

EL NUEVO CONGRESO NACIONAL

1.- El 11 de Marzo de 1990 reinicia sus actividades nuestro Congreso Nacional, después de 16 años y medio de interrupción, la más larga de la vida institucional chilena, puesto que había funcionado casi sin solución de continuidad desde 1811.

En razón de ese largo receso, de la sucesión incesante de las generaciones y de las hondas transformaciones producidas en nuestra vida política, no serán muchos los antiguos parlamentarios que puedan aportar el resultado de la experiencia recogida en la práctica anterior al 11 de Septiembre de 1973.

Pero tanto quienes el 14 de Diciembre próximo serán por primera vez diputados o senadores como quienes resulten llamados nuevamente a integrar una y otra cámara, se enfrentarán a realizar tareas que presentan profundas diferencias con las que se desarrollaban en las pasadas épocas de nuestra convivencia.

I.- LOS PARLAMENTARIOS.

2.- Pretendemos realizar una visión panorámica de la nueva preceptiva a fin de poner de relieve la posición en que quedan los parlamentarios y la misión que confía al Congreso Nacional.

3.- La Constitución de 1980 señala un estatuto de la función parlamentaria que es sumamente minuciosa y exigente y cuyo fiel respeto no será fácil y creará problemas y tropiezos.

La inviolabilidad por las opiniones que manifiesten y los votos que emitan los representantes populares se reitera en los términos que lo hacían las Constituciones precedentes, pero entendiéndose ahora que las expresan en ejercicio de sus cargos tan sólo si lo hacen "en sesiones de sala o de comisión. Como la labor que impone la función electiva exige una entrega vital, profunda y continua, no es fácil mantener en la actuación la diferenciación impuesta por el constituyente. Por tal motivo, el diputado o senador correrá de modo permanente el riesgo de enfrentar las acciones civiles y penales provenientes de expresiones que, aun

formuladas con el mejor propósito de cumplir sus deberes hacia el país, pudieran llegar a considerarse realizadas fuera de la órbita a que se extiende el privilegio. (1)

Enseguida, y en el mismo campo del estatuto del cargo parlamentario, quienes sean favorecidos con él deberán tomar en cuenta que no son, como antes, las propias cámaras las que se pronuncian sobre las inhabilidades, incompatibilidades y causas de cesación en el cargo. La decisión en esta materia ha pasado al Tribunal Constitucional, el cual puede conocer de ella a requerimiento del Presidente de la República y de no menos de diez parlamentarios en ejercicio. (2)

Puede apreciarse la trascendencia de este cambio preceptivo, presentando la hipótesis de que el Presidente de la República no tenga mayoría en las cámaras y que, para alterarla o por lo menos para liberarse de los personeros más decididos de la oposición, él directamente o en concierto con un número suficiente de parlamentarios de una u otra rama, acuda al Tribunal Constitucional. Tal hipótesis pone de manifiesto la gravedad de la situación que en tal caso se produciría y hasta qué punto la efectividad de ese riesgo depende del criterio del Tribunal Constitucional que debe, por ello, estar conformado de modo de representar una garantía cierta.

Piénsese, por lo demás, en la relatividad y dificultad de apreciación de muchos de los hechos que pueden ser vinculados a estas causales de cesación y susceptibles de realizarse en el mejor propósito de noble y desinteresado servicio. Tal cosa puede ocurrir respecto de conflictos laborales o actividades estudiantiles. Por otra parte, reacciones materiales inspiradas en simple fiscalización pueden llegar a ser consideradas como incitación a la subversión del orden público.

Es de temer que con estas normas resulte que quien entienda la función parlamentaria como la de vocero de las necesidades y estudioso de los problemas de la colectividad, se sienta coartado para proyectar sus energías a entenderlos y a buscarles solución.

Los integrantes del Congreso están advertidos por la Ley Fundamental de que las corporaciones a que pertenecen, y ellos mismos, son órganos del Estado que deben someterse a su preceptiva y a las normas dictadas conforme a ella y sólo actúan válidamente dentro de su competencia y en la forma prescrita, no pudiendo atribuirse otra autoridad o derechos que los que expresamente se les hayan conferido, todo bajo las consecuencias de nulidad, sanciones y responsabilidades. (3)

Los parlamentarios no pueden olvidar que son las cámaras a las que pertenecen autoridades llamadas al ejercicio de la soberanía y ésta tiene las limitaciones del respeto a los derechos esenciales que emanan de la naturaleza humana. Recuérdese que, desde el plebiscito de 30 de Julio del año en curso, es deber de los órganos del Estado, respetar y promover tales derechos, garantizados por esta Constitución, así como por los tratados internacionales ratificados por Chile y que se encuentran vigentes. (4)

II.- CONGRESO NACIONAL.

4.- La Constitución de 1980 sigue la tradición bicameralista, continuada en Chile desde 1822, e instituye el Congreso Nacional con dos ramas, el Senado y la Cámara de Diputados.

El Congreso Nacional, como en las constituciones precedentes, puede actuar en Congreso Pleno, en ejercicio de sus atribuciones propias, como colegislador junto al Presidente de la República, y cada rama en atribuciones comunes y propias.

5.- Al Congreso Pleno compete ahora, como en la Constitución anterior, recibir el juramento del Presidente de la República, aunque no proclamarlo, y ratificar el proyecto de reforma constitucional aprobado por ambas ramas. (5) Ha sido llamado, asimismo, como consecuencia del plebiscito de 30 de Julio de 1989, a elegir Presidente de la República si se produce la vacancia de este cargo con menos de dos años de anticipación respecto de la próxima renovación general parlamentaria. (6)

6.- Se entrega, en la Constitución de 1980, como en la anterior, al Congreso la aprobación de los tratados (7). El

Congreso debe, asimismo, pronunciarse sobre la declaración del estado de sitio en caso de conmoción interior, sin perjuicio de que "el Presidente de la República, previo acuerdo del Consejo de Seguridad Nacional, podrá aplicar el estado de sitio de inmediato, mientras el Congreso se pronuncia sobre la declaración" (8). El nuevo texto reitera igualmente el anterior en cuanto a que los funcionarios declarados culpables en el juicio político sólo pueden ser indultados por el Congreso. (9)

7.- Las atribuciones exclusivas de la Cámara de Diputados siguen siendo las de fiscalizar los actos de gobierno y acusar en el juicio político (10)

La Constitución de 1980 ha aumentado las atribuciones exclusivas del Senado. No sólo se repiten varias de las que gozaba según la Carta de 1925, como la relativa al juzgamiento en el juicio político, acciones judiciales a los ministros, competencias de competencia, rehabilitación de la ciudadanía y dictamen al Presidente de la República, sino que se le agregan varias nuevas. Pasan, en efecto, las atribuciones que eran exclusivas del Congreso al Senado en relación al otorgamiento del permiso de ausentarse del territorio al Presidente de la República, y aceptación de la renuncia de éste y reconocimiento del impedimento para su ejercicio, previo informe del Tribunal Constitucional. (11)

8.- Conviene tomar en cuenta el papel que se otorga al Congreso Nacional respecto a la conformación de otros órganos de autoridad contemplados en la Constitución.

El presidente del Senado es llamado, en primer lugar, y en tercero el presidente de la Cámara de Diputados, a la subrogación del presidente electo (12). Esos dos presidentes son, por otra parte, convocados en el mismo orden, a ejercer la Vicepresidencia de la República al vacar la jefatura del Estado (13).

El Tribunal Constitucional, cuyas decisiones pueden repercutir tan intensamente en las atribuciones del Congreso, está constituido por siete miembros entre los cuales un abogado elegido por el Senado (14).

Uno también de los ocho componentes del Consejo de Seguridad Nacional es el presidente del Senado. Obsérvese que, entre las atribuciones de dicho organismo, se contiene la de hacer presente al Congreso Nacional su opinión frente a algún hecho, acto o materia que, a su juicio, atente gravemente en contra de las bases de la institucionalidad o pueda comprometer la seguridad nacional (15)

Mientras en la Constitución de 1925 dos de los cinco miembros del Tribunal Calificador de Elecciones se sorteaba, respectivamente, entre los ex presidentes o vicepresidentes de la Cámara de Diputados y del Senado, el Órgano de justicia electoral se integra ahora con el mismo número de miembros, pero de ellos uno deberá sortearse entre los ex presidentes del Senado o de la Cámara que haya ejercido el cargo por un lapso no inferior a tres años (16).

Por último, la designación de Contralor General de la República requiere hoy, como antes lo disponía sólo la ley, el acuerdo del Senado (17).

9.- Una de las manifestaciones más propias de la soberanía reconocida a las cámaras, como auténticas representantes de la sociedad nacional, ha sido siempre para el derecho parlamentario la autonomía con que ellas proveen, en sus reglamentos, a su mejor funcionamiento y concretan las reglas destinadas al cumplimiento de sus deberes constitucionales.

Es explicable, por ello, que la Constitución de Francia de 1958 confíe al Consejo Constitucional examinar los reglamentos de las asambleas parlamentarias (18).

La Constitución de 1980 sigue mencionando a los reglamentos en el precepto relacionado con la clausura de los debates (19).

Se refiere exclusivamente, entre tanto, a la dictación de una ley orgánica constitucional en materia de urgencia, de tramitación interna de la ley, de juicio político y de reforma constitucional (20).

Por la circunstancia recién recordada sorprende el contenido de la norma inserta con número 34 en el proyecto en trámite sobre ley orgánica constitucional relativa al Congreso, que dice: "Las acusaciones a que se refiere el Art. 48 N° 2 de la constitución política sólo podrán referirse a actos realizados con posterioridad a la instalación de las Cámaras, se formularán siempre por escrito y se tendrán por presentadas desde el momento que se de cuenta de ellas en la Cámara de Diputados, lo que deberá hacerse en la sesión más próxima que ésta celebre".

Basta relacionar la frase subrayada con la norma constitucional para concluir que no recae evidentemente en un aspecto de tramitación, a la cual se refiere el encargo del constituyente (21).

III.- FUNCION LEGISLATIVA.

10.- La función legislativa de las cámaras ha sido profundamente alterada en la Constitución de 1980 en relación a las bases tradicionales que seguían, por lo demás, los postulados clásicos de la democracia moderna, según los cuales la soberanía popular se expresaba principalmente por los representantes directos del pueblo en las asambleas colegisladoras del contractualismo positivista del siglo XVIII.

Se explica por lo que acaba de recordarse que la Constitución de 1925, siguiendo en esto fielmente a la de 1833 y sin perjuicio de referirse a la ley a lo largo de su texto en numerosas ocasiones, contenía una enunciación numerada de materias que comenzaba disponiendo "sólo en virtud de una ley se puede ..." (22)

La enumeración de la actual Carta comienza, entretanto, expresando "sólo son materias de ley ..." (23)

Con la expresión recién transcrita, el constituyente quiso establecer que el legislador no puede disponer por vía de ley en ningún asunto en relación al cual no exista un llamado expreso de la Carta para desarrollarlo a través de ese rango normativo.

Cierto es que, como en los documentos precedentes, hay materias de ley no explícitamente recogidas en enumeración y que, por otra parte, en varias de las enunciaciones las redacciones revisten especial amplitud, como por ejemplo, "las que son objeto de codificación sea civil, comercial, penal u otra" (24); "las materias básicas relativas al régimen jurídico, laboral, sindical, previsional y de seguridad social" (25); y "toda otra norma de carácter general y obligatorio que estatuya las bases esenciales de un ordenamiento jurídico" (26).

Esta profunda modificación del régimen institucional debe analizarse junto con la ampliación de la potestad reglamentaria, la cual ahora se extiende a "todas aquellas materias que no sean propias del dominio legal", sin perjuicio de que incluye siempre la facultad de dictar los "demás reglamentos, decretos e instrucciones convenientes para la ejecución de las leyes" (27).

Conviene anotar aquí que cualquiera de las cámaras, antes de la publicación o notificación de un decreto supremo dictado en ejercicio de la potestad reglamentaria sobre materias reservadas a la ley, puede requerir la declaración de su inconstitucionalidad al Tribunal Constitucional (28).

11.- En el proceso formativo de la ley la Carta de 1980 exige muy altos quórum, fijados sobre la base de los parlamentarios en ejercicio, respecto de las leyes de más sustancia normativa como son las interpretativas, orgánicas y de quórum calificado (29).

Requisitos de esa índole contribuyen indudablemente a hacer excesivamente rígido el ordenamiento jurídico y tal apreciación resulta todavía más fundada si se tiene presente que nueve de los cuarenta y siete integrantes del Senado - si se prescinde de los ex Presidentes de la República - no tienen título emanado del electorado.

Veamos ahora cuáles son las modificaciones más relevantes vinculadas al proceso formativo de la ley.

a) Iniciativa y origen de la ley.

Se mantienen preceptos análogos a los de 1925. Sin embargo, materias reservadas a la iniciativa exclusiva del Jefe del Estado - que ya habían sido aumentadas en 1943 (30) y en 1970 (31) - se hacen todavía más amplias a través de la extensión enumeración que ahora se formula y que reduce extraordinariamente la esfera que queda librada a las mociones parlamentarias. Es una novedad la regla que dispone que sólo oyendo previamente a la Corte Suprema puede modificarse la ley orgánica relativa al Poder Judicial (32).

b) Rechazo en general.

Si se mantiene el precepto según el cual el proyecto desechado en general en la cámara de origen no puede renovarse sino después de un año, se faculta, no obstante, al Presidente de la República, en caso de un proyecto de su particular iniciativa, para que solicite que el mensaje pase a la otra cámara, con las consecuencias que el constituyente determina (33).

c) Urgencia.

La facultad del Presidente de la República de hacer presente la urgencia en el despacho de las leyes debía, según la Carta de 1925, ser aceptada por las cámaras, pero les correspondía a ellas su calificación para determinar un nivel mayor o menor de apremio. Ahora el grado de urgencia lo impone el propio Jefe del Estado, entregando la Carta a la Ley Orgánica Constitucional relativa al Congreso precisar los requisitos y plazos de los diversos tipos de apremio (34).

d) Legislatura.

Distínguese siempre entre la legislatura ordinaria y la extraordinaria y ésta, también, puede ser convocada ya por el Presidente de la República, ya por el presidente del Senado a solicitud de la mayoría de una u otra rama. Se esclarece, no obstante, que la convocatoria del presidente ha de hacerse dentro de los últimos diez días de la legislatura ordinaria o dentro del receso parlamentario, en tanto que la autconvocatoria del Con_

greso sólo procederá durante dicho receso y siempre que no hubiere sido pedido por el Presidente de la República (35).

e) Reforma constitucional.

Una reforma constitucional puede iniciarse por moción parlamentaria como por mensaje. Aprobado el proyecto por ambas cámaras y ratificado por el Congreso Pleno, según la Carta de 1925 modificada por la Ley 17.284, no podía el Presidente de la República rechazarlo totalmente sino proponer modificaciones o reiterar ideas contenidas en el mensaje o en indicaciones válidamente formuladas; y podía además el Presidente llamar a plebiscito cuando el proyecto presentado por él fuere rechazado totalmente por el Congreso o cuanto éste hubiere rechazado total o parcialmente las observaciones.

En la actual Constitución, si el Presidente rechazare totalmente el proyecto aprobado por el Congreso, y éste insistiere, puede consultar a la ciudadanía. Entre tanto, si el Presidente vetare parcialmente y las cámaras no aprobaran todas o algunas de las observaciones, no habrá reforma sobre los puntos en discrepancia, a menos que las cámaras insistieren, pero, aun en esta hipótesis, en lugar de promulgarlo, puede todavía consultar a la ciudadanía respecto de las cuestiones en desacuerdo (36)

IV.- FACULTAD FISCALIZADORA.

12.- La Constitución de 1980 mantiene el régimen presidencial, incrementando y favoreciendo las facultades del Jefe del Estado. Muestra de ello, entre muchas, es haberse suprimido el pase del Senado en la designación de los agentes diplomáticos y de altos jefes de las Fuerzas Armadas (37).

Permite sólo a la Cámara de Diputados, como ocurría en la Constitución de 1925, fiscalizar los actos del gobierno, pero lo hace en términos más débiles e ineficaces.

Confirma la esencia del régimen presidencial al establecer la Carta que los acuerdos y observaciones que adopte la Cámara de Diputados no afectan la responsabilidad política de los ministros. Señala, entre tanto, la obligación del ministro de Estado que corresponda de darles respuesta dentro de treinta días, pero agrega que "la obligación del gobierno se entenderá cumplida por el solo hecho de entregar su respuesta" (38).

Enseguida, dispone que "cualquier diputado podrá solicitar determinados antecedentes al gobierno siempre que su proposición cuente con el voto favorable de un tercio de los miembros presentes de la Cámara" (39).

El carácter de exclusividad con que se restringe a la Cámara de Diputados la facultad fiscalizadora, se robustece al disponer que "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" (40).

Fue muy acertada la decisión ciudadana en el plebiscito de 30 de Julio pasado al eliminar en el texto transcrito a los propios senadores entre quienes quedaban comprendidos en la prohibición impuesta en el texto.

Habiéndose lucido en nuestra democracia el Senado como, tal vez, el intérprete más elocuente de las reacciones de la opinión nacional, resultaba, sin duda, inadmisibles que prácticamente se prohibiera a sus integrantes dar a conocer sus reacciones frente a los actos del gobierno. Tal limitación colocaba a los senadores en una posición desmejorada en relación, incluso, a cualquiera de los ciudadanos, dotados de la libertad de opinión y del derecho de petición característicos de la democracia.

13.- ¿Qué otros instrumentos de fiscalización otorga la Carta al Congreso respecto de la actuación del Ejecutivo?

Podemos atribuirles tal función a los siguientes:

a) La facultad de que dispone cualquiera de las cámaras, o una cuarta parte de sus miembros en ejercicio, de reclamar ante el Tribunal Constitucional en los casos en que el Presidente no promulgue una ley cuando deba hacerlo, promulgue un texto diverso al que constitucionalmente corresponda o dicte un decreto inconstitucional (41).

b) La facultad de recurrir, asimismo, al Tribunal Constitucional a requerimiento de cualquiera de la Cámaras, a fin de que resuelva sobre la constitucionalidad de los decretos supremos dictados en el ejercicio de la potestad reglamentaria cuando se refieran a materias que pudieran estar reservadas a la ley (42).

c) La obligación del Contralor General de la República de enviar los antecedentes de los decretos de que hubiere tomado razón en vista de la insistencia del Presidente de la República o de aquellos que hubieren ordenado gastos que excedan el límite señalado en la Constitución (43).

d) La obligación del Presidente de la República de informar al Congreso en relación a las medidas adoptadas en virtud de los estados de emergencia y catástrofe (44).

e) La acusación por la Cámara de Diputados ante el Senado en el juicio político se reitera en la Constitución de 1980 en los mismos términos en que lo hacía la de 1925.

Se puntualiza, no obstante, una consecuencia que viene a salvar la omisión que se observaba en relación a la naturaleza del impeachment y se dispone que no solo queda el acusado declarado culpable por el Senado destituido de su cargo, sino que, además, "no podrá desempeñar ninguna función pública, sea o no de elección popular, por el término de cinco años" (45).

V.- SINTESIS CRITICA.

14.- La ojeada esquemática que precede es, a nuestro juicio, suficiente para concluir que el status reconocido al Congreso Nacional y a los parlamentarios en la Constitu -

ción de 1980 se aleja profundamente de nuestra tradición y - lo que es más grave - hace muy difícil que dentro de ella pueda afirmarse una democracia auténtica.

Limita excesivamente, en efecto, la actividad de los representantes elegidos por el pueblo tanto para hacerse eco de las reacciones de la opinión nacional, como para impulsar soluciones constructivas de legislación que no cuenten con la adhesión del Jefe del Estado.

La debilidad e ineficacia de los medios de fiscalización de los actos de mando y administración y la carencia de resortes y medios adecuados para hacer efectiva la responsabilidad de los actores de la conducción política, lleva a sostener que la nueva Carta no asegura, en toda su trascendencia, la participación del Congreso Nacional como fiel vocero de una democracia realmente gobernante.

El recurso al impeachment - lo demostró abrumadoramente nuestro suceder político a todo lo largo de la Constitución de 1925 - no es el camino adecuado para imponer el reconocimiento de la misión a que el Congreso está llamado.

Dentro de la nueva preceptiva no basta ya tampoco esperar, ni siquiera en la concordancia sustancial entre el criterio del Jefe del Estado y el del Congreso, la posibilidad de una dirección política eficaz.

Se han introducido además, ahora, en efecto, los riesgos que provienen de un Tribunal Constitucional, que por su origen no da garantías de reflejar fielmente el sentir nacional, y de un Consejo de Seguridad Nacional capaz de colocarse, a través de su facultad de hacer presente lo que a su juicio atente a las bases de la institucionalidad o que comprometa la seguridad nacional, frente al propio Congreso Nacional.

M. Pía Silva
MARÍA PÍA SILVA GALLINATO

Alejandro Silva
ALEJANDRO SILVA BASCUÑAN

N O T A S

- (1) Art. 58 de la Constitución de 1980 y Art. 32 de la de 1925.
- (2) Art. 54, 55 y 57 de la Constitución de 1980. Arts. 28, 29 y 31 de la Constitución de 1925, y Art. 82 N° 11 e inciso 11 de la Carta de 1980.
- (3) Art. 6 y 7
- (4) Art. 5
- (5) Arts, 27 inciso 4° y 117
- (6) Art. 29 inciso 4°
- (7) Arts. 32 N° 17, 50 N° 1 y 82 N° 2
- (8) Arts. 40 N° 2 y 41 N° 2
- (9) Arts. 32 N° 16
- (10) Art. 48
- (11) Art. 49
- (12) Arts. 28
- (13) Art. 29
- (14) Art. 81 d)
- (15) Art. 96 b)
- (16) Art. 84 c)
- (17) Art. 32 N° 11
- (18) Art. 61 de la Constitución francesa de 1958
- (19) Art. 53
- (20) Art. 48 N° 2 inciso 2°, Art. 71 inciso 2°, Art. 117 inciso final
- (21) Art. 48 N° 2 inciso 2°
- (22) Art. 44 de la Constitución de 1925
- (23) Art. 60
- (24) Art. 60 N° 3
- (25) Art. 60 N° 4
- (26) Art. 60 N° 20
- (27) Art. 32 N° 8
- (28) Art. 82 N° 12
- (29) Art. 63
- (30) Ley 7.727
- (31) Ley 17.284 y Art. 62 inciso 4°
- (32) Art. 74 inciso 2°
- (33) Art. 65
- (34) Art. 71

- (35) Art. 52
- (36) Art. 117
- (37) Arts. 72 N° 5 inciso 2° y Art. 72 N° 7 de la Constitución de 1925.
- (38) Art. 48 inciso 1°
- (39) Art. 48 inciso 2°
- (40) Art. 49 inciso 2°
- (41) Art. 82 N° 5
- (42) Art. 82 N° 12
- (43) Art. 88
- (44) Art. 41 N° 6
- (45) Art. 49 N° 1 inciso 4°