

Mirada pública nº22

Especial Debate Constitucional

Instituciones



CONGRESO NACIONAL

Antecedentes, regulación constitucional y aspectos prácticos.

#VOTAINFORMADO

Camilo Sánchez Villagrán

Pasante de investigación, Instituto Res Publica. Estudiante de Derecho, Universidad Santo Tomás, Santiago – Chile.

Nicholas Ferrari Gajardo

Colaborador. Pasante, Instituto Res Publica. Estudiante de Derecho, Universidad Andrés Bello, Santiago – Chile.

I. HISTORIA Y EVOLUCIÓN.

1. Antecedentes de la función legislativa.

El Principio de separación de poderes del Estado se ha erigido como una de las más importantes garantías dentro de un sistema democrático en las formas modernas de Estado.

El poder, uno de los elementos esenciales del Estado, se ejerce entre el Poder Ejecutivo, Legislativo y Judicial, configurando un sistema que permite la fiscalización de unos sobre otros, denominado sistemas de pesos y contrapesos o check and balances. Esto obedece a la idea de eliminar toda posibilidad de ejercicio ilimitado del poder por parte de una persona o grupo de personas, poniendo un límite al ejercicio de este por medio de diversos mecanismos.

Así las cosas, se ha radicado en el Congreso Nacional una de las labores más importantes para el correcto funcionamiento de un Estado: la función de legislar. En adición a esto, se le ha otorgado también atribuciones propias tales como ejercer control sobre autoridades públicas,¹

y la fiscalización de actos de gobierno,² lo que significa una materialización del sistema de pesos y contrapesos entre los poderes del Estado, que se justifica por razones esencialmente democráticas. Sin embargo, dada la importancia del asunto y debido a factores históricos, la función de legislar no se encuentra radicada exclusivamente en el Congreso Nacional, sino que este debe cumplir dicha función en conjunto con el Presidente de la República. En consecuencia, tanto el Congreso como el Presidente, son órganos co-legisladores.

Esto es así en atención a dos aspectos fundamentales. Primero, la Constitución Política en su artículo 64 otorga al Presidente de la República la facultad de dictar Decretos con Fuerza de Ley respecto de aquellas materias que correspondan al dominio legal, es decir, materias que en principio debiesen ser reguladas exclusivamente por el Congreso Nacional.

Y en segundo lugar, el artículo 65 de la Carta Fundamental atribuye al Presidente la iniciativa exclusiva para presentar proyectos de ley que regulen determinadas materias, las cuales son consideradas de especial relevancia por influir estas directamente en la marcha del país, y cuya regulación no puede quedar sujeta al arbitrio de una mayoría circunstancial que, posiblemente, responda a fines populistas al momento de su regulación, primando esto por sobre las necesidades objetivas y reales de la comunidad.

Desde cuándo se encuentra radicada dicha función en el Presidente, los fundamentos de aquello, la evolución que ha tenido el Congreso Nacional a lo largo de la historia y algunos aspectos prácticos de este en la actualidad, son aspectos que abordaremos en esta Mirada Pública para comprender cuál es el rol que cumple hoy en día el Congreso Nacional.



¹Tales como el Presidente de la República o los magistrados de los Tribunales Superiores de Justicia, y en general aquellas autoridades señaladas en el artículo 52 N°2 de la Constitución Política de la República.

²Fiscalización que se materializa por medio de, por ejemplo, la interpelación de ministros o la creación de comisiones investigadoras, lo que se consagra en el artículo 52 N°1 de la Constitución.

2. Evolución del Congreso Nacional de Chile.

En Chile, a partir del 4 de julio del año 1811 el poder legislativo se encuentra radicado en el Congreso Nacional. Inicialmente estuvo compuesto por 41 Diputados en una sola cámara y fue este órgano el que poseía hegemonía en las decisiones públicas, en perjuicio del poder ejecutivo.³

Luego de la creación y desarrollo de diversas instituciones de carácter político, entre las cuales se encuentra la creación del primer Senado de la historia de Chile (1812), y a partir de cambios que tuvieron como causa guerras y conflictos militares, en el año 1818 se creó el Senado Conservador, que ejercería sus funciones hasta el 7 de mayo del año 1822.

Resulta importante destacar que, una vez concluidas las sesiones del Senado Conservador, y habiéndose dictado la Constitución de 1822 por la Convención Preparatoria designada por Bernardo O'Higgins, se establece por primera vez el sistema bicameral del Congreso Nacional.⁴

Con posterioridad a ello, y en un período caracterizado por la "alta inestabilidad política",⁵ se crearía entre los años 1823 y 1828 una gran cantidad de instituciones legislativas, entre las cuales se encuentran las Asambleas Provinciales que propendían a la creación de un Estado federal, el Senado Legislador y Conservador, el Congreso de Plenipotenciarios, el Congreso General Constituyente de 1823 y de 1828, una Cámara Nacional, el Congreso General de la Nación, el Congreso Nacional Constituyente en 1826 y la denominada Comisión Nacional, los cuales en su mayoría tuvieron por finalidad la creación de una nueva Constitución.

Finalmente, en razón de lo consagrado por la Constitución del año 1828, se crearía un nuevo Congreso Nacional con un sistema bicameral, que tendría preeminencia respecto del poder ejecutivo,

y que con algunos recesos (1929 y 1837), duraría en sus funciones hasta el año 1891.⁶

Sin embargo, cabe destacar que con la Constitución del año 1833 se implementaría un sistema de carácter presidencial, lo que conllevaría una disminución de las atribuciones que hasta dicha fecha se encontraban radicadas en el poder legislativo. Esto último, sin perjuicio de mantenerse en el Congreso Nacional un sistema bicameral, es decir, se mantendría compuesto por una Cámara de Diputados y un Senado.⁷

Ya en el año 1891, luego de una serie de reformas introducidas a la Constitución vigente de la época, y tras la guerra civil que culminaría con la victoria del Congreso Nacional, se inauguraría un período en que el poder legislativo, por medio de la interpretación de normas constitucionales, arrojaría para sí un poder mayor en comparación



³ "El Congreso Nacional y sus edificios. Historia | 1811-1823."

⁴ "Congreso Nacional. Ramas, funciones, diputados y senadores, proceso legislativo", BCN Informe, Biblioteca del Congreso Nacional, p. 3.

⁵ "El Congreso Nacional y sus edificios. Historia | 1823-1833".

⁶ Idem.

⁷ Cabe tener presente, que a partir del año 1871 se comenzaron a realizar las primeras reformas a la Constitución de 1833, las cuales tuvieron por disminuir las facultades atribuidas al Presidente de la República, transfiriendo algunas de ellas al poder legislativo, de modo tal que se busca otorgar nuevamente al Congreso Nacional una preponderancia respecto del Presidente.

II. REGULACIÓN CONSTITUCIONAL Y ASPECTOS PRÁCTICOS.

al que correspondía al Presidente de la República, lo que constituyó la realización de un “bloqueo”⁸ por parte del poder legislativo al Presidente, imponiendo en definitiva su hegemonía frente a este.⁹

Luego de la utilización de votos de censura por parte del Congreso durante todo el período comprendido entre el año 1891 y 1924, medio por el cual destituyó a aquellos ministros designados por los presidentes de aquel período y que no eran de su agrado, provocando en virtud de ello un centenar de cambios de gabinete, sumado a la aprobación leyes y reformas constitucionales, el 11 de septiembre del año 1925 la Junta de Gobierno encabezada por el General Luis Altamirano decidió disolver el Congreso, devolvió el poder al renunciado presidente Alessandri, este designó a los miembros de una “Comisión Consultiva” encargada de elaborar un nuevo texto constitucional, el que luego de ser aprobado por la ciudadanía en plebiscito, entró en vigencia el 18 de septiembre del año 1925.¹⁰ Con esto, se daría por terminado el período parlamentario (1891 – 1925).

De ahí en adelante “la historia del Congreso Nacional mantuvo una trayectoria de relativa estabilidad”,¹¹ hasta el 11 de septiembre de 1973.

En definitiva, el Congreso Nacional dejó de ejercer la función legislativa desde el 11 de septiembre de 1973, en virtud de la dictación del Decreto Ley N°27 del mismo año, por el cual además se determinó el cese de funciones de los parlamentarios. Esta medida cesaría el día 11 de marzo del año 1990, fecha en que el Congreso volvería a ser depositario de la función legislativa,¹² lo que se mantiene hasta el día de hoy.

El Congreso Nacional de Chile se encuentra regulado principalmente por dos normas. La primera de ellas es el Capítulo V de la Constitución, entre sus artículos 46 y 75, el que se denomina justamente “Congreso Nacional”. Este se encuentra ubicado después del Capítulo de “Gobierno” (IV), e inmediatamente antes del Capítulo dedicado al “Poder Judicial” (VI).

La segunda norma principal que regula este órgano es la Ley Orgánica Constitucional del Congreso Nacional N°18.918 del 05 de febrero del año 1990.

1. Aspectos básicos.

Distinción entre ambas cámaras.

En virtud del artículo 46 de la Constitución, el Congreso Nacional se compone de dos ramas: La Cámara de Diputados y el Senado. Es decir, ambas ramas en su conjunto conforman lo que se denomina “Congreso Nacional”. Ambas son las encargadas de la creación o formación de leyes y cada una tiene las atribuciones que la misma Constitución indica.

¿Cómo se compone la Cámara de Diputados y el Senado?

Cámara de diputados. Esta rama del Congreso está integrada por 155 Diputados y son elegidos en votación directa cada 4 años, y que representan a un denominado “distrito electoral”. Por ejemplo, un Diputado del distrito 10, que agrupa las comunas de Santiago, Ñuñoa, Providencia, La Granja, Macul y San Joaquín, fue electo para el período legislativo entre los años 2018 y 2022.

⁸Término utilizado por el profesor de Derecho Constitucional UC, Germán Concha, en “El camino que han recorrido las 11 Constituciones de Chile”, en cuanto niega el carácter de régimen parlamentario al período 1891 – 1925, debido a que “el aspecto fundamental (en un régimen parlamentario) es que el Jefe de Gobierno salga del Parlamento y el Presidente (en dicha época) seguía siendo el Presidente, lo que podía hacer el Congreso era botarle a los ministros”, publicado en diario El Líbero el 04 de diciembre de 2019.

⁹“El Congreso Nacional y sus edificios. Historia | 1891-1925”.

¹⁰“Constituciones políticas. Constitución Política de la República de Chile, promulgada el 18 de septiembre de 1925”, en www.bcn.cl/Historiapolitica/Constitucionespoliticas

¹¹“El Congreso Nacional y sus edificios. Historia | 1925-1973”.

¹²Idem.

Senado. A diferencia de la Cámara de Diputados, el Senado está compuesto por 50 Senadores, que duran 8 años en sus cargos y que son elegidos en votación directa cada 4 años. Es decir, cada 4 años se renueva el 50% de las personas que componen el Senado. Estos son electos por circunscripciones senatoriales, que coinciden con las regiones que tiene el país (16), y cuya cantidad de Senadores dependerá de la cantidad de habitantes que tenga cada región. Por ejemplo, la Región de Antofagasta y la Región Metropolitana eligen a 3 y a 5 senadores respectivamente, diferencia que se fundamenta en la mayor cantidad de habitantes que tiene esta última respecto de la primera.

Requisitos para ser electo.

La misma Constitución contempla los requisitos para ser electo, no siendo los mismos para Diputados y Senadores.

Para ser electo diputado, se requiere ser ciudadano con derecho a sufragio, tener cumplidos 21 años de edad, haber cursado enseñanza media o equivalente y tener residencia en la región a que pertenezca el distrito electoral correspondiente durante un plazo no menor a 2 años, contados hacia atrás desde el día de la elección.

Respecto de los senadores, se exige ser ciudadano con derecho a sufragio, tener cumplidos 35 años de edad y haber cursado enseñanza media o equivalente.

2. Atribuciones

En virtud del principio de separación de poderes del Estado, se ha dotado de atribuciones propias tanto al Poder Ejecutivo, al Legislativo como al Poder Judicial. En adición a ello, también se ha establecido un sistema de pesos y contrapesos (*Check and balances*) que consiste en otorgar facultades a estos mismos poderes del Estado para que ellos, dentro del ejercicio de sus funciones, sirvan también como

un límite al poder que ejercen los demás órganos del Estado. Este límite al poder se materializa, por ejemplo, por medio de actos de fiscalización o de control político.

Así las cosas, respecto de las atribuciones del Congreso Nacional, podemos señalar que estas se dividen básicamente en dos: legislar y ejercer un control político respecto de los demás poderes del Estado.

En primer lugar, le corresponde al Congreso Nacional la función de legislar. Es decir, le corresponde crear, modificar o derogar aquellas leyes que regulan la vida de las personas en sociedad, siendo esta su principal función.

Junto a dicha función principal, que cumple en conjunto con el Presidente de la República como órgano co-legislador, se le otorgan también atribuciones en materia de fiscalización política.

El Congreso Nacional está dotado de facultades para ejercer un control político sobre el Poder Ejecutivo, es decir, sobre el Presidente de la República y sus ministros, por medio de mecanismos determinados y destinados a tal efecto, como así también puede ejercer un control político respecto del Poder Judicial, en cuanto puede, por ejemplo, acusar constitucionalmente a los magistrados de los Tribunales Superiores de Justicia, es decir, a los ministros de las Cortes de Apelaciones o bien de la Corte Suprema.

La Constitución Política dota de atribuciones exclusivas a la Cámara de Diputados, al Senado y también al Congreso Nacional como conjunto. En este sentido, las atribuciones que se otorgan a la Cámara de Diputados tienen un carácter más político que aquellas radicadas exclusivamente en el Senado, teniendo este último facultades de carácter más técnico.

¿Cuáles son las atribuciones exclusivas de la Cámara de Diputados, que le permiten ejercer un control político respecto del poder ejecutivo y el poder judicial?

El artículo 52 de la Constitución, señala que son atribuciones exclusivas de la Cámara de Diputados, en primer lugar, la fiscalización de los actos de gobierno.

Esta es la forma de materializar el sistema de pesos y contrapesos dentro de un Estado, de llevar a la práctica el control del poder político de un órgano, en este caso del Gobierno, que es ejercido por el Presidente de la República y sus ministros.

Para poder ejercer esta “fiscalización” respecto de los actos de Gobierno, la Cámara de Diputados cuenta con 3 herramientas:

- a.** Adoptar acuerdos o sugerir observaciones, y solicitar determinados antecedentes al Gobierno.
- b.** Citar a un ministro de Estado, herramienta conocida como la interpelación de ministros”.
- c.** Crear comisiones especiales investigadoras.

La segunda atribución exclusiva que corresponde a la Cámara de Diputados, es iniciar un “juicio político”, o también denominada “acusación constitucional”, y declarar si ha lugar o no a dicha acusación.

La atribución que se otorga al Congreso se redacta en los siguientes términos: “Declarar si han o no a lugar las acusaciones que no menos de diez ni más de veinte de sus miembros (Diputados) formulen en contra de las siguientes personas:” indicando seguidamente a diversas autoridades tales como el Presidente de la República, ministros de Estado, magistrados de los Tribunales Superiores de Justicia, Contralor General de la República, etc. En esencia, la facultad de iniciar un “juicio político”

se constituye como una herramienta de control y limitación del ejercicio del poder político, pero que, sin embargo, por su reiterada e insistente utilización ha estado cerca de convertirse en un elemento de carácter antidemocrático, por medio del cual se ha pretendido, por ejemplo, la destitución de un Presidente electo de forma democrática y cuya acusación se dio en un momento y ambiente en que se buscaba establecer la paz y el diálogo en Chile. A lo anterior, se suma la acusación constitucional presentada en el año 2018 en contra de 3 magistrados de la Corte Suprema, a propósito del fallo emanado de la Sala Penal de dicha Corte, en que se concedió la libertad condicional a personas condenadas por delitos de lesa humanidad. En esta última acusación, el Congreso Nacional pretendió analizar el fondo de la cuestión o asunto sometido a la decisión del Poder Judicial, lo que es una atribución exclusiva de los magistrados de los Tribunales Superiores de Justicia. En definitiva, por medio de una “acusación constitucional” o “juicio político” se intentó sancionar a aquellos 3 magistrados con la destitución de sus cargos, por haber sentenciado algo que, cumpliendo lo que manda la ley, no era del agrado de una mayoría circunstancial de los Diputados que forman parte del Congreso Nacional.

Al parecer, en relación a esta materia, quedan zanjados ciertos puntos. Primero, que el juicio político es una atribución exclusiva de la Cámara de Diputados. Segundo, que dicha herramienta existe como materialización del sistema de pesos y contrapesos que debe existir entre los órganos del Estado, para que exista una limitación al ejercicio del poder político. Y tercero, que resultaría antidemocrático el abuso insistente, reiterado e injustificado de dicha herramienta, cuando la finalidad no sea establecer un límite al ejercicio del poder de otro órgano estatal, sino que se busque simplemente imponer el poder de uno sobre otro.

¿Cuáles son las atribuciones exclusivas del Senado?

El artículo 53 de la Constitución Política consagra las denominadas “atribuciones exclusivas del Senado”, que consisten en potestades propias de esta rama del Congreso Nacional, las cuales podemos agrupar según su contenido de la siguiente forma:

En materia jurisdiccional:

Las decisiones que puede tomar el Senado, como resolver, decidir o declarar determinados asuntos, lo convierten en un órgano que además de participar del proceso de formación de la ley, le corresponde zanjar discusiones que la Constitución ha incluido dentro de su esfera de atribuciones.

En primer lugar, se le otorga la facultad de conocer de las “acusaciones constitucionales” iniciadas por la Cámara de Diputados, y resolver estas como jurado, debiendo declarar si el acusado es culpable o no del delito, infracción o abuso de poder que se le imputa.

Se le concede también la facultad de decidir si ha o no lugar la admisión de acciones judiciales que cualquier persona pretenda iniciar en contra de algún Ministro de Estado.

Junto al anterior, se le otorga la facultad de conocer las contiendas de competencia que se susciten entre las autoridades políticas o administrativas, como lo es por ejemplo la Contraloría General de la República, y los Tribunales Superiores de Justicia, es decir, las Cortes de Apelaciones y la Corte Suprema.

Finalmente, se le otorga la facultad de otorgar la rehabilitación de la ciudadanía a aquellas personas que hubieren sido condenados por un delito que, mereciendo pena aflictiva, sea además de carácter terrorista, o bien, sea relativo al tráfico de estupefacientes.

Atribuciones en relación al poder ejecutivo:

Se ha radicado en el Senado la facultad de 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. Además, en caso de que el Presidente dimita de su cargo, podrá declarar si los motivos que la justifican son o no fundados, en virtud de lo cual admitirá o rechazará la renuncia. En ambos casos, deberá realizarlo habiendo oído previamente al Tribunal Constitucional.

En relación al Presidente de la República, se establece además la facultad de dar a éste su dictamen en casos de que así lo solicite el mismo Presidente.

En materia de aprobación o de adopción de acuerdos:

En cuanto a esta materia, el Senado puede 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. Un ejemplo de ello, es el acuerdo que debe prestar para la declaración de estado de asamblea o estado de sitio que debe ser declarado por el Presidente en caso de guerra exterior, o bien, de guerra interna o grave conmoción interior, respectivamente.

En segundo lugar, podrá otorgar su acuerdo para que el Presidente pueda ausentarse del país por más de treinta días.

Deberá, además, prestar su aprobación a aquella declaración que realice el Tribunal Constitucional en cuanto a la responsabilidad que hubiere tenido, o no, el Presidente de la República o el Presidente electo, por haber participado en hechos que motivan la declaración de inconstitucionalidad de una organización, movimiento o partido político.

Finalmente, tiene la facultad de aprobar la designación de los ministros y fiscales judiciales de la Corte Suprema, como también del Fiscal Nacional.

4. Sistema de elección y representatividad del Congreso Nacional.

En la primera parte de este capítulo, denominada “aspectos básicos”, se ha hecho referencia a la forma de elección de los Diputados y Senadores, en cuanto a la cantidad de estos en cada rama del Congreso Nacional y los requisitos para optar al cargo.

El actual sistema de elección, que se ha denominado “**sistema de carácter proporcional inclusivo y que fortalece la representatividad del Congreso Nacional** (Sistema D'Hondt)” fue introducido por la ley N°20.840 del año 2015, y viene a reemplazar el antiguo sistema binominal aplicado en las elecciones parlamentarias, y cuyas principales modificaciones consisten en que, en primer lugar, se aumenta la cantidad de parlamentarios, pasando de 120 a 155 en el caso de los Diputados, y de 38 a 50 en el caso de los Senadores. En segundo lugar, se propician las condiciones necesarias para la creación de nuevos partidos políticos bajo el argumento de aumentar la representación de las fuerzas políticas en el Congreso y con ello aumentar la representatividad de este.

Se logró cumplir un objetivo: aumentar la cantidad de Diputados y Senadores. Sin embargo, no se logró lo más importante: aumentar la representatividad en el Congreso. O veámoslo desde otro punto de vista: Difícil puede resultar afirmar que se cumplió con dicho objetivo, si en la actualidad en el Congreso Nacional existen Diputados que fueron electos con el 1,02%, 1,2% y 1,29% de los votos¹³, considerando que tienen el mismo derecho de voz y voto que aquellos Diputados elegidos con un mayor porcentaje de votos en sus respectivos distritos electorales y que, supuestamente, son igual de representativos.

La existencia de una mayor cantidad de caudillismos políticos partidistas no produce necesariamente una mayor representatividad de la población, y en definitiva no se logra aumentar el “índice democrático” de la representación política de nuestro país en el Congreso, lo que se constituyó en su momento como el motivo o razón principal del establecimiento del actual sistema.

En 2019 desde el Instituto Res Publica lanzamos el “Índice de Representatividad de Diputados 2018-2022” que analizó en detalle este problema, que entre otros puntos de interés contiene un ranking de representatividad de los 155 diputados así como una ponderación de las coaliciones o pactos políticos más y menos representativas.

¹³Natalia Castillo (Revolución Democrática), Gonzalo Winter (Partido Convergencia Social) y Boris Barrera (Partido Comunista de Chile), respectivamente. Datos disponibles en https://www.bcn.cl/historiapolitica/resenas_parlamentarias/index.html?categ=en_ejercicio&filtros=2