al Artículo 19° de ña Ley Orgánica del Congreso, el proyecto de Ley de Presupuestos será informado exclusivamente por una comisión especial, que se integrará con el mismo número de diputados y de senadores que establezcan las normas reglamentarias que acuerden las Cámaras. Formarán parte de ella, en todo caso, los miembros de sus respectivas comisiones de hacienda. La comisión será presidida por el senador que ella elija de entre sus miembros y deberá quedar constituida dentro del mes de septiembre de cada año. Esta comisión especial fijará en cada oportunidad sus normas de procedimiento y formará de su seno las subcomisiones que necesite para el estudio de las diversas partidas del proyecto, sin sujeción en ellas a la paridad referida.

Esta Comisión Especial Mixta de Presupuestos está formada por 13 senadores y 13 diputados, quienes se reparten en cinco subcomisiones que deben analizar las 23 “partidas” del Presupuesto de la Nación. Una vez realizada su labor, cada una de las subcomisiones elabora sus respectivos informes sobre las propuestas del Ejecutivo en cada repartición pública y los remite a la Comisión Especial Mixta de Presupuestos donde se votan.

El informe final de la Comisión es despachado a la Cámara de Diputados para que ésta lo ratifique y después pasa al Senado a cumplir el mismo trámite. En caso de existir discrepancias entre ambas cámaras, una Comisión Mixta de senadores y diputados es la encargada de zanjar los puntos en discordia.

Cabe destacar que durante la tramitación del proyecto de ley, los parlamentarios sólo pueden solicitar la reducción del gasto en algún ítem que no está determinado por leyes permanentes, pero no

⁵²⁴ Se debe decir que el problema fue mucho más complejo. Las tensiones y desencuentros desde el punto de vista político venían incubándose aproximadamente desde principios de 1890. Al respecto se puede consultar una nutrida bibliografía sobre el particular: Salas Edwards, Ricardo: *Balmaceda y el parlamentarismo en Chile*, Santiago, Sociedad Imprenta y Litografía Universo, 1914-1925, 2 tomos. Véase también Bañados Espinosa, Julio: *Balmaceda, su gobierno y la revolución de 1891*, Santiago, Centro de Estudios Bicentenario, 2005, 2 tomos. Desde una óptica distinta se puede consultar los trabajos de Ramírez Necochea, Hernán: *Balmaceda y la contrarrevolución de 1891*, Santiago, Lom, 2007; y Mayorga, Rodrigo (editor): *Lejos del ruido de las balas: La guerra civil chilena de 1891*, Santiago, Centro de Estudios Bicentenario, 2008.

están facultados para eliminar o aumentar fondos para alguna repartición. El 30 de noviembre es la fecha tope para que el Congreso Nacional apruebe y despache la Ley de Presupuestos, con los votos de la mayoría absoluta de los senadores y diputados presentes en la sala. En caso de no aprobarse el proyecto en los plazos descritos, regirá para el año siguiente el Presupuesto presentado por el Ejecutivo⁵²⁵.

H) Sumario anexo: Esquema de desarrollo de la formación de la ley

Debido a la disposición de los artículos del epígrafe “Formación de la ley” en la Constitución, dicho proceso aparece a primera vista confuso. A continuación pretenderemos aclararlo.

H.1) Iniciativa

1. El Presidente de la República, a través del Mensaje. El contenido de él puede versar sobre cualquier materia de ley; sin embargo, tratándose de las materias de iniciativa exclusiva, solo él puede promover el proceso de formación de dichos proyectos. Estas materias se refieren a:
 - Alteración de la división política o administrativa del país, contenidas en el artículo 63 N° 11 de la Constitución.
 - Administración financiera o presupuestaria del Estado.
 - Materias N°s 10 y 13 artículo 63, que versan sobre la enajenación de bienes del Estado y la fijación de tropas, además del permiso tanto para dejar ingresar a tropas extranjeras al territorio nacional como para dejar salir a tropas chilenas del país.
 - Tributos, de acuerdo al artículo 65, inciso cuarto, N° 1.
 - Servicios públicos, de acuerdo al artículo 65, inciso cuarto, N° 2.
 - Empréstitos, de acuerdo al artículo 65, inciso cuarto, N° 3.
 - Seguridad social, de acuerdo al artículo 65, inciso cuarto, N°s 4 y 6.
 - Negociación colectiva, de acuerdo al artículo 65, inciso cuarto, N° 5.
2. Los parlamentarios, a través de la Moción. El contenido de ellas puede referirse a todas las materias que no sean de iniciativa exclusiva del Presidente de la República. Se requiere que participen en el proyecto no más de diez diputados y no más de cinco senadores, bastando uno para presentarlo.

H.2) Origen

Cuando existe un origen obligatorio para los proyectos sobre determinadas materias, debemos analizar en cuál de las Cámaras se conocerá en primer lugar el proyecto de ley. Ambas disposiciones de origen obligatorio o forzoso se encuentran en el artículo 65, inciso segundo, de la Constitución.

⁵²⁵ Vid. Documento *Cómo se elabora y tramita la Ley de Presupuestos*, disponible en http://www.bcn.cl/carpeta_temas_profundidad/como-se-elabora-y-se-tramita-la-ley-de-presupuestos, sitio consultado en febrero de 2014.

1. Cámara de Diputados. Tiene su origen necesario en la Cámara de Diputados:

- Proyecto de Ley sobre Tributos
- Presupuesto de la Administración Pública
- Reclutamiento

2. Senado. Tienen origen necesario en él:

- Amnistías
- Indultos generales

H.3) Proceso de formación**a) Primer trámite constitucional**

Primero: Se da cuenta del proyecto en sala de la Cámara de origen, determinándose si es admisible o no. El examen de admisibilidad determina si constitucional y legalmente dicha Cámara es competente para conocer en primer término de dicho proyecto de ley, de acuerdo al artículo 13 de la Ley 18.918.

Segundo: En caso de ser declarado admisible el proyecto, se envía a las comisiones para que preparen su informe y propongan si admitir o no la idea de legislar en la sala, teniendo presente el informe de la o las comisiones parlamentarias.

Tercero: Se discute en general, es decir, las ideas matrices del proyecto. Luego se vota la idea de legislar en la sala.

De acuerdo al artículo 65, si se desecha en su totalidad, no puede renovarse hasta después de un año, a menos que el Presidente de la República insista en su proyecto y lo envíe a la Cámara revisora a fin de que esta lo apruebe por los dos tercios de sus miembros presentes, obligando a la Cámara de origen a rechazarlo por dicho quórum si desea evitar que el proyecto continúe su tramitación.

Cuarto: Tanto si se aprueba como si producto de la insistencia presidencial el proyecto puede proseguir su tramitación, se realiza un nuevo estudio de las comisiones sobre el proyecto en lo particular.

De acuerdo al artículo 66 de la Constitución, se reciben indicaciones, las cuales pueden declararse inadmisibles cuando sean contrarias a la Constitución, importen nuevos gastos con cargo a los fondos del Estado, se afecte por parlamentarios a atribuciones exclusivas del Presidente de la República o las que no tengan relación con las ideas matrices o fundamentales del proyecto.

Quinto: Se vota, artículo por artículo, el proyecto en particular; esto es, en su articulado a aprobar por la Cámara de origen. Si se aprueba, el proyecto es remitido a la Cámara revisora, la cual da inicio al segundo trámite constitucional.

b) Segundo trámite constitucional

En este se sigue el mismo proceso que ante la Cámara de origen, salvo en cuanto al rechazo al proyecto en general o en particular, eventos que constituyen las hipótesis complejas del proceso de formación de la ley.

Primera hipótesis: La Cámara revisora puede rechazarlo totalmente, en cuyo caso debe recurrirse a una comisión mixta, regulada por el artículo 20 de la Ley 18.918, compuesta por igual número de diputados y senadores, que propone la forma y modo de resolver las dificultades.

En esta etapa se produce el tercer trámite constitucional. Si la comisión mixta obtiene un proyecto consensuado, lo presenta a ambas Cámaras, las que al aprobarlo pueden enviar el texto al Presidente de la República para su sanción.

Si la comisión mixta no acuerda un texto definitivo para presentar a las Cámaras o bien si la Cámara de origen rechaza el proyecto, para evitar que el proyecto aborte en su proceso de formación, el Presidente puede pedir a esa Cámara que insista por dos tercios de sus miembros presentes en el proyecto que aprobó en primer trámite. Si lo hace, obliga a la Cámara revisora a rechazarlo por el mismo quórum; si no lo hace, el proyecto aborta; si no consigue el quórum, el proyecto objeto de insistencia es enviado al Ejecutivo para su sanción.

Segunda hipótesis: La Cámara revisora puede rechazar parcialmente. Esto implica que ha desechado, en la discusión en particular del proyecto en cuestión, cierta parte del texto, suprimiéndolo o reemplazándolo por otro, caso en el cual existen dos proyectos de ley aprobados, pero distintos, por lo cual no hay consenso respecto del texto definitivo de la ley que deberá ser enviada al Presidente de la República para su sanción.

Para resolver esta verdadera contienda de competencia dentro del Congreso Nacional, se forma una comisión mixta que actúa del mismo modo que en la primera hipótesis.

En esta etapa se produce el tercer trámite constitucional. Si esta comisión presenta un proyecto de acuerdo, y las Cámaras lo aprueban, el proyecto se envía al Ejecutivo para su sanción.

Si la comisión no logra un proyecto de acuerdo o una de las Cámaras rechaza la proposición de la comisión, existen dos efectos: en primer lugar el proyecto aborta, a menos que el Presidente de la República solicite a la Cámara de origen que someta a consideración el proyecto aprobado por la Cámara revisora. Si rechaza las adiciones o enmiendas por dos tercios de sus miembros presentes, no habrá ley en esa parte o en su totalidad; en cambio, si rechaza por la mayoría de los miembros presentes, pero que no alcanza a los dos tercios exigidos, la Cámara revisora podrá aprobar su proyecto por el mismo quórum y, con ello, se obtendrá como proyecto definitivo el aprobado por ella, el cual se enviará al Ejecutivo para su sanción.

H.4) Envío al Presidente de la República: Sanción

1. Totalmente tramitado el proyecto, la Cámara de origen lo envía dentro de los cinco días siguientes al Presidente de la República para su sanción.
2. Con control preventivo de constitucionalidad, realizado por el Tribunal Constitucional, se encuentran las leyes orgánicas constitucionales e interpretativas, de acuerdo al artículo 93 N° 1 de la Constitución.

El Tribunal Constitucional resuelve también las cuestiones de constitucionalidad que se susciten durante la tramitación de proyectos de ley o de reforma constitucional, o de tratados sometidos a la aprobación del Congreso, solo a requerimiento del Presidente de la República, cualquiera de las Cámaras o de la cuarta parte de sus miembros en ejercicio, siempre que se formule antes de promulgar la ley.

Lo rechazado por el Tribunal Constitucional no será ley.

3. Si el Presidente no devuelve el proyecto en el plazo de treinta días, se entiende que lo aprueba, pero si el Congreso cerrare sus sesiones antes, lo devuelve dentro del plazo de los diez primeros días de la legislatura ordinaria o extraordinaria siguiente.

Si el Presidente desaprueba el proyecto, debe hacer uso del veto presidencial, el cual puede ser aditivo, sustitutivo o supresivo.⁵²⁶

No son admisibles las observaciones que sean incompatibles con las ideas matrices o fundamentales del proyecto, a menos que hubieran sido consideradas en el Mensaje presidencial respectivo. Si las Cámaras las desechan –todas o algunas– e insisten por dos tercios de sus miembros presentes, se devuelve al Primer Mandatario para su promulgación. Si ambas Cámaras las aprueban, vuelven al Presidente para dicho fin.

4. Dentro de los diez días siguientes al envío del proyecto observado, el Presidente de la República dicta el decreto promulgatorio, del cual la Contraloría debe realizar la toma de razón.

Si el Presidente no promulga una ley cuando deba hacerlo o promulga un texto diverso del que constitucionalmente corresponda, podrá promoverse por cualquiera de las Cámaras o por una cuarta parte de sus miembros en ejercicio, dentro de los treinta días siguientes a la publicación del texto impugnado o dentro de los sesenta días siguientes a la fecha en que el Presidente de la República debió efectuar la promulgación de la ley, un requerimiento al Tribunal Constitucional de acuerdo al artículo 93 N° 8 y este tiene facultades de proceder a promulgar directamente la ley.

Si el decreto promulgatorio del Presidente no se atiene al texto aprobado de la ley, la Contraloría lo representa, acto que no puede ser insistido por el Presidente, quien solo puede requerir al Tribunal Constitucional si no se conforma con lo resuelto por la Contraloría General de la República. En el primer caso, debe dictarse un nuevo decreto promulgatorio para que pueda tomarse razón de él; en el segundo caso, si el Tribunal Constitucional resuelve en favor del Ejecutivo, ordenará a la Contraloría tomar razón del decreto promulgatorio.

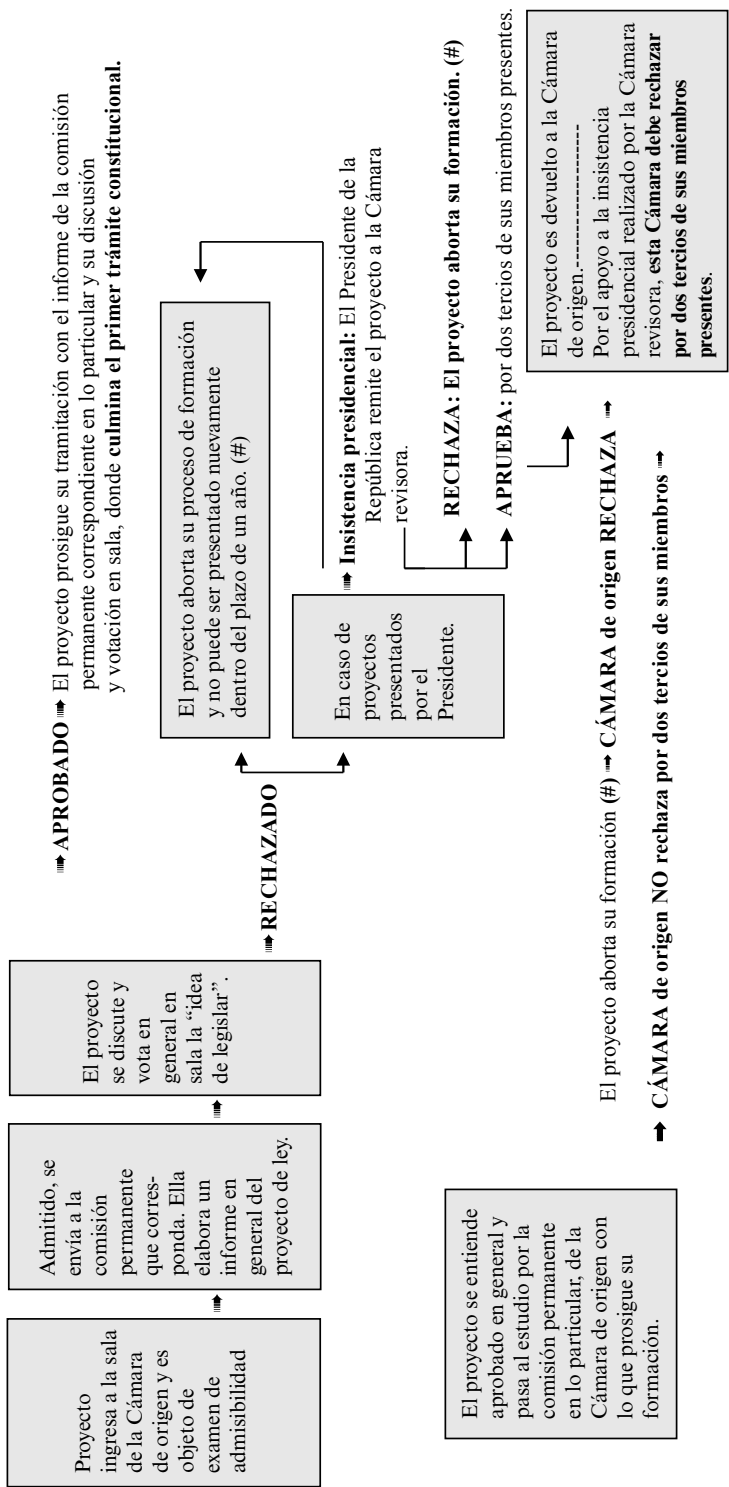
Si el decreto promulgatorio es correcto, se toma razón y puede tramitarse.

5. Dentro de los cinco días hábiles contados desde el envío del decreto promulgatorio, este debe ser publicado en el Diario Oficial, con lo cual se entiende conocido por todos, por la presunción del artículo 8 del Código Civil, y adquiere su carácter de norma general y obligatoria.

⁵²⁶ El veto puede ser total o parcial.

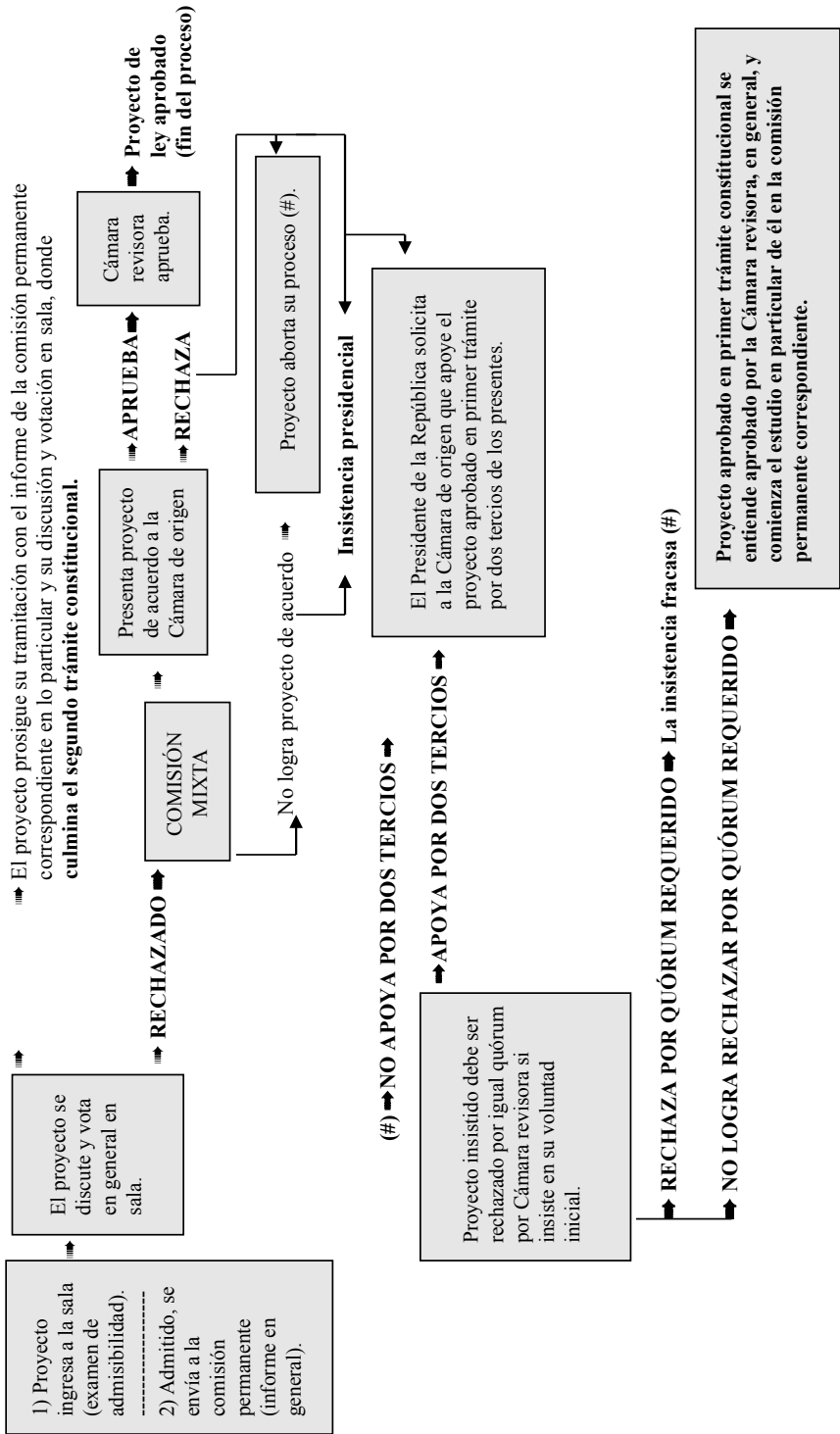
ESQUEMA DE HIPÓTESIS COMPLEJA NÚMERO 1

Rechazo del proyecto en general en la Cámara de origen. Artículo 68 de la Constitución.



ESQUEMA DE HIPÓTESIS COMPLEJA NÚMERO 2

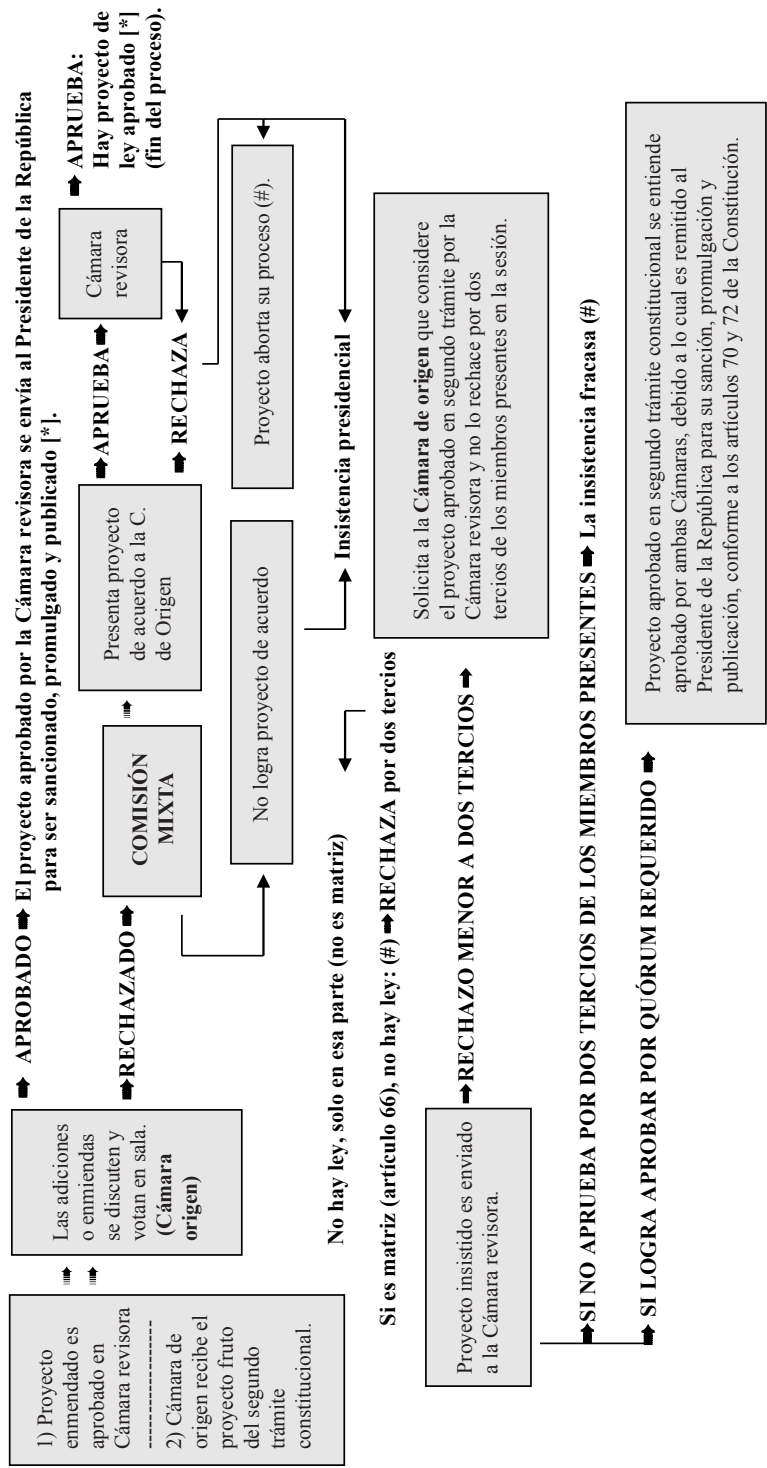
Rechazo del proyecto en general en la Cámara revisora. Artículo 70 de la Constitución.
(Ya fue aprobado en general y en particular por la Cámara de origen)



ESQUEMA DE HIPÓTESIS COMPLEJA NÚMERO 3

Rechazo del proyecto en general en la Cámara revisora. Artículo 68 de la Constitución.

(Efecto propio de aprobar un texto adicionado o enmendado respecto del aprobado en primer trámite constitucional)



TEMARIO DEL CAPÍTULO II

Capítulo V: Congreso Nacional

1. Introducción

- A) Noticia histórica
- B) El Parlamento como órgano constitucional
 - B.1) Función legislativa
 - B.2) Función integradora o representativa
 - B.3) Función de control o de fiscalización
 - B.4) Función jurisdiccional
 - B.5) Función financiera

2. Congreso Nacional en la Constitución de 1980

- A) Composición y generación de las Cámaras
 - A.1) Historia
 - A.2) Integración de las Cámaras
 - a) Cámara de Diputados
 - b) Senado
 - A.3) Requisitos para ser elegido diputado o senador
 - a) Diputados
 - b) Senadores
 - A.4) Presunción de residencia
 - A.5) Simultaneidad de elecciones y reelegibilidad
 - A.6) Provisión de las vacantes de parlamentarios
 - a) Regla general: decisión del partido político
 - b) Los parlamentarios independientes
 - c) Requisitos del reemplazante
 - d) Enroque
 - e) Duración en el cargo
 - f) Prohibición de elecciones complementarias
- B) Atribuciones
 - B.1) Atribuciones exclusivas de la Cámara de Diputados
 - a) Fiscalización de los actos del gobierno
 - a.1) Requisitos del ejercicio de la facultad fiscalizadora
 - i) Que se trate de actos del gobierno
 - ii) Que se trate de alguna de las herramientas que la Constitución otorga a la Cámara para fiscalizar
 - ii.a) Adoptar acuerdos o sugerir observaciones que se transmitirán al Presidente de la República
 - ii.b) Solicitud de antecedentes
 - ii.c) Disposiciones comunes
 - ii.d) Citación de un ministro de Estado
 - ii.e) Comisiones Especiales Investigadoras
 - 1. Quórum
 - 2. Competencia
 - 3. Límite temporal
 - 4. Atribuciones
 - 5. Informe
 - b) Acusación constitucional

- b.1) Características
 - i) Se trata de una acusación
 - ii) Se formula ante el Parlamento
 - iii) Son acusables únicamente las altas autoridades del país
 - iv) Procede por determinadas y ciertas causales
 - v) Objeto del juicio
 - b.2) Tramitación
 - b.3) Efectos
 - B.2) Atribuciones exclusivas del Senado
 - a) Conocer de las acusaciones constitucionales que la Cámara de Diputados entable
 - b) Juicio de admisibilidad de determinadas acciones judiciales
 - c) Resolver determinadas contiendas de competencias
 - d) Otorgar rehabilitación de ciudadanía
 - e) Prestar o negar su consentimiento a los actos del Presidente de la República, en los casos en que la Constitución o la ley lo requieran
 - f) Otorgar su acuerdo para los viajes al extranjero del Presidente de la República
 - g) Declarar la inhabilidad del Presidente de la República o del Presidente electo
 - h) Aprobar la designación de los ministros y fiscales judiciales de la Corte Suprema y del fiscal Nacional
 - i) Dar su dictamen al Presidente de la República
 - B.3) Atribuciones exclusivas del Congreso
 - a) Aprobar o desechar los tratados internacionales
 - a.1) Paralelo entre la Convención de Viena sobre Derecho de los Tratados y la Constitución Política de la República de Chile
 - b) Pronunciarse sobre la declaración de los estados de excepción constitucional
 - C) Funcionamiento del Congreso
 - C.1) Período legislativo
 - C.2) Legislaturas
 - C.3) Sesiones
- D) El estatus de parlamentario
 - D.1) Prohibiciones parlamentarias
 - a) Inhabilidades para ser candidato a diputado o senador
 - a.1) Los ministros de Estado
 - a.2) Los intendentes, los gobernadores, los alcaldes y los miembros de los Consejos Regionales y los Concejos Municipales, y los subsecretarios.
 - a.3) Los miembros del Consejo del Banco Central
 - a.4) Los magistrados de los tribunales superiores de justicia, los jueces de letras y los funcionarios que ejerzan en el Ministerio Público
 - a.5) Los miembros del Tribunal Constitucional, del Tribunal Calificador de Elecciones y de los Tribunales Electorales Regionales
 - a.6) El Contralor General de la República
 - a.7) Las personas que desempeñen un cargo directivo de naturaleza gremial o vecinal
 - a.8) Las personas naturales y los gerentes o administradores de personas jurídicas que celebren o caucionen contratos con el Estado
 - a.9) Los comandantes en Jefe del Ejército, de la Armada y de la Fuerza Aérea, el general director de Carabineros, el director general de la Policía de Investigaciones y los oficiales pertenecientes a las Fuerzas Armadas y a las Fuerzas de Orden y Seguridad Pública
 - b) Incompatibilidades

- c) Incapacidades
- d) Causales de cesación en el cargo de parlamentario
 - d.1) Ausencia del territorio nacional no autorizada
 - d.2) Actividades incompatibles
 - i) Celebrar o caucionar contratos con el Estado
 - ii) Actuar como abogado o mandatario en cualquier clase de juicio contra el Fisco
 - iii) Actuar como procurador o agente en gestiones particulares de carácter administrativo
 - iv) Actuar como procurador o agente en la provisión de empleos públicos, consejerías, funciones o comisiones de similar naturaleza
 - v) Aceptar ser director de banco o de sociedad anónima
 - d.3) Intervenciones inadmisibles
 - d.4) Inducción a la alteración del orden público o institucional
 - d.5) Pérdida de algún requisito general de elegibilidad
 - d.6) Causales no contempladas en el artículo 60
- D.2) Privilegios parlamentarios
 - a) Inviolabilidad o inmunidad legal
 - a.1) Teoría de la antijuridicidad
 - a.2) Teoría que afirma la existencia de una causa de exclusión personal de la pena
 - b) Fuero parlamentario o inmunidad penal
 - c) Dieta parlamentaria
- E) Materias de ley
 - E.1) Introducción
 - E.2) Análisis de las materias de ley
 - a) Áreas que exigen tratamiento legal
 - a.1) Número 1. Las que la Constitución exige que sean objeto de ley orgánica constitucional
 - a.2) Número 2. Las que la Constitución exige que se regulen por ley
 - a.3) Número 3. Las que son objeto de codificación, sea civil, penal, procesal, u otra
 - a.4) Número 4. Las materias básicas relativas al régimen jurídico laboral, sindical, previsional y de seguridad social
 - a.5) Número 5. Las que regulan honores públicos a los grandes servidores
 - b) Aquellas que tratan sobre materia económica
 - b.1) Número 7. Las que autorizan al Estado, a sus organismos y a las municipalidades para contratar empréstitos
 - b.2) Número 8. Las que autorizan operaciones que puedan comprometer el crédito o la responsabilidad financiera del Estado, sus organismos y de las municipalidades
 - b.3) Número 9. Las que fijan las normas con las que las empresas del Estado y aquellas en que tenga participación puedan contratar empréstitos
 - b.4) Número 10. Las que fijan las normas sobre enajenación de bienes del Estado, arrendamiento o concesión
 - b.5) Número 12. Las que señalan el valor, tipo y denominación de las monedas y el sistema de pesos y medidas
 - b.6) Número 19. Las que regulan el sistema de lotería
 - c) Defensa Nacional
 - c.1) Número 13. Las que fijen fuerzas de aire, mar y tierra, en tiempos de paz y de guerra, y la entrada y salida de tropas del territorio de la República

- c.2) Número 15. Las que autoricen a declarar la guerra
- d) Materias que versan sobre la Administración del Estado y propiamente el Presidente de la República
 - d.1) Número 11. Las que establezcan o modifiquen la división política y administrativa del país
 - d.2) Número 6. Las que modifiquen la forma y características de los emblemas nacionales
 - d.3) Número 18. Fije las bases de los actos de la Administración Pública
 - d.4) Número 14. Las demás que la Constitución señale como leyes de iniciativa exclusiva del Presidente de la República
 - d.5) Número 16. Indultos generales y amnistía
 - d.6) Número 17. Las que señalen dónde vive el Presidente y dónde debe celebrar sus sesiones el Congreso Nacional, y dónde funcionan la Corte Suprema y el Tribunal Constitucional
 - d.7) Número 20. Toda otra norma de carácter general y obligatorio
- E.3) Facultad del Presidente de la República para dictar decretos con fuerza de ley
- F) De la formación de la ley
 - F.1) Introducción
 - F.2) Origen: Concepto y análisis
 - F.3) Iniciativa: Concepto y análisis
 - a) Presidente de la República
 - b) Congreso Nacional
 - F.4) Quórum para entender aprobada una ley, de acuerdo a cada una de las fuentes legales existentes. El llamado “Principio de la reserva legal”.
 - F.5) Diversas hipótesis de formación de la ley
 - a) Rechazo del proyecto de ley en la Cámara de origen
 - b) Rechazo del proyecto por la Cámara revisora. Las comisiones mixtas
 - b.1) Posibilidad de realizar adiciones o enmiendas al proyecto de ley en sus diversos trámites de formación.
 - c) Adiciones o enmiendas por la Cámara revisora al proyecto aprobado por la Cámara de origen
 - F.6) Etapas posteriores a la aprobación del proyecto por el Congreso Nacional. Papel del Presidente de la República
 - a) Aprobación presidencial del proyecto aprobado por ambas Cámaras
 - b) Observaciones presidenciales al proyecto aprobado por ambas Cámaras. El veto presidencial
 - c) Plazos y sanciones
 - F.7) Régimen de urgencias
- G) Ley de Presupuestos
 - G.1) Aspectos distintivos de esta ley
 - G.2) Tramitación de la ley
- H) Sumario Anexo: Esquema de desarrollo de la formación de la ley
 - H.1) Iniciativa
 - H.2) Origen
 - H.3) Proceso de formación
 - a) Primer trámite constitucional
 - b) Segundo trámite constitucional
 - H.4) Envío al Presidente de la República: Sanción