

Las Resoluciones o Acuerdos Parlamentarios

1.—**Preliminares.**—“El término resolución es usado frecuentemente para caracterizar a ciertas decisiones de los organismos colegiados. Su éxito proviene, en buena parte, de su imprecisión, que le permite adaptarse a las necesidades más diversas. La ductibilidad de la fórmula se manifiesta igualmente en las formas de la deliberación como en los efectos de esta deliberación. Las asambleas parlamentarias no han descuidado esta forma tan elástica de actuación” (1).

En efecto, los órganos parlamentarios no tienen por función exclusiva la formación de la ley. Realizan, además, otros actos jurídicos, aparentemente de la más variada índole material y formal, los que tienen por lo general la denominación genérica de resoluciones; en nuestro país, la de acuerdos.

Desde el punto de vista material, las resoluciones son de tres clases principales: internas, gubernamentales o externas, y de expresión de opiniones.

Los acuerdos internos son los relativos al ejercicio de la autonomía funcional y orgánica de las asambleas legislativas, tales como la aprobación y aplicación de los reglamentos parlamentarios, la designación de sus órganos internos, la calificación de las elecciones de sus miembros, la aceptación de sus renuncias, etc.

Las resoluciones gubernamentales son las decisiones parlamentarias referentes a la formación y al control de la actividad de los Gabinetes y funcionarios del Estado, en los regímenes parlamentarios, y a la aprobación de ciertos actos del órgano administrador y a la fiscalización del Poder Ejecutivo, en los regímenes presidenciales. Asimismo, se incluyen en

IVAN AUGER LABARCA

(Jefe de Trabajos e Investigador de Derecho Constitucional en el Seminario de Derecho Público).

esta categoría los que implican la acción de una autoridad distinta de la asamblea o que afectan a personas extrañas a ella.

La tercera clase de acuerdos, o sea, la expresión de opiniones o de intenciones de la asamblea legislativa, carece generalmente de valor jurídico, aunque tiene gran importancia política.

Desde el punto de vista de su formación, las resoluciones se dividen en dos grandes grupos: las que se tramitan como las leyes y las que tienen un procedimiento especial.

La primera categoría es relativamente escasa. Podemos citar únicamente las resoluciones conjuntas del Congreso de los Estados Unidos, con excepción de aquellas relativas a reformas constitucionales respecto de las cuales el Poder Ejecutivo no tiene ninguna intervención.

La segunda categoría es habitual en los diversos sistemas jurídicos. Se dividen en bicamerales y unicamerales.

Los acuerdos bicamerales pueden ser de dos clases: los que resultan del funcionamiento de ambas Cámaras en un solo cuerpo (v. g., los reglamentos parlamentarios conjuntos de los países nórdicos) y los que se forman actuando separadamente cada una de las ramas del Parlamento.

Estos últimos se pueden subdividir en dos grupos: el primero resulta de la suma de acuerdos unicamerales, independientes entre sí y sólo unidos por el efecto jurídico perseguido; el segundo, de un procedimiento armónico y continuado de relaciones entre las dos Cámaras.

Ejemplo típico de la primera categoría en nuestro derecho son las normas reglamentarias del Congreso Pleno. Por acuerdo de la Cámara de Diputados y del Senado rigen en el Congreso Pleno las reglas procesales del Senado. Si se quiere modificar dichas reglas se necesita el acuerdo de ambas Cámaras, pero la re-

(1) Francois Boudet. Les résolutions parlementaires. Revue du Droit Public et de la Science Politique. Mars-Avril, 1958. Pág. 271.

solución de una de ellas al respecto no obliga formalmente a la otra para su estudio, y si se produce un desacuerdo entre ambas no existe el procedimiento habitual de insistencias.

Distinto es el caso, v. g., de un proyecto de acuerdo que aprueba un tratado internacional, ejemplo en nuestra legislación de los acuerdos bicamerales de la segunda categoría antes mencionada, pues en este caso la resolución de la Cámara de origen vincula a la revisora, respecto de dicho acuerdo, y en caso de producirse desacuerdo entre ambas, se aplica el procedimiento de insistencias.

Las resoluciones unicamerales son bien de dos categorías: las que tienen una tramitación interna similar a la de las leyes y las que tienen un procedimiento especial.

X. S. Combothera indica que estas resoluciones tienen tres objetos: la elección de los órganos de la Cámara; la adopción de los actos autónomos —verificación de poderes, reglamento, etc.— y las manifestaciones de opinión, homenajes de gratitud, testimonio de condolencias, etc. de la Asamblea (2).

El autor citado señala, también, que en el derecho suizo se utiliza la resolución en el procedimiento del "postulat", por el cual una Cámara, a petición individual, invita al Consejo Federal (Ejecutivo) a estudiar una determinada proposición y a elaborar un informe sobre ella. La proposición puede convertirse en proyecto de ley del Ejecutivo. Asimismo, por este procedimiento pueden comunicarse al Consejo Federal instrucciones obligatorias sobre una medida que debe adoptarse o respecto de una proposición de ley que debe presentar.

Tanto en nuestro país, como en los Estados Unidos, las resoluciones pueden recaer también en diversas clases de control de los actos del Ejecutivo, ya sea la aprobación de algunos de ellos, como es el caso que de los tratados internacionales hace el Senado de los Estados Unidos, ya sea la fiscalización general de la actividad de aquél, como sucede por efecto de la facultad concedida por el N° 2 del artículo 39 de nuestra Constitución a la Cámara de Diputados.

2) Los acuerdos parlamentarios en Chile.—Los actos parlamentarios reciben el nombre genérico de resoluciones por tratarse de decisiones de órganos colegiados.

Estas resoluciones concurren a la formación de actos jurídicos o constituyen una declaración de autoridad por sí mismas.

Las del primer tipo, cuando requieren del acuerdo de la otra Cámara y del Presidente de la República o de los dos tercios de los miembros presentes de ambas Cámaras, y de promulgación y publicación para producir efectos jurídicos, son actos formadores de la ley. Cuando necesitan sólo de la aprobación de la otra Cámara, son actos formadores de los acuerdos del Congreso Nacional.

Los del segundo tipo se denominan, por lo general, acuerdos de la Cámara de Diputados o del Senado. En otros casos se los identifica por la atribución exclusiva que se está ejerciendo: una Cámara ha elegido Presidente, ha dado o no ha dado lugar a la acusación en contra de un Ministro de Estado por el delito de soborno, etc. sin emplearse los términos que ha acordado, ha dado su acuerdo constitucional o ha aprobado el proyecto de acuerdo. Esta distinción terminológica respecto de los diversos actos unicamerales carece de importancia jurídica y por ello y para la claridad de la exposición, los denominaremos a todos acuerdos unicamerales.

3) Los Acuerdos Bicamerales.—Nuestra jurisprudencia parlamentaria ha definido los acuerdos bicamerales como una declaración de autoridad efectuada por el Congreso, sin la concurrencia del Presidente de la República y en ejercicio de las atribuciones exclusivas que competen al Parlamento (3).

De este concepto se desprenden los tres elementos constitutivos de los acuerdos bicamerales:

- a) declaración de autoridad;
- b) hecha por el Congreso, sin la concurrencia del Presidente de la República, y

(3) Informe de la Comisión Mixta Especial de Senadores y Diputados encargada de estudiar la proposición de ley sobre estado de sitio en sus aspectos constitucionales y legales. Diario de Sesiones del Senado. Tomo 269. Volumen I. pág. 720.

(2) Manuel du Droit Public Général du Monde Civilisé, pág. 146 y sgts.

c) en ejercicio de las atribuciones exclusivas que le competen al Parlamento. Analizaremos a continuación estos tres elementos.

a) **Declaración de autoridad.**—Según nuestro sistema constitucional, la soberanía reside en la Nación, la cual delega su ejercicio en las autoridades que la Carta Fundamental establece. Las autoridades ejercen la potestad del Estado o soberanía por medio de declaraciones, o sea, por manifestaciones de voluntad, que producen efectos jurídicos y cuyo sujeto de derecho es el Estado, cuya personalidad jurídica está reconocida por nuestra legislación y jurisprudencia.

Tales actos jurídicos son declaraciones de autoridades, pues éstas son las que actúan en nombre del Estado, dentro de las facultades que la Constitución les concede.

Reciben diversas denominaciones: leyes, acuerdos, decretos, sentencias, etc. y se diferencian unos de otros por sus diversos elementos constitutivos.

Los acuerdos son, por tanto, declaraciones de autoridad o actos jurídicos del Estado, al igual que las leyes.

b) **Acto autónomo del Congreso.**—El Congreso Chileno puede actuar en dos formas: con la intervención del Presidente de la República o sin ella. La ley es un acto del primer tipo; el acuerdo lo es del segundo.

Esta característica distintiva de los acuerdos se funda en la frase inicial del artículo 43 de la Constitución Política, según la cual las materias en él enumeradas son de la atribución exclusiva del Congreso —“y el concepto de exclusividad es opuesto a la participación del Presidente de la República en el ejercicio de tales atribuciones” (4)—; en el inciso final del artículo 43 de la Constitución, según el cual dichos acuerdos tendrán en el “Congreso” los mismos trámites de una ley, por lo que no deben someterse “a la aprobación o desaprobación del Presidente de la República, trámite que se cumple fuera del Congreso, en el seno del Poder Ejecutivo” (5), y en sus artículos 72, N.os 12 y 17, (sólo podrán ser indultados por el “Congreso” y “corresponde al Congreso...”, respectiva-

mente), y 69 (“declaración que debe hacer el Congreso”), que confirman la disposición contenida en el inciso final del artículo 43.

“Establecido que la tramitación del acuerdo termina al ser éste aprobado por ambas Cámaras, queda establecido también, como corolario ineludible, que el acuerdo no necesita promulgación, acto por el cual el Presidente de la República manifiesta su aprobación a un proyecto de ley. Y es evidente, asimismo, que el acuerdo no necesita ser publicado en el Diario Oficial, porque esta publicación es requerida por el Código Civil sólo para que entren en vigencia las leyes. Los acuerdos rigen desde el momento en que quedan aprobados por ambas Cámaras, puesto que ni la Constitución ni la ley, ni los reglamentos internos de aquellos cuerpos establecen otros requisitos para que entren en vigencia” (6).

En igual sentido se pronuncia el profesor Mario Bersnaschina (7).

La doctrina acepta, en general, la conclusión antes expuesta. Sin embargo, los publicistas Calos Estévez (8) y José Guillermo Guerra (9) estiman que los acuerdos deben ser publicados en el Diario Oficial por orden del Presidente de la República. Por nuestra parte discrepamos de los autores citados, debido a que en ningún texto constitucional, legal o reglamentario se exige dicho trámite para la ejecutoriedad de los acuerdos.

Han sostenido una opinión contraria a la doctrina dominante Clodomiro Bravo y Nissim Sharim (10) que consideran que, generalmente, los acuerdos son materias privativas del Congreso Nacional y sólo por excepción interviene el Presidente de la República para que se perfeccionen como actos jurídicos y adquieran plena eficacia y obligatoriedad” (11). Esta excepción sería la aprobación o rechazo de los tratados internacionales que les proponga el Presidente de la República antes de su ratificación.

(6) Informe Comisión Mixta Especial citado, pág. 720.

(7) V.: Manual de D^o Constitucional. Tomo II, págs. 353 y siguientes.

(8) V.: Elementos de Derecho Constitucional, pág. 215.

(9) V.: La Constitución de 1925, pág. 260.

(10) V.: Restricciones a las Libertades Públicas, págs. 155 y siguientes.

(11) Obra citada, pág. 160.

(4) y (5) Informe Comisión Mixta Especial citado. Pág. 720.

Los autores citados consideran que dichos acuerdos pueden ser observados por el Poder Ejecutivo cuando el Congreso, según ellos, infringiendo la Constitución, les introduzca modificaciones, y, al mismo tiempo, que deben ser publicados en el Diario Oficial, por tener la fuerza de una ley.

A nuestro juicio, la afirmación anterior está motivada por la confusión en que caen dichos autores para distinguir entre el acuerdo del Congreso y el Tratado Internacional mismo.

Jurídicamente son dos cosas distintas. El Congreso Nacional no concurre a la formación del tratado internacional; simplemente otorga su aprobación o rechazo a un acto de otro órgano del Estado. O sea, el acuerdo del Congreso es un requisito habilitante para que el Ejecutivo pueda realizar un acto de su competencia. Tan efectivo es esto, que el acuerdo favorable del Congreso respecto de un tratado internacional no obliga al Presidente de la República a ratificarlo, sino que solamente lo habilita para poder realizar dicho trámite si lo estima conveniente, y que lo que se publica, una vez ratificado el convenio, no es el acuerdo del Congreso, sino el tratado mismo.

Aunque es discutible que el Congreso pueda modificar los convenios que se sometan a su consideración, si lo hiciera, no obligaría dicho acuerdo al Presidente de la República. Al realizar tal acto el Parlamento expresaría su voluntad de aprobar el tratado siempre que éste sea modificado, y el Jefe del Estado podría o aceptar el criterio del Congreso, negociando la modificación del convenio o, simplemente, rechazar ese criterio y no ratificar el tratado.

Por nuestra parte, consideramos a los acuerdos bicamerales como una declaración de autoridad del Congreso. Sin embargo, si bien el acuerdo mismo es un acto parlamentario autónomo, requiere, en gran número de casos, de la iniciativa de otro órgano del Estado, y en muchas oportunidades produce sus efectos en ellos.

Así, los acuerdos establecidos en los N.os 1º, 2º, 3º y 5º del artículo 43 de la Constitución requieren de la iniciativa discrecional o no del Presidente de la República. Por ello es ilógica la afirmación de José Guillermo Gnerra en el sen-

tido de que el Presidente de la República no puede ni siquiera proponerlos (12).

Por otra parte, todos los acuerdos fundados en dicho artículo constitucional producen sus efectos en órganos estatales no parlamentarios, ya sea para establecer una obligación, o conceder una mera habilitación.

c) **Competencia.**—Las atribuciones exclusivas del Congreso Nacional están, en su mayor parte, establecidas expresamente en la Carta Fundamental.

Según el informe de la Comisión Mixta especial de Senadores y Diputados tantas veces citado, son materia de acuerdos bicamerales las siguientes:

1) Aprobación o reprobación de la cuenta anual de la inversión pública de los fondos destinados para los gastos de la administración pública que debe presentar el gobierno. (artículo 43, N° 1).

2) Autorización al Presidente de la República para que pueda salir del territorio Nacional salvo en el caso de que mande personalmente las fuerzas de mar y tierra con acuerdo del Senado (artículos 43, N.os 2, y 67).

3) Declaración, cuando el Presidente de la República hace dimisión de su cargo, de que los motivos en que la funda lo imposibilitan o no para ejercer su cargo, y, en consecuencia, admitirla o desecharla (artículo 43, N° 3).

4) Declaración, cuando el Presidente electo se hallare impedido para tomar posesión de su cargo, de que ésta es absoluta o que durará indefinidamente o por más tiempo del señalado para el ejercicio de su mandato (artículo 69).

5) Declaración, cuando hubiere lugar a dudas, de que el impedimento que priva al Presidente de la República del ejercicio de sus funciones es de tal naturaleza que debe procederse a una nueva elección (artículo 43, N° 4).

6) Aprobación o rechazo de los tratados que le presente el Presidente de la República antes de su ratificación (artículos 43, N° 5, y 72 N° 16).

7) Concesión de indultos particulares a los funcionarios acusados por la Cámara de Diputados y juzgados por el Senado (artículo 72, N° 12), y

8) Declaración de estado de sitio o aprobación o rechazo de dicha declara-

(12) V.: Ob. citada, pág. 260.

ción cuando corresponde efectuarla al Presidente de la República, en caso de conmutación interior (artículo 72, N° 17).

Estos acuerdos tienen en el Congreso los mismos trámites que los proyectos de ley, y, en consecuencia son aprobados en un procedimiento armónico y continuado de relaciones entre ambas Cámaras.

La práctica parlamentaria ha extendido las materias de competencia de los acuerdos bicamerales a otras que no están expresamente establecidas en la Carta Fundamental y que tienen como característica común la de que se refieren única y exclusivamente a procedimientos internos del Congreso Nacional o de sus órganos mixtos.

Por disposición de la Constitución, la ley y los reglamentos de las Cámaras, el Congreso Nacional no actúa siempre en dos ramas separadas. En efecto, preceptos de dichos textos jurídicos establecen el Congreso Pleno y las Comisiones Mixtas de Senadores y Diputados.

Estos organismos están regulados en su funcionamiento interno por el reglamento del Senado, tanto por sus disposiciones genéricas como por algunas especiales referentes a ellos, por acuerdo de las dos Cámaras.

Los preceptos especiales del Reglamento del Senado, sin más, no son el resultado del acuerdo exclusivo de dicha corporación. Requieren, además, la aprobación de la Cámara de Diputados.

Por ello, el artículo 1° transitorio del actual Reglamento del Senado dispuso: "Los títulos XIV y XXII, "Ley de Presupuestos" y "Congreso Pleno", del actual Reglamento (vigente en la época), permanecerán en vigencia hasta que se aprueben sus textos reformados con el acuerdo de la Cámara de Diputados, y se dará a sus artículos una nueva numeración correlativa".

De este artículo se desprenden interesantes conclusiones. En primer término, que las disposiciones del Reglamento del Senado sobre los organismos mixtos del Congreso Nacional son el resultado de acuerdos independientes e idénticos de ambas Cámaras. En segundo lugar, que dichas normas obligan a éstas mientras no sean modificadas, u obviamente derogadas, por acuerdo de ambas ramas del Congreso Nacional. Por último, que dichos acuerdos sólo están unidos por su

efecto jurídico y, por tanto, que no es aplicable a este caso el procedimiento normal de los acuerdos bicamerales, en que una Cámara puede imponer a la otra su criterio si se dan determinados quórum de votaciones. Por ello, sólo tienen dos trámites, uno en cada Cámara.

4) Los acuerdos Unicamerales.—Los acuerdos unicamerales son una declaración de autoridad del Senado o de la Cámara de Diputados, recaída en sus atribuciones exclusivas, o sea, son resoluciones que en sí mismas constituyen un acto jurídico completo.

Esta definición engloba tanto a los actos denominados acuerdos como a aquellos que la práctica parlamentaria denomina por el ejercicio de la atribución exclusiva que se realiza.

Ya hemos dicho que esta distinción terminológica carece de importancia jurídica. Por ello, diversas autoridades designan como acuerdos ciertas resoluciones que en el lenguaje parlamentario no tienen dicha denominación. P. ej., la Corte Suprema, en sentencia de 24 de Septiembre de 1943, llama acuerdo del Senado a la resolución de éste en el juicio político (13); la Contraloría General de la República, en un dictamen, se refiere como a un simple acuerdo de la Cámara a la resolución de ésta sobre derogación o interpretación de una ley, declarando que dicho acuerdo es improcedente (14), etc.

El concepto expuesto se compone de tres elementos. El primero de ellos es que constituye una declaración de autoridad, concepto que ya hemos estudiado en el párrafo 3, al cual nos remitimos.

Su segundo elemento constitutivo consiste en que es una resolución, del Senado o de la Cámara de Diputados, que en sí misma tiene valor jurídico completo.

A este respecto, como hemos explicado en el párrafo 3, hay que entender que la resolución es la que constituye un acto jurídico completo, sin perjuicio de que haya sido solicitada por el Ejecutivo, la otra Cámara o, incluso, por un particu-

(13) Repertorio de Legislación y Jurisprudencia de la Const. y Leyes Políticas, pág. 67, 8 y 9 supra.

(14) Repertorio de Legislación y Jurisprudencia de la Constitución y Leyes Políticas, pág. 62, 2 infra.

lar. En este caso se encuentran todos los acuerdos del Senado no referentes a su organización y funcionamiento interno, y, de éstos, los relativos a las inhabilidades de sus miembros. En la Cámara de Diputados, en cambio, los acuerdos tienen iniciativa en ella misma, con excepción de los permisos para ausentarse del país de los ex Presidentes de la República y de los Ministros de Estado, y las inhabilidades de sus miembros.

Su tercer elemento constitutivo es que recaen en materias de la competencia exclusiva de cada Cámara.

5) Acuerdos Unicamerales Internos o Económicos.—Estos acuerdos son los relativos al funcionamiento y organización interna de las Cámaras y a los actos de sus miembros que no impliquen la acción de un órgano externo a la corporación respectiva.

Francois Boudet, fundándose en la práctica de las Asambleas francesas, excluye de esta clase de acuerdos a los que son mera explicación del reglamento, por no recibir ellos, en el lenguaje parlamentario francés, el nombre de resoluciones (15).

En nuestro país no podemos aplicar tal criterio, fundado en la terminología habitual de la práctica parlamentaria, debido a que, como ya lo hemos dicho, es sumamente confusa respecto a la denominación de los acuerdos unicamerales.

Así las resoluciones recaídas en peticiones de inhabilidad de sus miembros, por ejemplo, han sido nominadas o como la aprobación de un proyecto de acuerdo o como la adopción de un informe de Comisión.

Por lo demás, muchas de las resoluciones de aplicación e interpretación del reglamento constituyen en la práctica verdaderos acuerdos reglamentarios.

Nos referimos a los acuerdos adoptados por la unanimidad de los Comités parlamentarios, en el Senado, o por la unanimidad de la Sala, en la Cámara de Diputados, con el objeto de suspender el reglamento o establecer normas de procedimiento especiales para la tramitación de un proyecto determinado.

En igual caso se encuentra la aprobación de los informes de las Comisiones

de Constitución, Legislación y Justicia que interpretan disposiciones constitucionales, legales o reglamentarias.

Ellos constituyen acuerdos complementarios del reglamento, pues son obligatorios mientras no sean modificados o derogados.

Asimismo, muchas decisiones que en apariencia son meras aplicaciones del reglamento, en la realidad son enmiendas de éste para un caso particular, pues lo infringen.

Estos acuerdos se caracterizan porque todos sus efectos se producen en la Cámara que los ha adoptado, sin afectar a ningún otro órgano del Estado.

Por ello, nuestra Corte Suprema ha declarado que "sería mezclarse en las atribuciones de otros poderes públicos —cosa que está prohibida al Poder Judicial— estudiar, considerar y resolver si se llenaron o no los trámites prescritos por los Reglamentos de las Cámaras Legislativas para la decisión y votación de cada uno de los preceptos de una ley" (16).

Este fallo sienta la verdadera doctrina y los conceptos en él contenidos son aplicables a todas las autoridades del Estado. Debido a ello, puede afirmarse que estos acuerdos de la Cámara no las obligan sino ante sí mismas y que éstas tienen, respecto de las materias citadas, una potestad que carece totalmente de control.

6) Acuerdos Unicamerales externos.—Estas resoluciones son aquéllas que implican la acción de un órgano extraño a la Cámara o la fiscalización del Ejecutivo, siguiendo las concepciones de Francois Boudet.

Se dividen en dos grandes grupos, como se desprende de la propia definición:

a) Los de fiscalización de los actos de los otros órganos del Estado, la cual puede tener cuatro formas:

1.—La adopción de acuerdos o la sugerencia de observaciones al Presidente de la República sobre los actos del gobierno, y que obligan a éste a contestar por escrito o, verbalmente, por intermedio de los Ministros de Estado;

(16) Repertorio de Legislación y Jurisprudencia. Tomo I, del Código Civil. Sent. N° 1 del artículo 1º, pág. 1.

(15) V.: Ob. cit., págs. 276 y siguientes.

2.—La prestación del consentimiento del Senado a los actos del Presidente de la República que establezca la Constitución o la ley, y que son un requisito habilitante de dichos actos;

3.—La declaración de la Cámara de Diputados de si ha o no lugar a las acusaciones que diez o más de sus miembros formulen en contra de altos funcionarios del Estado por delitos o actuaciones públicas. Si se da lugar a ellas, el funcionario queda suspendido de su empleo, salvo que se trate del Presidente de la República, y la Cámara, habilitada para entablar la acusación ante el Senado;

4.—El conocimiento y fallo por el Senado de las acusaciones de la Cámara de Diputados. Si las aprueba, el funcionario afectado queda destituido y sujeto al juzgamiento por los tribunales ordinarios, si la causa invocada es constitutiva de delito. Si las rechaza, termina la suspensión de dicho funcionario.

Dentro de esta categoría debemos incluir los acuerdos que tienen por objeto posibilitar el cumplimiento de las atribuciones ya mencionadas, es decir, las autorizaciones de la Cámara de Diputados a los ex-Presidentes de la República (durante los seis meses siguientes a la expiración de su cargo) y a los Ministros de Estado, incluso durante los tres meses siguientes al término de sus funciones, para salir del país.

b) Las que implican la acción de otro órgano del Estado. Estas son las relativas al ejercicio de las atribuciones del Senado establecidas en los N.os 2, 3, 4 y 5 del Art. 42 de la Constitución, que autorizan la iniciación de la acción civil de perjuicios en contra de los Ministros de Estado; la iniciación de un proceso criminal en contra de un Intendente o Gobernador; la resolución de las contiendas de competencia entre las autoridades políticas o administrativas y los tribunales superiores de justicia, y la rehabilitación de la ciudadanía de quienes la han perdido por condena a pena aflictiva.

Todas las resoluciones a que nos hemos referido en este párrafo tienen los efectos jurídicos que la Constitución establece para cada caso, y se refieren a la acción de los demás órganos del Estado o la implican.

7.—**Dictámenes del Senado al Presidente de la República y expresiones de opinión de las Cámaras.**—No hemos considerado como acuerdo del Senado la atribución 7ª del artículo 42 de la Constitución, pues los dictámenes que dicho cuerpo da al Presidente de la República, cuando éste lo consulta, carecen de efectos jurídicos y, por tanto, no son actos jurídicos.

En igual caso se encuentran todas aquellas resoluciones del Senado y de la Cámara de Diputados que sean expresiones de la opinión de dichas asambleas.

La procedencia de estas resoluciones ha sido discutida, aunque la práctica uniforme es favorable respecto de la procedencia de las felicitaciones, homenajes y expresiones de condolencia a personas, entidades y naciones extranjeras.

A nuestro juicio, estas resoluciones, cualquiera que sea su contenido, son procedentes en el Senado, porque están expresamente autorizadas en el reglamento, y al no estar prohibidas ni por la Constitución ni por la ley, éstos pueden regular materias no contempladas en la Carta Fundamental.

En efecto, el artículo 85 del Reglamento del Senado autoriza a los Senadores para “promover o debatir cualquier asunto o cuestión que juzguen de interés público o conveniente para el mejor desempeño de sus cargos”, en Incidentes.

Los artículos 86 y 89 del citado Reglamento prohíben tratar en “Incidentes” los “proyectos de ley o asuntos que deban tramitarse como tales” y las indicaciones que tengan por objeto: “someter a la Sala o remitir en informe a una Comisión del Senado la cuestión de la legalidad o ilegalidad de un acto administrativo del Ejecutivo, salvo que éste haya afectado o afecte atribuciones exclusivas de la Corporación, y ejercer atribuciones fiscalizadoras, esto es, adoptar acuerdos o sugerir observaciones, se tramiten o no por escrito, que importen fiscalizar actos del Ejecutivo o vulnerar en cualquier forma lo dispuesto en el N° 2 del artículo 39 de la Constitución Política del Estado”.

De estas disposiciones se desprende que los Senadores pueden promover —o sea, “adelantar una cosa procurando su

logro" (17)—cualquier asunto de interés público que estimen conveniente para el desempeño de su cargo, con las excepciones establecidas en los artículos 86 y 89 del Reglamento.

Aún más, el inciso 2º del artículo 91 del mismo establece el procedimiento de votación para las indicaciones formuladas en Incidentes.

Podría argumentarse que este procedimiento es aplicable a las dos clases de indicaciones comunes de dicha parte de la sesión: publicación "in extenso" de los discursos pronunciados o peticiones de oficios a los Ministros de Estado.

Tal argumento debemos rechazarlo. Las publicaciones "in extenso" tienen un procedimiento especial de votación en el inciso 3º del artículo 91 del Reglamento, y las peticiones de oficio, de acuerdo con su artículo 88, no constituyen resoluciones del Senado. Por tanto, de aceptarse la tesis contraria, el inciso 2º del Art. 91 carecería de objeto.

En la Cámara de Diputados, en cambio, la situación es totalmente diferente. El inciso 2º del Art. 110 de su Reglamento dispone que "llámase incidentes la parte de la sesión destinada al ejercicio del derecho de fiscalización o a debatir cualesquiera otros puntos de interés público". O sea, autoriza a la Cámara solamente a debatir, y no a resolver, los asuntos de interés público.

Esta disposición está reforzada por la primera parte del Art. 114 de dicho reglamento, que estatuye: "Las proposiciones de incidentes, que necesitan acuerdo de la Cámara. . .", proposiciones que están indicadas en los artículos 172 y 173 del mismo, relativos exclusivamente a materias propias de la fiscalización.

Sin embargo, el artículo 28 autoriza a la unanimidad de la Sala para suspender la aplicación de preceptos reglamentarios para casos particulares, con algunas excepciones. Al no encontrarse entre ellas los acuerdos indicados, podemos concluir que tal regla le es perfectamente aplicable, y por tal motivo, por unanimidad, la Cámara de Diputados sería competente para pronunciarse sobre ellos.

8.—Acuerdos del Congreso Pleno.—El Congreso Pleno, como lo define Jorge Tapia, 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 acuerden ambas corporaciones (18).

En doctrina se ha discutido respecto de si la mencionada institución es una autoridad distinta del Congreso Nacional o sólo una forma especial en que éste actúa. Cualquiera que sea la conclusión que aceptemos, y que para los efectos de este trabajo carece de importancia, las reuniones del Congreso Pleno tienen por finalidad realizar determinadas actuaciones, las que desde un punto de vista jurídico formal son también acuerdos parlamentarios cuando éstas se traducen en la adopción de decisiones.

En efecto, dichas resoluciones son declaraciones de autoridad, pues el Congreso Pleno ejerce parte de la soberanía; efectuadas por el Congreso Nacional, sin la concurrencia del Presidente de la República, y en ejercicio de atribuciones exclusivas que la Constitución otorga a una autoridad formada por los miembros de ambas Cámaras.

Las reuniones del Congreso Pleno se clasifican en propiamente tales y meramente solemnes. Las primeras se efectúan por mandato constitucional y para realizar determinados actos que producen efectos jurídicos, y las segundas, por disposición de la Carta Fundamental o por acuerdos aprobados por ambas ramas del Parlamento, no pudiendo adoptarse en ellas resolución alguna.

La primera clase de sesiones tiene por objeto proclamar, o elegir al Presidente de la República, cuando ninguno de los candidatos hubiere obtenido mayoría absoluta de los sufragios emitidos, y votar las reformas constitucionales aprobadas por ambas Cámaras.

Las reuniones meramente solemnes se realizan, según la Constitución, para recibir la cuenta del Presidente de la República sobre el estado político y administrativo de la Nación, al inaugurarse la legislatura ordinaria, y para la prestación de juramento del Presidente electo.

(17) Diccionario de la Real Academia de la Lengua, Primera acepción.

(18) El Congreso Pleno. 1ª Parte: Revista de Derecho Público. N° 3, pág. 83.

Esta última clase de sesiones también puede efectuarse por acuerdos de las dos Cámaras. En este caso se llaman sesiones conjuntas del Senado y de la Cámara de Diputados. Estas sesiones pueden tener sólo objetos protocolares, porque, de acuerdo con el artículo 4º de la Cons-

titución, el Congreso Pleno, como autoridad estatal, sólo puede realizar las funciones que le concede expresamente la Carta Fundamental (19).

(19) Ver Jorge Tapia, El Congreso Pleno, 2ª Parte: Revista de Derecho Público, Nº 4, pág. 51.

Cuestiones de procedimiento en la reforma de la Constitución Política del Estado

URBANO MARIN VALLEJO
(Ayudante del Seminario de Derecho Público).

Art. 108.—“La reforma de las disposiciones constitucionales se someterá a las tramitaciones de un proyecto de ley, salvo las excepciones que a continuación se indican:

El proyecto de reforma necesitará para ser aprobado en cada Cámara, el voto conforme de la mayoría de los Diputados o Senadores en actual ejercicio.

Las dos Cámaras, reunidas en sesión pública, con asistencia de la mayoría del total de sus miembros, sesenta días después de aprobado un proyecto en la forma señalada en el inciso anterior, tomarán conocimiento de él y procederán a votarlo, sin mayor debate.

El proyecto que apruebe la mayoría del Congreso Pleno, pasará al Presidente de la República.

Si en el día señalado no se reuniera la mayoría del total de los miembros del Congreso, la sesión se verificará al siguiente, con los Diputados y Senadores que asistan.”

Art. 109.—“El proyecto sólo podrá ser observado por el Presidente de la República, para proponer modificaciones y correcciones a las reformas acordadas por el Congreso Pleno.

Si las modificaciones que el Presidente de la República propusiere, fueren aprobadas por ambas Cámaras, se devolverá el proyecto al Presidente para su promulgación.

Si las dos Cámaras desecharen todas o algunas de las observaciones del Presidente de la República 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, o para que, si éste lo estima conveniente, consulte a la Nación, dentro del término de treinta días, los puntos en desacuerdo, por medio de un plebiscito. El proyecto que se apruebe en el plebiscito se promulgará como reforma constitucional.”

SUMARIO

Generalidades. Informe de la Comisión de Constitución, Legislación, Justicia y Reglamento del Senado. Análisis de algunas conclusiones. Eficacia y proyecciones del acuerdo. Solución a los conflictos surgidos entre los Organos del Poder.

Generalidades.

Aunque el procedimiento de reforma de la Constitución Política del Estado fue ya objeto del trabajo de que es autor Iván Auger Labarca y que se publicara en el número anterior de esta Revista, (1), el interés que ofrece el tema, tanto desde un punto de vista netamente jurídico, cuanto por su sostenida actualidad en nuestro medio político, justifica ensayar un nuevo examen de los puntos más destacados que presenta el proceso de modificación de las normas constitucionales.

Tal licencia aparece aun más explicable, si se considera que en fecha reciente la Comisión de Constitución, Legislación, Justicia y Reglamento del Senado ha emitido un informe que versa específicamente sobre diversos aspectos relacionados con ese procedimiento de reforma, y que por la extensión de las materias que trata y la trascendencia de sus conclusiones, mueve a realizar un segundo intento de análisis de las principales cuestiones de naturaleza procedimental que plantea la modificación de la Carta Política Nacional, y a formular, asimismo, algunas observaciones en torno a ciertas interrogantes que surgen a propósito del tema.

Dicho informe de Comisión, cuyas conclusiones fueron posteriormente consideradas y aprobadas en su gran mayoría por el Senado, representa, desde lue-

(1) “Procedimiento de la reforma de la Constitución”. Revista de Derecho Público, Nº 4 de septiembre de 1965, págs. 51 a 58.