

Derecho Constitucional

El Congreso Pleno

Primera Parte

Algunos antecedentes históricos

La Constitución de 1828 otorgó, por primera vez, al cuerpo formado por las dos Cámaras en que se dividía el Congreso Nacional, funciones específicas, reuniendo a éstas en asamblea plenaria en tres oportunidades. Primero, en sus artículos 68 a 75, reglamentaba cuidadosamente la reunión conjunta destinada a calificar las elecciones de Presidente de la República y a elegirlo, en su caso. En segundo término, prescribía que el Presidente electo, para asumir el mando, debía prestar juramento ante las Cámaras reunidas (Art. 79). Por último, en el N° 4 del Art. 84, establecía como un deber del Presidente "dar anualmente al Congreso, luego que abra sus sesiones, razón del estado de la Nación en todos los ramos del Gobierno".

Este texto constitucional entregaba la presidencia del Congreso Pleno al Presidente del Senado y radicaba en él importantes funciones relacionadas con la instalación del Poder Ejecutivo.

La misma tendencia se observa en la Constitución de 1833, que conservó las reuniones de las dos Cámaras en conjunto para los dos objetivos primeramente señalados. No mantuvo, sin embargo, la solemnidad de la cuenta presidencial al inaugurarse la legislatura ordinaria, rasgo muy propio de su tendencia presidencialista extrema.

No obstante, y a pesar de la escasa vigencia de la Constitución de 1828, ya se había hecho práctica constitucional, que adquirió luego la jerarquía de costumbre, que el Presidente de la República concurreniera cada año, al inaugurarse la legislatura ordinaria, a dar cuenta personal del estado político y administrativo

JORGE A. TAPIA VALDES
(Investigador de Derecho Constitucional)

de la Nación ante el Congreso en pleno. Esta costumbre, acompañada en los primeros años por la respuesta que el Congreso daba a este Mensaje —institución más propia de un sistema parlamentario de gobierno—, se mantuvo inalterable hasta su nueva consagración en la Constitución de 1925 (1).

Al abordarse la reforma integral de la Constitución de 1833, los constituyentes de 1925 elevaron definitivamente al Congreso Pleno a la categoría de institución, no obstante que algunas de sus funciones disminuyeron de importancia, como aconteció con la calificación de la elección del Presidente de la República, materia en que se redujo la intervención del Congreso Nacional a proclamar al Presidente electo u optar entre las más altas mayorías, en su caso.

Se habló ya de Congreso Pleno, como tal, y aunque no en forma explícita, se distinguió entre sus tipos de sesiones y se reglamentó su funcionamiento en casos particulares. Por otra parte, se introdujeron sustanciales modificaciones a las normas relativas al quórum que establecía la Carta de 1833, permitiendo la reunión del Congreso Pleno, en última instancia, con un mínimo de dos diputados y dos senadores.

Sin embargo, y como lo ha demostrado la práctica, cada reunión de Congreso Pleno acarrea dificultades, derivadas principalmente de la interpretación de

1.—Como es sabido, esta Cuenta no se dio en 1838, debido a que el Congreso no se reunió ese año, ni en los años 1928, 1929, 1930 y 1931, en que el Presidente Ibáñez se limitó a enviar su Cuenta por escrito, sin concurrir. (El año 1928 se encontraba enfermo).

los escasos preceptos que lo reglamentan, y de la especial naturaleza de sus funciones, distintas en muchos aspectos de las propias de cada cámara como órgano legislativo. Dedicaremos los párrafos que siguen al análisis de estos problemas, en un intento de sistematizar la materia y de contribuir a la más clara y definitiva interpretación de las normas constitucionales, admitiendo, sin embargo, desde la partida, que los escasos precedentes impiden dar opiniones o soluciones inamovibles.

Concepto

El Congreso Nacional es un órgano del poder del Estado, dividido, para el ejercicio de sus funciones, en dos ramas: la Cámara de Diputados y el Senado. Esta división, aparte su origen histórico, tiene una naturaleza eminentemente práctica, como es la de especializar a los congresistas, según su representatividad, edad y número, en el cumplimiento de determinadas labores. Sin embargo, al margen de esta división del trabajo, comprendemos perfectamente la identidad de funciones que existe entre las dos corporaciones del Parlamento —y de allí los más fuertes argumentos de los partidarios del unicameralismo— lo que se confirma con una serie de disposiciones constitucionales aplicables, por igual, a diputados y senadores, como asimismo, de atribuciones propias del Congreso Nacional, como tal.

En consecuencia, en la mente del constituyente el Congreso Nacional es una sola entidad, un órgano que se radica originariamente la función legislativa, y capaz, por tanto, de constituirse como tal para el cumplimiento de algunas funciones que, por sobre las habituales y ordinarias, suponen la integración, la unidad de la voluntad popular que representan sus miembros, para la adopción de trascendentales actos políticos o jurídicos, como son la elección de Presidente de la República y la reforma de la Constitución Política del Estado.

Los autores definen el Congreso Pleno como la reunión de los miembros de las dos Cámaras. Así, don José Gmo. Guerra expresa “que es la reunión de las dos Cámaras para realizar un acto en común, en contraposición a los demás actos que

el Congreso realiza por el acuerdo que llega a producirse mediante actos sucesivos de las dos Cámaras separadas” (2). Para Carlos Andrade, Congreso Pleno “es la reunión de los miembros de ambas Cámaras” (3). Don Mario Bernaschina, sin definirlo, lo estudia al tratar las sesiones de las Cámaras, y da a entender que lo considera simplemente como una clase de tales sesiones (4). A nuestro juicio, esto es restringir en exceso la importancia del Congreso Pleno, distinto de una simple sesión de Cámara no sólo por la solemnidad que él siempre supone, sino por la importancia relevante que tienen sus reuniones. Bástenos pensar en lo poco que significa —por lo menos en nuestro ambiente— el fracaso de una sesión de Cámara, y la verdadera conmoción que provoca la no celebración de una sesión de Congreso Pleno.

A nuestro juicio, en esta materia hay confusión, y los conceptos dados, en general, por simples, pecan de inexactos. Hay enorme diferencia en considerar el Congreso Pleno como la reunión de las dos Cámaras o como la reunión de los miembros de las dos Cámaras, por ejemplo.

Recordemos, para comenzar, que de acuerdo con el Diccionario de la Real Academia (5), Pleno es “la reunión o junta general de una corporación”. Por consiguiente, deberíamos considerar como Congreso Pleno la reunión o junta general de todos sus miembros, lo cual está de acuerdo con el carácter unitario que señalamos para este órgano al comenzar el párrafo. Es decir, diputados y senadores son estimados como de igual jerarquía y representatividad, y dotados de iguales derechos y obligaciones (véase el Art. 199 del Reglamento del Senado). Se anula toda diferenciación entre una Cámara y otra, y se suspenden sus reglamentos particulares, que son reem-

2.—Guerra, José Gmo. “La Constitución de 1925”. Santiago de Chile. Establecimientos Gráficos “Balcells & Co.”. 1929. Pág. 307.

3.—Andrade G., Carlos. “Elementos de derecho constitucional chileno”. Editorial Jurídica de Chile. 1963. Pág. 648.

4.—Bernaschina G., Mario. “Manual de Derecho Constitucional”. Segunda Edición. Santiago de Chile. 1955. Editorial Jurídica de Chile. Pág. 319.

5.—Edición de 1956.

plazados por las normas constitucionales y, en lo que sea aplicable supletoriamente por el Reglamento del Senado.

Esta opinión está confirmada por el texto constitucional, que en los incisos finales de los artículos 64 y 108 habla expresamente de "total de los miembros del Congreso", y por la interpretación ya consagrada y ratificada por la historia del establecimiento de la Constitución, en el sentido de que el quórum requerido para el funcionamiento del Congreso Pleno es la mayoría del total de los miembros de ambas cámaras, consideradas en conjunto, y no de cada una de ellas, estimada por separado.

Por todas estas razones, consideramos que el Congreso Pleno es la reunión común y solemne de los miembros de ambas Cámaras, en la oportunidad, con los quórum y para los fines que señala la Constitución Política del Estado o que acuerdan ambas corporaciones.

Clasificación

El concepto anterior, fundado en los textos positivos y en las prácticas parlamentarias, insinúa, desde luego, una clasificación de las reuniones del Congreso Pleno. Tal es la que distingue entre **reuniones del Congreso Pleno propiamente tales y reuniones meramente solemnes**. Estas últimas, a su vez, pueden dividirse en aquéllas que se celebran **por mandato constitucional** y las que se originan en **simples acuerdos de las Cámaras**.

Entendemos por **reuniones de Congreso Pleno propiamente tales** aquéllas que se celebran en días predeterminados por la Constitución, con exigencia de quórum y para adoptar una decisión. Tal es el caso de las que se realizan para elegir y proclamar Presidente de la República, en su caso, y para ratificar la reforma constitucional aprobada por la mayoría de los miembros en actual ejercicio de ambas Cámaras.

En cambio, las reuniones meramente solemnes del Congreso Pleno, a que se refieren en particular los Arts. 200 y 201 del Reglamento del Senado, aun cuando algunas de ellas sean dispuestas para ciertos objetos constitucionales, tienen carácter meramente protocolar. Formalmente más solemne que las anteriores, no requieren, sin embargo, un quórum especial para celebrarse y no adoptan de-

cisiones. Algunas de ellas, como la de inauguración de la legislatura ordinaria, el 21 de Mayo de cada año, o la transmisión del mando, encuentran su origen en la Constitución (Art. 56 y 70). Otras, la mayoría, se celebran por acuerdo conjunto de las Cámaras, para homenajear a algún visitante de importancia o solemnizar una festividad, como ha sido habitual en los últimos años.

La distinción tiene importancia, como puede verse, especialmente en relación con los quórum y la forma de presidencia. En las reuniones del Congreso Pleno propiamente tales, toma ubicación en la testera sólo el Presidente del Senado, asistido por el personal de Secretaría de esa Cámara. En las otras, aunque la presidencia corresponde siempre al Presidente del Senado, está acompañado por el Presidente de la Cámara de Diputados y por los Secretarios de ambas corporaciones, aparte la importante presencia del Primer Mandatario, cuando éste debe asistir. Desde un punto de vista más gráfico, podríamos decir que las primeras son sesiones de trabajo, al par que las otras lo son de mera formalidad.

Quórum para la reunión del Congreso Pleno

Los problemas más debatidos respecto de las reuniones del Congreso Pleno, dicen relación con el quórum necesario tanto para sesionar cuanto para adoptar acuerdos, cuando esto último es procedente (6).

La clasificación que anteriormente hemos hecho de dichas sesiones cobra su mayor importancia a propósito, precisamente, de sus quórum. En efecto, las que hemos denominado de Congreso Pleno propiamente tales (Arts. 64, 65 y 108 de la Constitución Política del Estado) merecieron la atención especial del constituyente a este respecto. Así, el Art. 64 expresa que, para proclamar, o elegir previamente, al Presidente de la República, las dos ramas del Congreso deben reunirse "con asistencia de la mayoría

6.—Los aspectos relativos al quórum de votación serán estudiados en la Segunda Parte de este trabajo, al tratar de cada una de las sesiones del Congreso Pleno.

del total de sus miembros”, e idéntica expresión se utiliza en el Art. 108, al reglamentarse la reunión que tiene por objeto ratificar una reforma constitucional. En cambio, la Constitución no cuidó igualmente de exigir, al menos expresamente, un quórum para la celebración de las sesiones simplemente solemnes, aunque del contexto constitucional puede deducirse la conclusión necesaria

A.—Quórum en sesiones del Congreso Pleno propiamente tales

I.—Al discutirse la modificación del sistema de calificación de las elecciones de Presidente de la República, los constituyentes de 1925 tuvieron en vista dos objetivos básicos. Primero, y como consecuencia de la creación del Tribunal Calificador de Elecciones, se quitó al Congreso la facultad de calificar y rectificar dichas elecciones, conservándose sólo las de proclamar al ciudadano que obtuviere más de la mitad de los sufragios válidamente emitidos, y la de elegirlo, entre las más altas mayorías relativas, cuando el pronunciamiento del electorado hubiere sido insuficiente.

En segundo lugar, y a fin de facilitar la celebración del Congreso Pleno, se modificó la forma de computar el quórum, de manera que no fuera necesario reunir la mayoría de una y otra Cámara, sino la mayoría del total de miembros del Congreso. En estas circunstancias, si en la actualidad hay 192 congresistas, el quórum para entrar en sesión de Congreso Pleno será, normalmente, de 97.

Esta conclusión es perfectamente clara, sino la mayoría del total de miembros proporcionan las actas de la discusión de las reformas constitucionales de 1925, en donde, a mayor abundamiento y a petición de don José Gmo. Guerra, se dejó la constancia respectiva (7).

En el texto constitucional, la conclusión aparece confirmada por la redacción de los incisos finales de los artículos 64 y 108, en que se preve la posibilidad

de que el Congreso Pleno no se reúna en el día fijado por la Carta Fundamental, por falta de quórum.

En efecto, ambas disposiciones establecen que “Si en el día señalado... no se reuniere la mayoría del total de los miembros del Congreso, la sesión se verificará al día siguiente, con los Diputados y Senadores que asistan”.

Como se comprueba, aquí aparece claramente expresada la idea de que el quórum debe formarse considerando al Congreso Pleno como un órgano distinto y único, integrado por tantos parlamentarios cuanto sea el total de los que componen ambas Cámaras.

La opinión de los autores del ramo es unánime respecto a esta conclusión, que es igualmente valedera respecto del quórum exigido por el Art. 108, concebido y redactado con posterioridad al 64, sobre la base de las ideas aprobadas al discutirse éste.

No tan evidente, por el contrario, nos parece la solución normalmente dada al problema de determinar si el quórum de la mayoría exigido en estos artículos se refiere a la totalidad de los miembros que componen el Congreso Nacional, de acuerdo con la Constitución Política del Estado, o al número real de los que lo integran en el momento de celebrarse la sesión del Congreso Pleno. Aun más, existen opiniones discrepantes acerca de si deben o no contabilizarse para ese efecto los parlamentarios que, de acuerdo con los Reglamentos de las Cámaras, no se encuentran en ejercicio de sus funciones.

En general, los tratadistas del ramo no se han preocupado de dilucidar este problema. Sin embargo, parte de la Cátedra, y don Alejandro Silva Bascuñán (8), refiriéndolo al caso del Art. 108, opinan que “no se habla de los miembros en actual ejercicio —expresión que utiliza el inciso tercero del Art. 108—, sino sólo “de sus miembros”, y como los términos son diversos, no puede pensarse que se debe a simple olvido del constituyente, sino que cabe darles significación diferente, y sostener que se refiere,

7.—“Actas Oficiales de las sesiones celebradas por la Comisión y Subcomisiones encargadas del estudio del Proyecto de Nueva Constitución Política de la República”. Ministerio del Interior. Imprenta Universitaria. Estado 63. Santiago de Chile, 1925. Pág. 213.

8.—Silva Bascuñán, Alejandro. “Tratado de Derecho Constitucional”. Tomo III. La Constitución de 1925 (II). 1963. Editorial Jurídica de Chile. Pág. 491.

por lo tanto, a todos los que componen las ramas legislativas, no al número de que constan dichas corporaciones, sino al que tienen. No son miembros los que corresponden a cargos vacantes; pero sí los parlamentarios que revisten tal calidad aunque no estén en ejercicio”.

Nos parece perfectamente lógica y valedera esta opinión en cuanto excluye del cómputo a quienes han cesado en sus cargos de parlamentarios por fallecimiento, renuncia, elección, o nombramiento, como Presidente de la República, Ministro de Estado o agente diplomático, sin perjuicio de la excepción constitucional del Art. 30, o por cualquiera otra de las causas que motivan el término del mandato popular.

En consecuencia, la expresión “total de sus miembros” debe entenderse, desde luego, referida al número total de los parlamentarios que, real y efectivamente, integran al Congreso Nacional en el momento de celebrarse la sesión, y no al de aquéllos que deben componerlo según las normas prescritas por la Constitución Política del Estado (9).

Por el contrario, no nos atrevemos a suscribir plenamente la opinión generalizada de que en dicho cómputo ha de incluirse a los parlamentarios que, siendo tales, no se encuentran en ejercicio de sus cargos.

No compartimos, a este respecto, la opinión del señor Silva Bascuñán, ya citada, de que los constituyentes fueron extremadamente escrupulosos con los términos empleados. Por el contrario, la lectura cuidadosa de las Actas de la Reforma Constitucional de 1925 (10), deja la impresión de que no estuvo en el ánimo de los participantes distinguir claramente entre los contenidos de las expresiones “miembro en ejercicio” y “miembros del Parlamento”. Bástenos citar, por vía de ejemplo, que al proponer el señor E. Yáñez —idea luego aceptada—, que las reformas constituciona-

les se consideraran aprobadas “con el voto de la mayoría absoluta de los miembros en ejercicio de cada Cámara”, el Presidente Alessandri opinó que esa solución daba “las garantías que se exigen para la flexibilidad y estabilidad de los preceptos constitucionales, desde que exige una votación equivalente a la mayoría absoluta de los miembros del parlamento”. De acuerdo con este antecedente histórico, no puede afirmarse tan categóricamente que los términos utilizados en la Constitución son el producto de un cuidadoso examen de su significado ni menos que, al redactar, se haya querido claramente diferenciar una situación de la otra.

Pero, aparte este hecho, existen otros, de carácter lógico, que nos inclinan a concluir que tampoco deben considerarse, para el cómputo del quórum, los parlamentarios que no se encuentran en ejercicio de sus cargos.

En primer lugar, el quórum exigido, no obstante el propósito de la reforma, es extremadamente alto y extraño en las actividades habituales del Congreso, y su obtención —de capital importancia, dada la trascendencia de los objetivos de estas reuniones— se dificulta artificialmente pretendiendo contabilizar a quienes, por vía de ejemplo, encontrándose fuera del país o desaforados, no están en condiciones físicas o jurídicas de hacer acto de presencia y contribuir a la formación de ese quórum.

Por otra parte, en este tipo de reuniones el Congreso Pleno debe, normalmente, adoptar acuerdos, resolver situaciones. Requiere, por ende, la concurrencia de aquéllos de sus miembros que se encuentren habilitados para tomar parte en la decisión. ¿Qué fundamento podría tener, en consecuencia, la convocatoria de aquellos parlamentarios que no pueden aportar su voto para resolver?

Por último, y si, como lo afirma don José Gmo. Guerra (11), la reglamentación dada por el constituyente tiende “a producir ineludiblemente” la decisión respectiva, ¿cómo suponer que ese mismo constituyente dificultaría su propósito obligando a considerar en el quórum

9.—Por la misma razón, nos parece de dudosa constitucionalidad el precepto del Art. 43 del Reglamento del Senado, de acuerdo con el cual la Corporación no puede entrar en sesión, ni adoptar acuerdos, sin la concurrencia de la cuarta parte del total de los miembros que, según la Constitución Política del Estado, deben formar esta Corporación.

10.—Ob. Cit. Págs. 306 a 309.

11.—Guerra, José Gmo. Ob. Cit. Pág. 352.

a personas que no están en condiciones de decidir?

Todas estas razones nos llevan a disentir de la opinión general y a sostener que para el cómputo del quórum, en los casos de las primeras sesiones que establecen los artículos 64 y 108, no debe considerarse a los parlamentarios que no se encuentran en ejercicio de sus funciones.

De acuerdo con este criterio, nos parece perfectamente ajustada a las normas constitucionales la reunión del Congreso Pleno del 29 de septiembre de 1963, que votó el proyecto de reforma del Art. 10, N° 10, en lo relativo a la forma de pago de las expropiaciones agrarias, posteriormente ley de reforma constitucional N° 15.295, de 8 de octubre del mismo año.

Concurrieron a aquella sesión 21 senadores y 69 diputados, es decir un total de 90 parlamentarios, en circunstancias de que, según la opinión contraria, el quórum necesario para celebrarla debió ser de 97.

En esa oportunidad se encontraba fuera del país, en una conferencia internacional, un grupo de 14 senadores, que no estaban, por consiguiente, en ejercicio de sus funciones. Aplicando la interpretación correcta, a nuestro juicio, la Mesa Directiva del Congreso Pleno decidió que no debía considerárseles para establecer el quórum, de manera que, deducidos ellos del total de miembros del Congreso, el quórum requerido fue sólo de 90 parlamentarios.

De estimarse lo contrario, la grave conclusión resultante sería que la última reforma constitucional es inconstitucional por vicio de forma. Este hecho da toda su importancia y confirma las argumentaciones aquí expuestas sobre los peligros de la formalística interpretación impugnada, que no tiene mayor fundamento de texto que una aparente diferenciación conceptual y que se aleja tanto de los hechos y prácticas parlamentarias y de la necesidad de que las instituciones funcionen.

II.—La Carta Fundamental ha previsto la posibilidad de que las primeras sesiones a que convoca al Congreso Pleno en los casos citados, no se celebren por falta de quórum. En ambos casos ha dispuesto, en términos casi idénticos, que

la sesión se verificará al día siguiente, “con los Diputados y Senadores que asistan”.

Por consiguiente, para la celebración de esta segunda sesión del Congreso Pleno bastará la concurrencia de dos diputados y dos senadores, atendida la clara forma plural que emplea el texto.

¿Qué acontece si ni aún en esta forma se reúne el Congreso Pleno?

Nos parece que la previsión del constituyente no pudo ni podía ir más allá de este mínimo absoluto. El fracaso de tal reunión involucra, de cierto, una crisis institucional y política de tal magnitud, que los meros resortes constitucionales no podrían solucionar efectivamente. La politología no puede concebir que, supuesto el normal funcionamiento de un régimen, pueda producirse una indiferencia tan grave, que involucraría, en un caso, la falta de proclamación y aún de elección del Presidente de la República, y en otro, el rechazo de la reforma constitucional.

Por esta misma razón, no nos parece atendible la opinión de don José Guillermo Guerra, aceptada por el señor Silva Bascañán (12) en el sentido de que, en defecto de la proclamación del Presidente de la República por el Congreso Pleno, se confíe ésta a la Corte Suprema.

B.—Quórum en las sesiones simplemente solemnes

Tales son, como ya se dijo, las que se celebran para inaugurar la legislatura ordinaria (Art. 56), para realizar la transmisión del mando presidencial (Art. 70) o por mero acuerdo de las Cámaras. En principio, habría que admitir que, a falta de texto expreso, estas reuniones no requieren de quórum, y en la práctica, éste no se controla. Pensamos que la solución no es tan simple y definitiva, pues si se tiene presente la entidad que reviste el Congreso Pleno, en cuanto reunión común de todos los miembros de ambas Cámaras, parece necesaria en cualquiera de sus sesiones la concurrencia de representantes de una y otra rama. Sería exigible, en conse-

12.—Silva B., Alejandro. Ob. Cit. Pág. 238.

cuencia, la asistencia de al menos, un diputado y un senador, para poder celebrar la sesión.

La no celebración de alguna de estas sesiones no tendría, generalmente, mayores repercusiones que las de orden protocolar (13). La excepción podría constituir la falta de juramento y transmisión solemne del mando presidencial, si se estimara que el Presidente electo sólo puede tomar posesión del cargo en la forma prevista en el Art. 70. En tal circunstancia, y de acuerdo con el Art. 69, lo subrogaría, hasta que desapareciera el impedimento, el Presidente del Senado.

Sin embargo, pareciera no aplicable a esta última sesión, la afirmación aquí sentada sobre el quórum requerido para celebrar estas sesiones, en general. Así podría desprenderse del texto del Art. 70. Prescribe éste que el Presidente electo, al tomar posesión del cargo, debe prestar juramento a promesa "en presencia de **ambas** ramas del Congreso...". Don José Guillermo Guerra estima que correspondería aplicar en este caso "las reglas establecidas para el funcionamiento de cada una de las Cámaras...", ya que no se trataría de una reunión del Congreso Pleno (14).

Aunque en realidad la expresión utilizada por el constituyente es diferente de las que empleó en las tres otras disposiciones relativas al Congreso Pleno, no nos parece ajustada al texto constitucional dicha conclusión. En primer lugar, la frase es en todo caso, diferente a la contenida en el precepto similar de la Constitución de 1833, que obligaba a prestar el juramento "en manos del Presidente del Senado, **reunidas ambas Cámaras** en la Sala del Senado...". Esta reforma no puede tener otro fundamento que colocar el precepto en armonía con el nuevo concepto de Congreso Pleno, establecido en los artículos 64 y 108, dando a entender que es tal no la reunión conjunta de la mayoría de una y otra Cámara, sino la reunión, en un

13.—Aunque parezca innecesario, recordemos que la apertura de la legislatura ordinaria se produce por el solo ministerio de la Constitución.

14.—Guerra, José Gmo. Ob. Cit. Pág. 373.

organismo diverso, de la mayoría de los congresistas. En segundo término, el hecho de que el precepto no establezca un quórum —en lo que no se diferencia del Art. 56—, no permite afirmar que sea aplicable la norma del Art. 58, relativa al quórum de las Cámaras, pues no se está convocando a reunión de éstas, sino de Congreso Pleno. Por último, la práctica parlamentaria ha consagrado definitivamente la tesis de que en esta sesión tampoco se requiere un quórum especial. Todas estas razones nos permiten concluir que la regla aplicable es la misma establecida al comienzo respecto de todas las reuniones solemnes.

Presidencia del Congreso Pleno

No obstante que algunas omisiones del texto constitucional podrían suscitar dudas, no es posible discutir, de acuerdo con los antecedentes históricos, los precedentes parlamentarios y el tenor explícito de los artículos 64 y 70, que la presidencia del Congreso Pleno corresponde al Presidente del Senado.

Como ya se expresó, la Constitución de 1828 establecía que la reunión de las dos Cámaras para calificar las elecciones de Presidente de la República se haría bajo la dirección del Presidente del Senado. El precepto fue recogido en igual forma, en este aspecto, por la Constitución de 1833 y repetido, en el Art. 64, por la vigente desde 1925.

El Art. 64 citado expresa, en efecto, que la reunión del Congreso Pleno se realiza "bajo la dirección del Presidente del Senado", y el Art. 70 dispone, a su vez, que el Presidente electo, al tomar posesión de su cargo, prestará juramento "ante el Presidente del Senado".

Por otra parte, el Art. 57, al facultar a este funcionario para convocar al Congreso a legislatura extraordinaria, a petición escrita de la mayoría de una u otra Cámara, le está otorgando, implícitamente, la calidad de Jefe y representante del Poder Legislativo.

En tales circunstancias, nada en contrario puede significar el hecho de que no se haya entregado expresamente a su dirección las sesiones a que aluden los artículos 56 y 108.

Por lo demás, el precedente parlamentario invariable de que siempre, y sin

discusión, se le haya confiado esta responsabilidad en todas las sesiones del Congreso Pleno, constituye una costumbre constitucional, que legitima y da obligatoriedad a tal desempeño.

Esta jerarquía, unida a las demás importantes facultades que le confiere la Carta Fundamental, erigen al Presidente del Senado en el segundo hombre del Estado y dan toda su importancia al hecho de que, en virtud de nuestra tradición cívica y parlamentaria, el cargo deba servirse con la mayor imparcialidad e independencia de criterio.

Esta presidencia la ejerce en forma exclusiva en las sesiones del Congreso Pleno propiamente tales, asistido por los funcionarios del Senado. Pero en las sesiones simplemente solemnes, como ya se dijo, comparte la Mesa Directiva del Congreso Pleno con el Presidente de la Cámara de Diputados, sin que ello signifique, en todo caso, compartir con él la conducción del acto.

¿Qué acontece en caso de ausencia del Presidente del Senado, por imposibilidad física o por otra causa?

Si, como lo explicamos luego, el Congreso Pleno se rige por el Reglamento del Senado, habrá de estarse a lo que éste dispone para su subrogación. El Art. 25 prescribe que "en todos los casos en que falte el Presidente, ejercerá sus funciones el Vicepresidente, y a falta de ambos, aquél de los Senadores presentes que haya desempeñado más recientemente el cargo de Presidente o Vicepresidente. Si no hay alguno presente, ejercerá las funciones el Senador que en el mismo acto se elija". En esta última hipótesis, y como cosa previa, los diputados y senadores asistentes a la sesión del Congreso Pleno deberán elegir, entre los **Senadores** presentes, aquél que hará las veces de Presidente.

Reglamento del Congreso Pleno

De acuerdo con lo que establece el Art. 199 del Reglamento del Senado, "las sesiones del Congreso Pleno se regirán" por ese Reglamento. No es ésta una disposición unilateral o arbitraria. Ella ha sido aprobada por ambas Cámaras, —su modificación requeriría igual

acuerdo—, y deriva del hecho de que, si está entregada al Presidente del Senado la dirección del Congreso Pleno, parece natural que sea el reglamento de esa Corporación en que éste aplique en su desempeño.

El artículo citado forma parte del Título XIV del Reglamento, denominado, precisamente, "Congreso Pleno". De sus disposiciones y de las restantes que hace aplicables, se desprenden los siguientes hechos.

Corresponde al Presidente del Senado convocar a reunión al Congreso Pleno. No obstante, ésta es una mera fórmula, pues, salvo los casos de simples sesiones conjuntas acordadas por ambas Cámaras, los días de reunión están fijados, directa o indirectamente, en el propio texto constitucional.

Así, el Art. 56 ordena, implícitamente, que la reunión en que el Presidente de la República da cuenta al Congreso Pleno del estado administrativo y político de la nación se celebre el 21 de Mayo de cada año. En los casos de los artículos 64, 70 en relación con el 63 y 108 de la Constitución, la fecha de reunión está fijada indirectamente, al disponerse su celebración para tantos días después de la realización de ciertos actos.

Corresponderá, igualmente, al Presidente del Senado, en forma privativa, el ejercicio de las facultades que le otorga el Art. 24 del Reglamento del Senado, en lo que sean aplicables a las sesiones del Congreso Pleno, en particular, respecto del mantenimiento del orden, censura de la versión taquigráfica y mantenimiento de la correspondencia.

El Reglamento se refiere también a ciertos aspectos protocolares. En las reuniones solemnes del Congreso, el Presidente del Senado se colocará a la derecha del Presidente de la República, en los casos en que éste asista, (en ocasiones, ocupará este lugar algún homenajeado de relieve, como el Primer Mandatario de una nación extranjera); el Presidente de la Cámara de Diputados, a la izquierda, y los demás senadores y diputados concurrentes se sentarán sin distinción ni precedencia. Se entrega al reglamento de Ceremonial y Protocolo la ubicación de los Ministros de Estado, Cuerpo Diplomático y funciona-

rios públicos que concurren a las sesiones. (Arts. 200 y 201).

En las reuniones del Congreso Pleno, los diputados tienen las mismas atribuciones y deberes que los Senadores, que son los que establece el Reglamento del Senado.

Tiene importancia destacar la norma del Art. 45 de dicho Reglamento, según la cual "después de diez minutos contados desde la hora fijada para abrir la sesión, se llamará a los Senadores (y diputados). Si transcurrido cinco minutos de llamada no hay quórum en la Sa-

la, el Presidente, el que deba hacer sus veces o, en su defecto, el Secretario del Senado, declarará que la sesión no se celebra".

Tengamos presente, por último, que el Reglamento del Senado tiene, en todo caso, carácter meramente supletorio pues la conducción de las sesiones y la forma de producir sus acuerdos deben regirse, originariamente, por las disposiciones de la propia Constitución, cuyo texto y espíritu debe primar en todo caso.

Santiago, Noviembre de 1964.

Hacia la reforma de nuestras instituciones

Con la llegada de un nuevo Gobierno volverá a hablarse de la Reforma Constitucional. Durante la campaña presidencial los candidatos a la Primera Magistratura expresaron su deseo de modificar la Constitución de 1925 y, además, crear nuevas instituciones, haciendo ágil y dinámica una Carta Fundamental que en 1964 está lejos de cumplir los objetivos del Constituyente de 1925 en muchos aspectos; que no guarda relación con las inquietudes económico-sociales de post-guerra y muchas veces ha constituido un freno, incluso a gobiernos que lograron una sustancial mayoría parlamentaria, como el que se fue el 3 de Noviembre del presente año.

En Julio de este mismo año, el Presidente de la República, Sr. Jorge Alessandri Rodríguez sometió al Congreso Nacional una extensa reforma que, en líneas generales y según manifiesta textualmente el Mensaje, lleva en sí la experiencia de seis años de Gobierno de la República. Contendrá errores dicho proyecto, según catedráticos, y faltará el estudio debido, tanto en el aspecto formal, como en la naturaleza de las instituciones que modifica y pone en movimiento, pero nadie podrá negar que también constituye una viva inquietud que, estoy convencido, comparte la gran mayoría de la opinión pública nacional.

CARLOS CRUZ-COKE O.
(Ayudante de Derecho Constitucional)

El envío del proyecto en las postrimerías de su mandato tiene el profundo significado de la filosofía de un régimen que se va. Va a ser —creo yo— el talón de Aquiles del régimen que viene, y con seguridad completará la ideología de poderosos grupos de opinión que se abren paso en el panorama político chileno.

El Seminario de Derecho Público estudió exhaustivamente nuestro Régimen Político en el curso del año 1964. Con el concurso de profesores y ayudantes de la Cátedra de Derecho Constitucional se han elaborado ideas, las hemos sometido a estudio y a interesante discusiones en mesas redondas. Ha expresado, entonces, la Universidad su opinión y en esta inquietud contamos con ciertos derechos para llevar nuestra voz si algún día las modificaciones se hacen realidad.

Por eso, así como ahora se habla de "la época de los cambios", también podríamos ser más casuísticos y decir con el país: "estamos en la época de la Reforma de nuestra Constitución". Pero... —¿cómo se va a realizar en la práctica la mentada Reforma? ¿Quién la va a realizar y por qué medios...?— Desde luego tendremos que partir de ese hecho que es real: la Carta es antigua y necesita un remozamiento. Con espan-