

Paulino Varas Alfonso*

“Estatuto de la Función Parlamentaria” Concepto consagrado en la reforma de la Ley Orgánica Constitucional del Congreso (Ley N° 20.447, de 3 de julio de 2010). Statute of the Parliamentary Function

Escuela de Postgrado
Facultad de Derecho
sobre Congreso Nacional

Resumen

Antes de la reforma Constitucional de 2005, existían numerosos conceptos poco claros o ambiguos en nuestra Carta Fundamental, situación que generaba conflictos interpretativos. Uno de ellos es precisamente el Estatuto de la Función Parlamentaria, que tras esta reforma fue definido por primera vez en una ley orgánica constitucional.

Palabras clave

Función parlamentaria, reforma constitucional, ley orgánica constitucional.

Abstract

Before the constitutional reform of 2005 there were several unclear or ambiguous terms in our Fundamental Law, that created interpretative conflicts. One of these terms was the Statute of the Parliamentary Function, that after the reform was defined for the first time in an organic law.

Key words

Parliamentary function, constitutional reform, organic constitutional law.

* Profesor Titular
de Derecho
Constitucional,
Facultad de Derecho,
Universidad de Chile

Por primera vez en la historia constitucional chilena se define expresamente el “Estatuto de la Función Parlamentaria” al establecer el inciso 2º del artículo 66 de la Ley Nº 20.447 textualmente: “Se entenderá por función parlamentaria todas las actividades que realizan los senadores y diputados para dar cumplimiento a las funciones y atribuciones que les confieren la Constitución y las leyes. Ella comprende la tarea de representación popular y las diversas labores políticas que llevan a cabo aquéllos y los comités parlamentarios.”

La Ley Nº 20.447 que introduce a la Ley Orgánica Constitucional del Congreso Nacional las adecuaciones necesarias para adaptarla a la Ley Nº 20.050, que reformó la Constitución, ha creado una modalidad nueva de Ley Orgánica Constitucional que puede tipificarse como “Adecuatoria de la Carta Fundamental”, sin perjuicio de que existe otra especie de Ley Orgánica Constitucional “adecuatoria” del sistema legal chileno, la Reforma Procesal Penal, como es la Ley Nº 19.806, de 31 de 3 mayo de 2002.

1. El inciso 2º del artículo 66 de la Ley Nº 20.447, de 3 de julio de 2010, que introduce en la Ley Orgánica del Congreso Nacional, las adecuaciones necesarias para adaptarla a la Ley Nº 20.050, que reformó la Constitución Política de la República, establece:

“Se entenderá por función parlamentaria todas las actividades que realizan senadores y diputados para dar cumplimiento a las funciones y atribuciones que les confieren la Constitución y las Leyes. Ella comprende la tarea de representación popular y las diversas labores políticas que llevan a cabo aquéllos y los comités parlamentarios.”

2. En la Comisión Mixta (Boletín 3962-07) encargada de proponer la forma y modo de resolver las divergencias suscitadas entre ambas Cámaras durante la tramitación del proyecto de Ley –publicada como Ley Nº 20.447–, los entonces Presidentes del Senado, Senador Jovino Novoa Vásquez y de la Cámara de Diputados, Diputado Rodrigo Álvarez Zenteno, solicitaron ser recibidos con el fin de presentar un conjunto de proposiciones que, enmarcados en las ideas matrices de dicha iniciativa de Ley, tienen por objeto perfeccionar la legislación que regula el funcionamiento del Congreso Nacional y hacer más transparente la forma en que se adaptan las decisiones al interior del Parlamento, lo que permite adecuarla de manera más plena a las Reformas Constitucionales del año 2005.

Al respecto, en las páginas 7 a 9 del informe de la Comisión Mixta, de 11 de noviembre de 2009, se señala:

“En particular, el Honorable Senador señor Novoa explicó que los cambios que se propone efectuar a la Ley Orgánica Constitucional del Congreso Nacional desde esta perspectiva, son las siguientes:

- i) Incorporar la obligación de que los reglamentos de ambas Cámaras consignen normas para cautelar el acceso del público a la información en conformidad con la Ley de Transparencia de la Función Pública.
 - ii) Consagrar en la ley Orgánica del Congreso las Comisiones de Ética, Transparencia o Conducta Parlamentaria de la Cámara de Diputados y del Senado, sus funciones y la forma en que sus miembros son elegidos.
 - iii) Regular los comités parlamentarios, estableciendo su estatuto jurídico y sus principales funciones.
 - iv) Otorgar reconocimiento legal a las Comisiones de Régimen de la Cámara de Diputados y del Senado.
 - v) Perfeccionar las declaraciones de intereses de los parlamentarios, hacer obligatoria su publicación en los sitios electrónicos oficiales de la respectiva Corporación, disponer que los Senadores deben actualizar su declaración al inicio de cada período legislativo, y, que tanto Senadores como Diputados, deben poner al día dichas declaraciones cada vez que se produzca un cambio relevante en ellos.
 - vi) Enmendar las normas sobre declaraciones de patrimonio de los parlamentarios, con el fin de hacer obligatoria su publicación en los sitios electrónicos oficiales de la respectiva Corporación, establecer que los Senadores y Diputados deberán presentar dichas declaraciones dentro de los 30 días desde que asuman su cargo y actualizarla entre los ciento cincuenta y los ciento veinte días antes del término del período legislativo que se encuentra sirviendo.
 - vii) Precisar el procedimiento y las sanciones aplicables al parlamentario que incumpla las mencionadas obligaciones.
 - viii) Crear un Consejo Resolutivo de Asignaciones Parlamentarias, encargado de determinar el monto, destino y reajustabilidad de los fondos públicos destinados por cada Cámara a financiar el ejercicio de la función parlamentaria. Se propone que este Consejo esté integrado por dos ex Decanos de Facultades de Administración, Economía o Derecho de cualquier Universidad acreditada oficialmente por el Estado; un ex senador y un ex diputado que se hayan desempeñado como parlamentarios con un mínimo de ocho años; y un ex ministro de Hacienda o un ex Director de Presupuesto: Los consejeros serán elegidos con la aprobación de los tres quintos de los diputados y senadores en ejercicio, a propuesta de una comisión bicameral; durarán cuatro años en sus cargos, pudiendo ser reelegidos y serán inamovibles en su cargo salvo excepciones. También se proponen normas sobre el funcionamiento interno del Consejo, la adopción de sus acuerdos, la ejecución de éstos y sobre las vacancias que se produzcan en los cargos de consejeros.
- Se sugiere asimismo, incorporar una definición, para todos los efectos legales, de "**función pública parlamentaria**", entendiéndose por tal el ejercicio de la potestad legislativa, de las demás atribuciones y obligaciones que establecen las leyes o los

parlamentarios y las actividades destinadas al cumplimiento de tales funciones; el rol de representación popular y toda actividad política que en su cumplimiento realizan los diputados, senadores y comités parlamentarios. Dentro de este concepto, quedan incluidas las funciones que los parlamentarios cumplen como legisladores en la discusión y aprobación de las leyes y tratados internacionales; las actividades en las que participan oficialmente en Chile o en el extranjero en su calidad de parlamentarios; el trabajo que realizan en sus distritos, que incluye entre otras actividades, tomar parte en ceremonias, en reuniones con personas y grupos de interés y la realización de visitas a organizaciones, establecimientos o empresas; la acción política que desempeñan como miembros de un partido político, la que considera la participación en seminarios nacionales e internacionales, encuentros, consejos, reuniones, actos de campaña y proclamaciones; y los actos de fiscalización que realizan los diputados en el ejercicio de sus facultades, como inspecciones, visitas, presentaciones judiciales o ante órganos administrativos, entre otras.

De igual manera, se propone constituir un Comité de Auditoría Parlamentaria del Congreso Nacional, encargado de controlar el uso de los fondos públicos destinados a financiar el ejercicio de la función parlamentaria y ejercer las demás funciones que se le asignen en los reglamentos de cada Corporación....”

En la página 10 del informe de la Comisión Mixta se afirma:

“A continuación, intervino el Presidente de la Cámara de Diputados, Honorable Diputado señor Álvarez, quién agradeció a los Senadores y Diputados de esa Comisión haberle permitido, junto al honorable Senador Novoa, presentar algunas ideas y reflexiones que surgen del afán de mejorar el funcionamiento del Congreso Nacional.

En primer lugar, expresó que suscribía los planteamientos formulados por el señor Presidente del Senado. Recordó que dentro de pocos meses se celebrará el Bicentenario, no sólo de Chile, sino que también del Congreso Nacional, el 4 de julio del año 2011, y por eso decidió con el Honorable Senador señor Novoa analizar distintas materias que les parecían propias de una agenda bicentenaria, una agenda para un Congreso Nacional más moderno y transparente.”

3. La discusión y aprobación de la propuesta de los Presidentes de ambas Cámaras sobre la definición de “Función Parlamentaria” aparece descrita en las páginas 175 a 178 del Informe de la Comisión Mixta, que se transcribe a continuación:

“Seguidamente, consideraron un inciso segundo propuesto por ambos Presidentes, que define lo que ha de entenderse por función pública parlamentaria. Su texto es el siguiente:

“Para todos los efectos legales, se entenderá por función pública parlamentaria el ejercicio de la potestad legislativa y de las demás atribuciones y obligaciones que establecen las leyes a los parlamentarios y toda activi-

dad destinada al cumplimiento de tales funciones; el de la representación popular y toda actividad política que realizan los diputados, senadores y comités parlamentarios”.

En relación con este precepto, el Presidente de la Cámara de Diputados, Honorable Diputado señor Álvarez, informó que esta norma persigue precisar que las asignaciones parlamentarias se establecen para que los parlamentarios puedan desarrollar las tareas que les encomienda el orden constitucional y las leyes.

En este sentido, sugirió enmendar la norma propuesta para precisar que la función parlamentaria comprende no sólo el ejercicio de las funciones y atribuciones que establecen las leyes sino que, asimismo, las que determina la Constitución Política.

El Ministro Viera Gallo planteó la idea de suprimir en esta norma las referencia que ella hace a modo de ejemplar, a la “representación popular y toda la actividad política que realizan los diputados, senadores y comités parlamentarios”, ya que esta última oración hace extensiva la actividad parlamentaria a toda actividad política.

El Honorable Senador señor Espina recordó que la función parlamentaria, de conformidad a lo que establece la Constitución Política y las Leyes, comprende no sólo las tareas legislativas sino que también la de representar políticamente al electorado. En el caso de los Diputados, considera, además, la de fiscalizar los actos del Gobierno y, tratándose de los Senadores, el ejercicio de un conjunto de funciones que la Constitución entrega de manera exclusiva al Senado. Añadió que muchos incurren en el error de creer que la labor parlamentaria se agota en el ejercicio de la función legislativa y desconoce la gran cantidad de tiempo que los parlamentarios destinan a las labores de representación popular y a otras actividades políticas que son consecuencia de lo anterior. Connotó que la inmensa mayoría de los diputados y senadores son militantes de un partido político y en tal condición asisten a las reuniones partidarias, participan en los consejos generales del partido y se reúnen con sus electores. Esas actividades políticas, añadió, son fundamentales para poder desarrollar la labor parlamentaria. En consecuencia, la definición de función pública parlamentaria debe incluir las tareas de representación popular y demás actividades políticas que realizan los parlamentarios. Concluyó señalando que la actividad política partidista es un elemento de la esencia de la vida parlamentaria.

El Ministro señor Viera-Gallo señaló que si bien lo anterior es cierto, dicho Consejo Resolutivo no debiera crear asignaciones especiales para financiar gastos de campaña electoral, ni incrementar las asignaciones que reciben los parlamentarios en los períodos electorales.

El Honorable Senador señor Espina indicó que los parlamentarios tienen gastos permanentes, asociados a las funciones que cumplen, los que no desaparecen en los períodos de campañas electorales; deben, por ejemplo mantener sedes, pagar a los empleados que trabajan con ellos o viajar a la zona que representan.

El Ministro señor Viera Gallo explicó que lo que no debiera financiarse son los gastos de campaña o desembolsos de carácter extraordinario con cargo a las asignaciones parlamentarias. Agregó que entendía que cuando la norma habla de actividad política parlamentaria se refiere a la actividad permanente que efectúan los diputados y senadores y no a los gastos extraordinarios que deben asumir durante su campaña electoral.

El Honorable Diputado señor Burgos propuso suprimir, por innecesaria, la frase “Para todos los efectos legales”, que encabeza este inciso.

La Honorable Senadora señora Alvear concordó en la idea de que no se pueden crear asignaciones especiales con fines electorales ni otorgar recursos adicionales en períodos de campaña.

El Honorable Senador señor Vásquez y el Honorable Diputado señor Ceroni indicaron que el Consejo Resolutivo de Asignaciones Parlamentarias en ningún caso podría crear o incrementar asignaciones de los parlamentarios para financiar gastos electorales.

El Honorable Senador Novoa afirmó que es perfectamente legítimo y no constituye ninguna tipo de falta que los parlamentarios, dentro de la actividad política que desarrollan, entreguen folletos o promuevan tal o cual candidatura presidencial afín a sus ideas políticas o concurran a reuniones o participen en encuentros con sus electores; lo que no debe permitirse, resaltó, es la creación de asignaciones especiales con fines electorales.

El Honorable Diputado señor Díaz explicó que el objeto principal de esta norma era precisar lo que se entiende por función parlamentaria y, en ese sentido, estimó primordial no olvidar que ella tiene un carácter político y no técnico, como han difundido erróneamente algunos medios de comunicación. Explicó que, en consecuencia, le parecía adecuado que el inciso en estudio señale expresamente que dicha función comprende las actividades políticas que efectúan los parlamentarios. Asimismo, propuso eliminar la expresión “Pública”, que se utiliza para calificar la función parlamentaria.

Teniendo en cuenta estos antecedentes, el Honorable Senador señor Espina propuso a la Comisión Mixta aprobar la siguiente redacción:

“Se entenderá por función parlamentaria todas las actividades que realizan senadores y diputados para dar cumplimiento a las funciones y atribuciones que les confieren la Constitución y las leyes. Ella comprende la tarea de representación popular y las diversas labores políticas que aquéllos y los comités parlamentarios realizan”.

Los miembros presentes de la Comisión Mixta estimaron adecuada la redacción y, unánimemente, resolvieron acogerla, sumándose a la constancia expresada por el Honorable Senador Espina.

Votaron favorablemente los Honorables Senadores señora Alvear y señores Espina, Muñoz, Aburto y Vásquez y los Honorables Diputados señores Burgos, Cardemil, Ceroni, Díaz y Eluchans”.

4. La Comisión Mixta, en el texto definitivo (Pag. 227 del informe), le dio la actual redacción a la segunda oración del inciso 2º del artículo 66 de la Ley N° 20.447 al establecer: “Esta comprende la tarea de representación popular y las diversas labores políticas que llevan a cabo aquellos y los Comités Parlamentarios.

5. Respecto de los Comités Parlamentarios, a que se refería la propuesta N° 3 de los Presidentes de ambas Cámaras, en las páginas 35 y 36 del Informe de la Comisión Mixta se precisa:

“Seguidamente, la Comisión Mixta examinó una proposición de los Presidentes de ambas Corporaciones en que se establece que los diputados y senadores podrán agruparse en comités parlamentarios, los que gozarán de personalidad jurídica por el solo ministerio de la ley y podrán realizar todo tipo de contrataciones de personal, bienes y servicios con cargo a sus respectivas asignaciones y ejercer las demás atribuciones que les asignen los reglamentos.

Al considerar esta proposición se tuvo en cuenta que los comités parlamentarios son, por mandato constitucional, órganos que forman parte tanto del Senado como de la Cámara de Diputados, razón por la que no pueden tener una personalidad jurídica distinta de esas corporaciones.

Asimismo, se connotó que, como se ha acordado que cada Cámara podrá contratar, si así lo estima necesario, al personal que prestará servicio en los Comités, no resulta necesario aprobar una norma de este tipo.

En consideración a estos antecedentes, la proposición fue retirada por sus autores”.

6. Acerca de la “Función Parlamentaria” cabe tener presente que se refieren a ella el inciso 1º del artículo 66, el inciso 1º del artículo 66 A y el inciso 1º del Artículo 66 C, de la Ley Orgánica Constitucional, N° 20.447, que establecen:

“Artículo 66.- El Consejo Resolutivo de Asignaciones Parlamentarias determinará, con cargo al presupuesto del Congreso Nacional y conforme a los principios que rigen la actividad parlamentaria, el monto, el destino, la reajustabilidad y los criterios de uso de los fondos públicos destinados por cada Cámara a financiar el ejercicio de la función parlamentaria. Para efectuar dicha labor, el Consejo oír a las Comisiones de Régimen Interior del Senado y de Régimen Interno de la Cámara de Diputados”.

“Artículo 66 A.- El Comité de Auditoría Parlamentaria será un servicio común del Congreso Nacional y estará encargada de controlar el uso de los fondos públicos destinados a financiar el ejercicio de la función parlamentaria y de revisar las auditorías que el Senado y la Cámara de Diputados y

la Biblioteca del Congreso Nacional efectúen de sus gastos institucionales. A propuesta de una Comisión Bicameral integrada por cuatro diputados y cuatro senadores, elegidos por la Sala de la Corporación a la que pertenecen, se reglamentará la forma en que el Comité cumplirá sus funciones. Este reglamento deberá ser aprobado, con las formalidades que rigen la tramitación de un proyecto de ley, por la mayoría absoluta de los miembros presentes del Senado y de la Cámara de Diputados”.

“Artículo 66 C.- Corresponde al Presidente de cada Cámara ejercer acciones en representación de ésta ante el Tribunal Constitucional y los tribunales superiores de justicia. Asimismo, le corresponderá denunciar los hechos que conozca en función de su cargo y que revistan caracteres de delito y se vinculen con el mal uso de los recursos destinados a financiar la función parlamentaria. Lo anterior se entenderá sin perjuicio de la Facultad del ministerio público para ejercer la acción penal”.

7. En sesión de 18 de noviembre de 2010 la Cámara de Diputados aprobó el informe de la Comisión Mixta, lo que hizo igualmente el Senado en sesión de 25 de noviembre del mismo año.

8. Conclusión.

8.1 Por primera vez en la historia constitucional chilena se define el “Estatuto de la Función Parlamentaria” al establecer expresamente en el inciso 20 del artículo 66 de la Ley N° 20.447, lo que se entenderá por dicha trascendental “función”.

8.2 Cabe tener presente que la Ley N° 20.447 que introduce a la Ley Orgánica Constitucional del Congreso Nacional, las adecuaciones necesarias para adaptarla a la Ley N° 20.050, que reformó la Constitución Política de la República, ha creado una modalidad nueva de Ley Orgánica Constitucional que puede tipificarse como “adecuatoria” de la Carta Fundamental, sin perjuicio de que existe otra especie de la Ley Orgánica Constitucional “adecuatoria” del sistema legal chileno a la Reforma Procesal Penal como es la Ley N° 19.806, de 31 de mayo de 2002.

8.3 Según el Diccionario de la Lengua de la Real Academia Española la palabra “adecuar” significa “proponer, acomodar, apropiar algo a otra cosa” y a su vez “acomodar” consiste en “colocar algo de modo que se ajuste o adapte a otra cosa, lo cual permite afirmar que la Ley Orgánica Constitucional N° 20.447, de 3 de julio de 2010, que introduce en la Ley Orgánica del Congreso Nacional las adecuaciones necesarias para adaptarla a la Ley N° 20.050, que reformó la Constitución Política de la República, tuvo por objeto ajustar o adaptar dicha Ley Orgánica Constitucional a la Carta Fundamental.

8.4 Tratándose del “Estatuto de la función parlamentaria”, definida en el inciso 20 del Art. 66 de la Ley N° 20.447, puede sostenerse que el mencionado Estatuto se

ajusta o adapta a la Ley Suprema. Por esta razón se sugiere agregar al artículo 46 de la Constitución Política el siguiente inciso 2º:

“Se entenderá por función parlamentaria todas las actividades que realizan los senadores y diputados para dar cumplimiento a las funciones y atribuciones que les confieren la Constitución y las leyes. Ella comprende la tarea de representación popular y las diversas labores políticas que llevan a cabo los parlamentarios”.

