

Enrique Navarro Beltrán*

Derecho Constitucional Chileno

Tomo II

Humberto Nogueira Alcalá

Editorial Legal Publishing Thomson Reuters (2013), 787 páginas

Recensiones

A fines del 2013, el profesor Humberto Nogueira Alcalá lanzó su segundo Tomo de la obra “Derecho Constitucional Chileno”, la que en siete capítulos aborda las principales características del régimen político chileno, en especial, las funciones de gobierno y administración, legislativo y judicial.

Así, en el capítulo I se refiere al presidencialismo latinoamericano, conceptualizado genéricamente como un tipo de gobierno democrático representativo de separación de poderes, dotado de un ejecutivo monista cuyo órgano central es un Presidente de la República elegido por sufragio universal, por un período fijo de tiempo, responsable políticamente sólo ante la ciudadanía, quien desempeña las funciones simultáneas de Jefe de Estado, de Jefe de Gobierno y de la Administración, siendo los Ministros colaboradores en la función de gobierno mientras cuenten con su confianza política.

Entre los mecanismos de control para evitar el riesgo autocrático, el autor resalta la regla del mandato fijo y relativamente breve, acompañado en algunos casos con la prohibición de reelección inmediata y la acusación constitucional, todos los cuales se presentan en nuestro régimen constitucional vigente, especialmente después de la reforma constitucional de 2005.

A su vez, en cuanto a los diversos tipos de presidencialismo alude a las formas “puras”, en donde los Ministros de Estado son sólo de la confianza exclusiva presidencial, y aquellos “atenuados” o con rasgos parlamentarios, citándose entre otros los de Uruguay (1967), Perú (1993), Argentina (reforma de 1994) y Venezuela (1999). Igualmente, en relación a ciertas técnicas utilizadas por los nuevos presidencialismos democráticos, se citan los de hacer coincidir las elecciones presidenciales y parlamentarias a la vez que la segunda vuelta como mecanismo mayoritario de elección.

En el capítulo II se analiza el Gobierno en la Constitución vigente. Para estos efectos, se alude al ámbito de su competencia, esto es, “*todo cuanto tiene por objeto la conservación del orden público en el interior y la seguridad externa de la República, de acuerdo con la Constitución y las leyes*”, fórmula clásica de nuestro constitucionalismo y que se remonta a la Constitución de Cádiz de 1812. De mismo modo, se analizan los requisitos para ser elegido Presidente y el sistema de elección mayoritario uninominal a dos vueltas, siguiendo el modelo francés, lo que también ha sido adoptado por diversos países latinoamericanos. Igualmente, las reglas de subrogación, reemplazo y vacancia. A su vez, el período presidencial y la prohibición de reelección inmediata.

Especial estudio se efectúa en relación a las atribuciones del Presidente de la República, las que se encuentran numeradas en el artículo 32 de la Carta Fundamental, que el autor las clasifica, diferenciando entre las constituyentes, legislativas (como colegislador, resaltando la iniciativa exclusiva, la urgencia, el poder de veto y la facultad de dictar DFL), gubernativas, administrativas (destacando la potestad reglamentaria y nombramientos), judiciales, nombramiento de miembros de órganos constitucionales y otras. Como se sabe, en el régimen chileno, la potestad reglamentaria no sólo es de “ejecución” de ley, sino que también a través de la denominada “autónoma”, se le autoriza para dictar normas en todas aquellas que no son propias de la reserva legal, estas últimas enumeradas taxativamente, aunque con una fórmula también general.

Debe resaltarse especialmente el análisis que se efectúa acerca de las bases generales de la Administración del Estado, en donde caracteriza su estatuto jurídico y conformación, el derecho a la carrera funcionaria y los criterios en materia de responsabilidad patrimonial del Estado, citando no solo la doctrina autorizada sino que también la jurisprudencia más reciente de la Corte Suprema en esta materia.

El capítulo III se refiere al Gobierno y Administración Interior del Estado, para lo cual se remonta a la evolución del proceso de descentralización administrativa territorial en Chile, a la vez que al fenómeno de la regionalización, con las particularidades que ésta presenta en nuestro país y que, por cierto, distan bastante de los fenómenos existentes en el derecho comparado europeo, como es el caso del español o italiano. Se trata de un desafío aún pendiente en nuestro país.

Por su parte, a nivel regional, se revisa el sistema de gobierno y administración, encabezada por el Intendente y el consejo regional, haciendo referencia tanto a su integración (que actualmente se efectúa a través de una votación directa, lo que constituye una importa innovación en aras de profundizar nuestro régimen democrático), estatuto, como sus competencias y mecanismo de financiamiento. Por su lado, en el ámbito provincial se alude al Gobernador y al consejo económico social. Como se sabe, las Asambleas Provinciales han constituido una quimera en nuestra historia constitucional. Por último, en cuanto a la comuna se caracteriza el municipio, a la cabeza del alcalde y el concejo, sistematizando sus atribuciones y competencia; a la vez que los mecanismos de participación ciudadana como son los plebiscitos y las consultas no vinculantes, los que han tenido aún una reducida aplicación, lamentablemente circunscrita sólo a ciertas comunas más pudientes.

El capítulo IV se refiere a las Fuerzas Armadas, de Orden y Seguridad Pública. En tal sentido, se revisa primeramente la regulación de esta materia en la evolución constitucional y su actual normativa, diferenciándose sus roles y misión, los principios básicos constitucionales, los mecanismos de designación y remoción de sus titulares, a través de un decreto fundado, materia que -como se sabe- fue reformada sustancialmente el año 2005, eliminándose así los denominados “enclaves autoritarios”.

Posteriormente, se aborda los estados de excepción constitucional, normativa reformada el año 2005 y que no ha sido aún complementada adecuadamente en la legislación orgánica complementaria. En relación a los diversos estados se alude a las circunstancias de hecho que facultan su dictación, las autoridades facultadas para decretarlas, la duración y los efectos de la misma, especialmente en materia de restricción de derechos fundamentales, a la vez que los mecanismos de control jurisdiccional y limitaciones en materia convencional internacional de los derechos humanos. Lamentablemente en nuestra historia republicana los estados de excepción constitucional han sido la regla general en los siglos XIX y XX, a lo que debe agregarse la necesidad de actualizar la normativa para hacer frente

a situaciones de desastres naturales tan usuales en nuestra “lógica geografía”, como lo recordaba Benjamín Subercaseaux.

El capítulo VI corresponde al Congreso Nacional. En tal sentido, se revisa su configuración histórica institucional (bicameral desde 1822), los requisitos para ser elegido diputado y senador, la renuncia, vacantes, prohibiciones (inhabilidades, incompatibilidades, incapacidades y causales de cesación), privilegios (inviolabilidad, fuero y dieta). En tal sentido, debe destacarse la adecuada inclusión de la más reciente jurisprudencia constitucional que ha interpretado las causales restrictivamente y precisado el alcance del desafuero, exigiendo las garantías propias de un justo y racional proceso.

En materia de atribuciones del Congreso Nacional se resalta especialmente los mecanismos de fiscalización de la Cámara de Diputados, especialmente reforzadas el 2005, lo que se materializa a través de acuerdos, citaciones y comisiones investigadoras. De igual forma se revisa detenidamente la institución de la acusación constitucional, su evolución histórica, procedimiento (sujetos, causales, quórum y tramitación) y sus efectos, especialmente en relación a la decisión del Senado, que resuelve como jurado.

De igual forma, el autor alude a otras atribuciones del Senado que le otorga el artículo 52 de la Carta Fundamental, entre las cuales se destaca las relativas al fuero civil ministerial, resolver ciertas contiendas de competencia, rehabilitación de ciudadanía, autorización para ausentarse del Presidente, otorgar consentimiento al Presidente de ciertos actos, declarar inhabilidad presidencial y función consultiva. A su vez, en relación al Congreso Nacional se efectúa detenidamente un análisis de la tramitación y aprobación de los tratados internacionales, materia en la que es reconocida la versación y aportes del profesor Nogueira.

En cuanto a las leyes se revisa las categorías existentes, la tramitación de las mismas (iniciativa, origen, doble aprobación, comisión mixta, urgencia, aprobación y publicación), todo ello de acuerdo a la jurisprudencia del Tribunal Constitucional, en una materia en la que han existido importantes decisiones, especialmente, en relación a la iniciativa exclusiva presidencial (piénsese en los casos de concepto de empresa y subcontratación o límites de beneficios en post natal), materias de reserva legal (financiamiento del transporte), ideas matrices o quórum de aprobación.

Finalmente, en el capítulo VII se sistematizan las bases constitucionales del Poder Judicial, encabezado por la Corte Suprema (cuyo establecimiento efectivo se remonta a 1823), resaltándose -entre otros- los principios de juridicidad, jurisdicción, legalidad, independencia e imparcialidad, inamovilidad, imperio, responsabilidad, generación, fuero y superintendencia directiva, correccional y económica; todo ello a la luz de la más relevante jurisprudencia emanada principalmente del Tribunal Constitucional (en donde las principales decisiones han sido fruto del control obligatorio de las leyes sobre atribuciones de los tribunales de justicia, materia en la que además debe escucharse la opinión de la Corte Suprema) y de la jurisdicción interamericana, lo que ciertamente debe resaltarse, habida consideración de la importancia que ha adquirido dicha judicatura supranacional.

Como puede observarse se trata de una excelente y muy completa publicación, no circunscrita exclusivamente al derecho nacional y a la jurisprudencia constitucional, sino que incorpora especialmente derecho constitucional iberoamericano, razón por la cual debe felicitarse y celebrarse esta nueva obra del profesor Nogueira, cuyo texto -por tanto- es mucho más amplio que su título (“Derecho Constitucional Chileno”) y transita evidentemente a una categoría propia de libros jurídicos que deben

ser necesariamente consultados por todos los abogados, jueces y estudiosos del derecho que habitan esta tierra nuestra y querida en América Latina.

Santiago de Chile, julio de 2014