

Osvaldo Garay Opaso*

Órganos administrativos del Senado

Normativa jurídica aplicable

Previo a cualquier análisis sobre el tema que nos corresponde desarrollar, es preciso delimitar el marco jurídico aplicable a las instituciones de la Cámara Alta, dado que, la regulación de los organismos y servicios de la Corporación, se encuentra dispersa en una serie de normas. Ellas son:

1º Constitución Política de la República de 1980.

A propósito del art. 61, por el cual el Congreso Nacional puede autorizar al Presidente de la República para dictar D.F.L., cuando éste lo solicite. No obstante dicha autorización no puede comprender las facultades que afecten a la organización, atribuciones y régimen de los funcionarios del Congreso Nacional.

En consecuencia, solo la ley puede regular lo relativo al estatuto de los funcionarios del Congreso Nacional. Dicha conclusión se confirma con lo preceptuado en el art. 62 N° 2, en relación con el art. 60 N° 14, de nuestra Carta Fundamental.

2º Ley N° 18.918, Orgánica Constitucional del Congreso Nacional, de 05 de febrero de 1990, dictada en la postrimerías del Régimen Militar.

En dicho cuerpo normativo se explicita que el nombramiento, las funciones, promoción del personal del Congreso Nacional, se regularán por los Reglamentos Internos de cada Cámara, sin perjuicio que la planta y rentas de los funcionarios de dicho organismo, deben ser de dominio legal. Además agrega que, la remoción de los funcionarios se aplicarán las normas laborales relativas a la administración pública¹.

¹ No podría haber sido diferente, dado que en este aspecto se aplica el art. 62 N° 2 de la C.P.E.

*Profesor de
Derecho Político
y Derecho
Constitucional,
Universidades
La República y
Las Américas.
Magíster en
Derecho, con
mención en
Derecho
Público,
U. de Chile.*

Asimismo, en su artículo 3, establece los órganos que compondrán los «Servicios» del Parlamento, que más adelante estudiaremos, en lo relativo a los escalafones del Senado.

3º En forma supletoria², en lo que respecta al personal de las Cámaras, se aplica el Estatuto Administrativo de los funcionarios públicos, ley N° 18.834. (art. 2 L.O.C. del Congreso Nacional).

4º Reglamentos de las Cámaras

Cabe destacar que, por expresa disposición del art. 4 de la L.O.C., en comento cada Cámara tendrá la facultad privativa para dictar sus propias Normas Reglamentarias para regular su organización y funcionamiento. Al efecto, ello nos parece lo más normal en toda institución corporativa. No obstante la Constitución Política no lo autoriza en forma directa, pues la potestad reglamentaria es una atribución exclusiva del Presidente de la República contemplada en el art. 32 N° 8 de la misma, por lo que también podría sostenerse, al igual de lo que se planteó en el caso «Massad», que por aplicación del art. 7, de la Constitución, dicha situación adolece de nulidad de derecho público. En nuestro parecer dicha interpretación es equivocada, ya que la constitución debe ser interpretada, en este caso, en una forma sistemática y finalista, en sentido de garantizar la existencia de un Estado de Derecho, admitiendo la correspondiente separación de funciones entre las autoridades que la propia Ley Fundamental establece.

En la materia que nos preocupa, el Reglamento del Senado, se encuentran materias relativas a la organización administrativa de los servicios y funciones del personal de la Cámara Alta.

Mesa del Senado

Se entiende por tal, aquel organismo constituido por el Presidente y Vicepresidente de la Corporación. art. 21 del Reglamento del Senado.

Para Georges Burdeau, la Mesa Directiva de las Cámaras, es «una autoridad colectiva encargada de la dirección de los trabajos parlamentarios y de la organización material de la Asamblea»³.

La generación de la Mesa Directiva, no siempre es autogenerada al interior de la Corporación. Hay excepciones, como en Gran Bretaña, en que el Lord Canciller es designado

2 Excepción a la supletoriedad, son aquellas materias que se refieren a la remoción de los funcionarios, materia que obligatoriamente se aplica el citado Estatuto Administrativo.

3 Burdeau Georges, «Droit Constitutionnel et Institutions Politiques», Librairie Generale de Droit et Jurisprudence, Paris, 1959, pág 457. Obra citada por Patricio Uslar Vargas, en su memoria de Prueba, titulada «La Integración del Congreso Nacional», Santiago, Facultad de Derecho, Universidad de Chile, pág. 53. 1966.

por la propia Corona, sin necesidad que este sea miembro del Cuerpo Legislativo. El límite radica en que no puede tomar parte en los debates ni tampoco puede votar⁴.

Presidente de la corporación

Sus características principales son las siguientes:

- 1º Es unipersonal. Elegido en la primera sesión de cada período legislativo⁵.
En el sistema norteamericano, la Presidencia de la Corporación la asume por derecho propio el Vicepresidente de la República.
- 2º Tiene el tratamiento de «Excelencia», sólo para las comunicaciones oficiales, dado que en Sala, no tiene ningún tratamiento especial. Art. 22 del Reglamento del Senado⁶.
- 3º Es un órgano que el Constituyente ha contemplado expresamente⁷.
- 4º Puede ser objeto de Voto de Censura por uno o más Comités⁸. Art 25 del Reglamento del Senado.
- 5º Es subrogado cuando este falte, por el Vicepresidente del Senado y en el caso que falten ambos, por el Senador que se elija en el mismo acto. Art. 24 del Reglamento del Senado.
- 6º Algunos autores han sostenido el carácter apolítico del cargo, dado que una de las funciones esenciales del Presidente del Senado es garantizar el orden en los debates, otorgando la palabra en forma imparcial y objetiva⁹.

Funciones del Presidente del Senado.

Las funciones del Presidente del Senado, pueden clasificarse atendido el cuerpo nor-

4 Erskine, Sir Thomas, «Parliamentary Practices», Butterworth and Co., Publishers, London, 1946.

5 El período legislativo se constituye con un cuatrienio que se inicia con la instalación del Congreso Nacional, es decir, a partir del 11 de marzo siguiente a una elección de Senadores y Diputados. Art. 6, en relación con el 5, de la Ley Orgánica Constitucional del Congreso Nacional, ley Nº 18.918.

Asimismo, la Legislatura se divide en ordinaria y extraordinaria. La primera, se extiende entre el 21 de mayo al 18 de septiembre de cada año. En cambio, la segunda, podrá ser convocada por el Presidente de la República dentro de los 10 últimos días de la legislatura ordinaria o durante el receso parlamentario. No obstante, el Congreso también puede autoconvocarse, a través del Presidente del Senado a solicitud escrita de la mayoría de los miembros en ejercicio de cada una de sus ramas, en caso que se encuentre en receso parlamentario y haya sido convocada por el Presidente de la República. (Arts. 51, 52 de la Constitución Política, en relación con el art. 6 del Reglamento del Senado).

6 A nuestro juicio, creemos que esta disposición en lo relativo al concepto de «Excelencia», debe ser de dominio legal y no reglamentario. Ello, por expresa disposición del art. 60 Nº 5.

7 Léase en el inc. 2º del art. 52 de la Constitución.

8 Institución propia de un Régimen Parlamentario y no de una de carácter presidencial como el nuestro.

9 Para Ripert, esta característica priva la autoridad moral y la inestabilidad de su función lo priva de su fuerza.

Para Patricio Uslar V., el Presidente del Senado tiene una «doble personalidad» dado que, en la Mesa actúa como tal y por tanto debe ser o permanecer imparcial, en tanto en el hemiciclo, cuando debe actuar como parlamentario, pasa a ser un miembro más, pudiendo participar en forma activa en defensa de la posición y puntos de vista de su colectividad.

mativo que las establece. Así el encabezado del art. 23 del citado Reglamento dispone: «Sin perjuicio de lo dispuesto en la **Constitución Política del Estado, en las leyes y en otras disposiciones de este Reglamento**, corresponderá al Presidente del Senado:...». En consecuencia, podemos señalar que existen, a lo menos, tres clases de Funciones; aquellas eminentemente constitucionales, las de naturaleza legal, y aquellas contempladas en el Reglamento de la Cámara.

A.- Son Funciones contempladas en la Constitución, las siguientes:

- 1º Tomar juramento o promesa de desempeñar fielmente el cargo de Presidente de la República, conservar la independencia de la Nación, guardar y hacer guardar la Constitución y las leyes. Art. 27, inc. 3º de la Constitución Política.
- 2º Convocar a Legislatura Extraordinaria, cuando proceda. Art. 57, inc. 2º de la Constitución.
- 3º En caso de no poder asumir inmediatamente el Presidente de la República electo, asumir mientras tanto dicho cargo en calidad de Vicepresidente. Art. 28 de la Constitución.
- 4º Subrogar al Presidente de la República, en caso que ninguno de sus Ministros de Estado, según el orden de precedencia legal, pueda hacerlo. Art. 29 de la Constitución Política.
- 5º Integrar el Consejo de Seguridad Nacional. Art. 95 de la Carta Fundamental.

B.- Son Funciones contempladas en la Ley:

Esta Ley es la Ley Orgánica Constitucional N° 18.918, de 05 de febrero de 1990, relativa al Congreso Nacional. En ella se establecen las siguientes atribuciones para el Presidente del Senado:

- 1º Facultad de declarar inadmisibles determinadas indicaciones al Proyecto de Ley en discusión. Art. 25.
- 2º Facultad de declarar inadmisibles las observaciones o vetos que el Presidente de la República formule a un Proyecto de Ley o Reforma Constitucional.
- 3º Fijar, cuando corresponda, el día inicial para empezar a tratar la acusación constitucional sometida a su conocimiento. Art. 48.

C.- Son Funciones contempladas en el Reglamento del Senado.

Principalmente se encuentran descritas en su art. 23.

- 1º Disponer la citación del Senado a sesiones, cuando proceda;
- 2º Presidir las sesiones y dirigir los debates.
La facultad de dirigir el debate, implica distribuir y ordenar la discusión de determinadas materias y la de limitar el número y duración de los discursos;

- 3º Mantener el orden en el recinto; solicitar el auxilio de la fuerza pública y ordenar el empleo de ella en resguardo del respeto y la libertad del Senado; disponer el despeje de las galerías y parte de las tribunas destinadas al público cuando los asistentes desobedezcan por dos veces su advertencia de no hacer ruidos o manifestaciones, y poner a disposición de la justicia a los individuos que promuevan desordenes en cualquier lugar del recinto;¹⁰
- 4º Dar curso con arreglo a la Constitución, las leyes y a este Reglamento a los negocios urgentes que ocurran, en caso que el Senado no esté citado a una sesión próxima e informar a los representantes de los Comités a la brevedad posible, sin perjuicio de dar cuenta a la Sala en la primera que se celebre;
- 5º Constituir la Sala en sesión secreta cuando los documentos que haya de darse cuenta, el giro del debate o las observaciones que se formulen, a su juicio, así lo exijan, salvo que la Sala acuerde lo contrario;
- 6º Ordenar que no se incluya en el Diario de Sesiones, ni en la versión oficial de la prensa, las expresiones que se viertan en términos antiparlamentarios o aquellas que hayan sido retiradas por su autor en la misma sesión;
- 7º Mantener la correspondencia del Senado con el Presidente de la República, con la Cámara de Diputados, con los Ministros de Estado, con los Tribunales Superiores de Justicia, con el Tribunal Constitucional, con el Tribunal Calificador de Elecciones, con el Contralor General de la República y los representantes de las potencias extranjeras. La correspondencia con cualquier otro cuerpo de personas se llevará a efecto por el Secretario, en el nombre del Senado y por orden del Presidente;
- 8º Actuar, en todo caso y en representación del Senado, en resguardo del fuero parlamentario y de la dignidad de la Corporación y actos de mero protocolo. Solo con acuerdo del Senado por disposición de este Reglamento, podrá el Presidente dirigirse de palabra o comunicarse por escrito en el nombre de la Corporación, salvo en los períodos de receso, en que lo hará libremente, debiendo informar a los representantes de los Comités a la brevedad posible, sin perjuicio de dar cuenta al Senado en la primera sesión que celebre, y
- 9º En general, cuidar la observancia de este Reglamento.

Escalafón del personal del Senado

El Proceso Legislativo de las Cámaras se divide en uno jurídico - político, relativo a la formación de la ley; y otro de carácter técnico - jurídico, relativo a la organización administrativa interna de las Cámaras. Este último reviste un papel de gran importancia en el quehacer de las respectivas Corporaciones.

10 Este numeral se relaciona directamente con el art. 11 de la L.O.C. del Congreso Nacional, ley N° 18.918, el cual prescribe que la fuerza pública ingresará a la sede del Congreso Nacional sólo a requerimiento del Presidente de la respectiva Cámara y para el solo efecto de conservar o restablecer el orden y seguridad en el recinto.

La Organización Administrativa Interna del Senado

En Derecho Parlamentario, dicha organización se denomina «Servicios de las Cámaras». En este caso nos referiremos a los Servicios del Senado.

El Jefe superior de los Servicios del Senado es el **Secretario de la Cámara**, el cual es elegido por la Sala y puede ser removido por la mayoría de la Corporación.

A continuación estudiaremos los Escalafones de la Cámara Alta.

1.- Escalafón de Secretaría.

Este está integrado por tres órganos;

a) El Secretario, el cual, además de ser el Jefe Superior de los Servicios, es ministro de fe de la Cámara. Art. 220 R.S.

Son atribuciones del Secretario:

- 1º Tomar las providencias necesarias para asegurar la noticia oportuna a todos los Senadores de las citaciones a sesión de Sala que puedan ocurrir;
- 2º Asistir a las sesiones del Senado;
- 3º Extender las actas de las respectivas sesiones;
- 4º Autorizar todos los documentos y comunicaciones que deba firmar el Presidente;
- 5º Llevar personalmente la correspondencia del Senado con las autoridades, entidades y personas que no sean de cargo del Presidente del Senado;
- 6º Conservar y tener bajo su inspección y custodia personales el archivo secreto y las actas, oficios y documentos reservados. Art 64, inc. 1º R.S.;
- 7º Organizar y dirigir todos los servicios del Senado, cuidar la actuación de cada uno de los empleados y adoptar a su respecto las medidas disciplinarias que juzgue convenientes.

En ausencia de este, lo reemplaza el Prosecretario; y, cuando falte este último, lo subroga el Secretario de Comisión más antiguo; en ausencia de este último es reemplazado por el empleado que designe la Sala a propuesta del Presidente de la Corporación.

b) Prosecretario - Tesorero. Art. 223 R.S. Este es encargado de reemplazar al Secretario en su ausencia y es Tesorero de la Corporación.

Entre sus principales atribuciones se encuentran:

- 1º Reemplazar al Secretario en los casos en que este se encuentre ausente o imposibilitado;
- 2º Secundar al Secretario en ejercicio de su cargo;
- 3º Servir de órgano exclusivo y obligatorio para disponer toda adquisición o in-

versión de fondos con cargo al presupuesto de la Corporación, así como también para la visación y despacho de las órdenes de pago correspondientes, para todo lo cual llevará los libros de contabilidad necesarios;

4º Presentar semestralmente las cuentas de tesorería al Senado, acompañada de los comprobantes respectivos.

c) Secretario de Comisión Legislativa.

Son ministros de fe encargados de elaborar el texto definitivo de los informes en base a lo estudiado, debatido y decidido en la Comisión¹¹.

De todos los secretarios, se designa un Secretario Jefe de Comisiones.

d) Ayudantes de Comisión.

Ellos concurren a las funciones de los secretarios de dichos entes.

e) El resto del escalafón desarrolla actividades propias de la oficina de partes, es decir, se encargan del ingreso y registros de los Proyectos de Ley del archivo de la hoja personal de cada Senador o Diputado, en su caso, anotando la intervención que tiene en la Sala.

2.- *Escalafón de la Oficina de Informaciones.*

Se compone por un conjunto de profesionales de distintas áreas.

Sus principales funciones son:

- 1º Evacuar informes no jurídicos, a petición de un Parlamentario. Por regla general son informes estadísticos.
- 2º Reúnen toda la información referida a los órganos de la Administración del Estado. Ello, en virtud de lo prescrito en el art. 8, 9 y 10 de la L.O.C. del Congreso Nacional y art. 5 de la ley N° 13.609.
- 3º Remitir boletines; memorias y otras publicaciones al Congreso Nacional;
- 4º Solicitan a los organismos de la Administración del Estado, informes y antecedentes que sean requeridos por el Senado o sus Comisiones. Por regla general, estos son obligatorios para dichos organismos, salvo aquella información secreta o reservada. Art 39 del R.S. y 9 de L.O.C. del Congreso Nacional.
- 5º Recaba antecedentes con las agencias noticiosas nacionales e internacionales.

11 En el caso de la Cámara de Diputados, además, elaboran la versión escrita de las sesiones de dicho organismo, las cuales se consignan en un acta.

3.- Escalafón Técnico de Redacción

Se integra por un Jefe de Redacción y un personal auxiliar.

El Jefe de Redacción, es designado por la Comisión de Régimen Interno, a propuesta del Secretario. Art. 224 R.S.

Sus principales funciones son:

- 1º Velar porque las versiones de los debates se ajusten estrictamente a las ideas que manifiesten los oradores, sin perjuicio de la enmiendas de forma que sean necesarias y de las que ordene la Mesa por Ministerio del Reglamento del Senado, y
- 2º Disponer todas las medidas de orden profesional interno de la redacción que sean convenientes para la marcha del Servicio.

El Servicio de Redacción de Sesiones es el encargado de elaborar las versiones taquigráficas de las sesiones y, previa corrección de la redacción y adecuación al estilo parlamentario, confecciona la versión oficial para el Diario de Sesiones del Senado y la versión oficial extractada para la Prensa.

4.- Escalafón de Tesorería

Desarrolla tareas de percepción, administración y egreso de los fondos de la Corporación.

5.- Escalafón de Secretarios Administrativos

Se relaciona con las funciones normales de las secretarías de toda oficina.

6.- Escalafón de Oficiales Administrativos de Servicio de Comedores

El Jefe de estos es el Edecán del Senado, quien además se encarga del protocolo, en representación del Presidente de la Corporación y de la seguridad del Senado.

La oficina de informaciones

El Congreso Nacional contempla este organismo en ambas Cámaras del Parlamento. Estas Oficinas fueron creadas por la Ley N° 13.609, de 1959. No obstante el mismo cuerpo legal dispuso la fusión de ellas en una sola, o de ambas con la Biblioteca del Congreso Nacional. Ello no se ha llevado a efecto por decisión de los parlamentarios de ambas Cámaras, que han preferido contar con un personal propio, responsable ante el Presidente de la respectiva Corporación y no dependiente de los miembros de la otra Rama.

La biblioteca del Congreso

El fondo bibliográfico implementado, constituye un depósito vivo y organizado de la historia social y política del país y de la problemática mundial, ya que es depositaria de la documentación de organismos como las Naciones Unidas, desde 1952, La Comunidad Económica Europea, en 1964, la Organización de los Estados Americanos, desde 1945.

Actualmente cuenta con alrededor de 600.000 volúmenes de libros y 5.000 títulos de publicaciones periódicas.

Conclusión Final

El Congreso Nacional es depositario de la democracia, tolerancia y convivencia de todos los sectores de la Nación, por lo cual creemos que su funcionamiento y organismos no debiera estar entregado a ningún Reglamento en particular, sino que debiera encontrarse resguardado, a lo menos por una Ley Orgánica Constitucional. Sin que ello sea un desconocimiento a la labor legislativa producida con posterioridad al Régimen Militar.

Se debe evitar, a toda costa, retornar a los vicios parlamentarios del pasado lejano como próximo. De lo contrario, la clase política volverá a desprestigiarse.

Bibliografía

Textos Legales y Constitucionales:

- Constitución Política de la República de Chile. 1980
- Ley N° 18.918, L.O.C. del Congreso Nacional
- Reglamentos de la Cámara de Diputados y El Senado.
- Ley N° 13.609, de 1959, de 28/10/1959
- Reglamento de la Ley N° 13.609, de 17/12/1959.

Textos de la doctrina:

- Ahumada Muñoz, Ingrid. «Las Comisiones Parlamentarias en Chile y Otros Países», Memoria de Prueba, Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales. Universidad de Chile. 1966.
- Andrade Geywitz, Carlos. «Elementos de Derecho Constitucional Chileno», ed. Jurídica de Chile. Stgo. 1963.
- Burdeau Georges, «Droit Constitutionnel et Institutions Politiques», Librairie Generale de Droit et Jurisprudence, Paris, 1959.
- Bronfman Vargas y otros, «El Congreso Nacional Estudio Constitucional, Legal y Reglamentario». Centro de Estudios u Asistencia Legislativa Universidad Católica de Valparaíso. Ediciones Universitarias de Valparaíso, Valparaíso 1993.
- Erskine, Sir Thomas, «Parliamentary Practice», Butterworth and Co., Publishers, London, 1946.
- Segundo Linares Quintana. «Tratado de Derecho Constitucional Argentino y Comparado», Ed. Alfa, 1963, Buenos Aires, Argentina, T. VIII

Uslar Vargas Patricio, «La Integración del Congreso Nacional», Memoria de Prueba, Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales de la Universidad de Chile, Ed. Jurídica de Chile, Santiago 1966.

Waline, Jean. «Les Groupes Parlementaires en France». Revue de Droit Public et Science Politique en France et a l'étranger, Nov-dic, 1961.

Verdugo Mario y García Barzelatto Ana María, «Manual de Derecho Político», Ed. Jurídica de Chile, T. I y II, Stgo, 1991.

Artículo Publicado

Anteproyecto de Ley Orgánica Constitucional del Congreso Nacional, Diario *El Mercurio*, de 22 de junio de 1986.