HEMICICLO

REVISTA DE ESTUDIOS PARLAMENTARIOS

Academia Parlamentaria de la Cámara de Diputados.
Nº 20 - 2019

CAMARA DE DIPUTADOS
POR LA RAZON O LA FUERZA
CHILE

ACADEMIA PARLAMENTARIA
CÁMARA DE DIPUTADOS DE CHILE

Año 10. Número 20. 2019

DIRECTOR DE LA ACADEMIA PARLAMENTARIA
Gonzalo Vicente Molina

DIRECTOR REVISTA HEMICICLO
Juan Veglia Quintana

EDICIÓN
Claudia Poblete Olmedo

SECRETARÍA
Carolina González Holmes

DIAGRAMACIÓN
Camila Rojas Alegría

FOTO PORTADA
Christel Andler

IMPRESIÓN
Unidad de diseño y publicaciones Cámara de Diputados

ISSN 0718-8463

500 ejemplares

ÍNDICE

"TRIBUNAL CONSTITUCIONAL CHILENO Y TEORÍA DEMOCRÁTICA" 11
Humberto Nogueira Alcalá

"REDUCCIÓN DE PARLAMENTARIOS: UNA MIRADA A LAS PROPUESTAS EN TORNO A LA MODIFICACIÓN DE ESCAÑOS EN LA CÁMARA DE DIPUTADOS" 19
Rodrigo Escobar Saldivia

"EL CONTROL DEL CONGRESO NACIONAL EN EL NUEVO MECANISMO DE FINANCIAMIENTO DE LAS CAPACIDADES ESTRATÉGICAS DE LA DEFENSA" 41
Pablo Urquízar Muñoz y Pamela Mardones Taladriz

"ACERCA DE LA FACULTAD PRESIDENCIAL DEL ARTÍCULO 104 DE LA CONSTITUCIÓN: CONSIDERACIONES A RAÍZ DE SU PRIMERA APLICACIÓN" 51
Jorge Mera Schmidt

"ANTECEDENTES HISTÓRICOS DE ALGUNOS REGLAMENTOS DE LA CÁMARA DE DIPUTADOS DE CHILE 1811-1990" 63
David Vásquez Vargas

"SEXISMO LINGÜÍSTICO EN SENTENCIAS CHILENAS" 99
Per Eriksson

RESEÑA DEL LIBRO LA FORMACIÓN DE LA LEY, DE PABLO URQUÍZAR MUÑOZ Y CRISTÓBAL AGUILERA MEDINA 111
Juan Veglia Quintana

PRESENTACIÓN

Con el muy contingente análisis **"Tribunal Constitucional chileno y teoría democrática**", que nos ofrece el destacado profesor de Derecho Constitucional Humberto Nogueira, abre sus páginas la vigésima edición de nuestra Revista de Estudios Parlamentarios ***HEMICICLO***. El tema no podría ser más atingente dadas las materias que -por mucho más que "40 horas"-, al mismo tiempo que se debaten en ambas Cámaras del Congreso Nacional, desde el gobierno y el oficialismo se sugiere sean revisadas por este principalísimo tribunal, poniendo –eventualmente- término anticipado al debate parlamentario. Nada más y nada menos…

La discusión por el contenido y alcances de las materias que debieran someterse a la revisión del Tribunal Constitucional -algunos hablan hasta de diecisiete proyectos- se enfrenta, desde el Congreso Nacional, a las propuestas de revisar la integración y atribuciones de dicho Tribunal, levantadas desde la Cámara de Diputados y el Senado frente a las iniciativas de "Reforma Institucional" impulsadas desde el Ejecutivo.

El profesor Nogueira va más allá y en un texto breve pero macizo formula propuestas específicas de modificaciones del TC en materia de composición y atribuciones, que apuntan a evitar que este cuerpo se convierta en un *"legislador positivo, emitiendo pronunciamientos político-morales, ajenos a su función, contrariamente a la voluntad legislativa expresada por los órganos colegisladores".*

¿Cuál es la manera representativa de elegir a los parlamentarios?

Con un nivel de actualidad similar, el cientista político y asesor de la Bancada de Diputados de Renovación Nacional, Rodrigo Escobar, aborda la **"Reducción de Parlamentarios: una mirada a las propuestas en torno a la modificación de escaños en la Cámara de Diputados",** esbozada por Su Excelencia el Presidente de la República, Sebastián Piñera, en su Cuenta Pública ante el Congreso Nacional del 1 de junio de 2019. El foco del análisis de Escobar está puesto *"no tan solo en el número de parlamentarios (la reducción), sino también en su distribución a lo largo del país (distritaje)".*

¿Cuál es la manera representativa de elegir a los parlamentarios? Es la gran pregunta que orienta el trabajo de Escobar. Y la respuesta, señala, *"tenemos de buscarla no tan solo en factores políticos que persiguen maximizar o disminuir el poder de unos o de otros, sino también en las matemáticas, que nos darán de la manera más cercana (…) el número de diputados por región para que exista plena representatividad de los territorios. De otra manera, se deberán estudiar mecanismos de compensación no solo electorales (…) sino también territoriales y así poder minimizar la mayor cantidad de errores y lograr que el sistema que elijamos para que nos gobierne sea el mejor que represente a la población chilena y acércanos cada vez más a aquella premisa de un 'un chileno, un voto'".*

Todavía se encontraba en etapa de control preventivo obligatorio por parte del Tribunal Constitucional la nueva Ley de Financiamiento de las Fuerzas Armadas (promulgada el 10 de septiembre de 2019) cuando Pablo Urquízar y Pamela Mardones, ambos abogados de la Pontificia Universidad Católica de Chile y asesores legislativo y del Ejército, respectivamente, presentaron a ***HEMICICLO*** su artículo **"El control del Congreso Nacional en el nuevo mecanismo de financiamiento de las capacidades estratégicas de la defensa".**

El texto analiza en detalle los nuevos controles de carácter civil y democrático del Congreso Nacional que son introducidos por la ley que crea un nuevo mecanismo de financiamiento de las capacidades estratégicas de la defensa. Tales controles buscan reforzar la transparencia y la rendición de cuentas respecto de los recursos que son asignados para la adquisición de material bélico, su sostenimiento e infraestructura asociada. El texto detalla en qué consiste la nueva ley, sus elementos esenciales, cómo se ejecutan dichos

controles y de qué manera es posible que exista una fiscalización de las inversiones en defensa sin que necesariamente se afecte la seguridad de la nación o se pongan en peligro las denominadas "planificación primaria y secundaria".

Como muy nítidamente concluyen Urquízar y Mardones, *"los distintos controles civiles y democráticos que incorpora la nueva ley imponen una serie de desafíos a las comisiones técnicas del Congreso Nacional en al menos tres ámbitos: capacidad técnica, secreto o reserva y voluntad política en mirar la defensa como una cuestión de Estado."*. Tareas no menores para los parlamentarios y para todos quienes contribuimos a su labor, podríamos agregar nosotros.

Participación del Congreso Nacional en materias de defensa nacional

Casi conformando un *dossier* sobre temas legislativos y defensa nacional, el artículo de Jorge Mera, abogado de la Universidad de Chile y asesor legislativo del Comité de Renovación Nacional, **"Acerca de la facultad presidencial del Artículo 104 de la Constitución: consideraciones a raíz de su primera aplicación",** profundiza en el análisis de las repercusiones, en particular para el Congreso Nacional, de la aplicación por primera vez en el pasado año 2018 de la facultad del Presidente de la República para llamar a retiro a los altos mandos de las Fuerzas Armadas y de Orden y Seguridad. Esta particular coyuntura institucional es examinada por Mera con el doble objetivo de *"argumentar la relevancia democrática de tal facultad (…) fruto de una larga evolución institucional"* y evaluar su *"ejercicio primicial, con énfasis en la interpretación y ejecución práctica que se dio a su literalidad"*.

En relación con el primer objetivo, el autor destaca que *"la norma y la facultad que subordina a los altos mandos de las Fuerzas Armadas y de Orden y Seguridad al Presidente de la República no es una que sea posible de desmerecer, sino que, al contrario, debe ser especialmente congraciada tomando en cuenta lo que significó arribar a ella"*.

Mientras que, en relación con el segundo, Mera centra su evaluación crítica de la primera aplicación de la novel normativa en la forma en que se consideró la participación del Congreso Nacional: *"Negativa, en opinión del suscrito, es la interpretación que se dio al deber de informar a ambas Cámaras del Congreso. En efecto, no hay argumento alguno, más allá de una mal entendida deferencia, para supeditar la gestión del acto a un conocimiento de él en sesión especial tanto de la Cámara de Diputados como del Senado, instancia en la que los legisladores pueden controvertir la sustancialidad de la decisión que, muy relevantemente y no por simple casualidad, es una atribución exclusiva del Presidente de la República. Otorgar esta prerrogativa retrasa la tramitación de la decisión, diluye el principio de autoridad impreso en él y, asimismo, afecta la sujeción estricta del poder militar al Presidente, quien, a diferencia del Congreso, tiene a cargo y por sobre sus hombros la seguridad interna y externa del país"*.

Una evaluación que sin duda no dejará indiferentes a quienes desde el Poder Legislativo trabajan los temas de la defensa y que, muy probablemente, recordarán la no menor carga que el Congreso Nacional debe también echar sobre sus hombros ante una eventual autorización de una declaración de guerra por parte del Presidente de la República (artículo 63 CPR).

Una mirada muy distinta respecto de la centralidad del Congreso Nacional en la Historia de Chile, a través del examen de los **"Antecedentes históricos de algunos Reglamentos de la Cámara de Diputados de Chile 1811-1990**", es la que nos propone el historiador de la Biblioteca del Congreso Nacional David Vásquez. Desde luego, ya en las primeras líneas del artículo se consigna que *el "Reglamento para el arreglo de la autoridad ejecutiva provisoria de Chile (…) consideraba un poder ejecutivo que debía obediencia al Congreso Nacional, el cual se reservaba el mando de las fuerzas militares…"*.

La minuciosa revisión que nos propone Vásquez abarca primero los Reglamentos y ulteriores modificaciones reglamentarias de la Cámara de Diputados del siglo XIX (1811; 1831, el primer Reglamento bajo un Congreso Nacional en adelante bicameral, y 1846).

"En las Comisiones se forma el verdadero hombre de Estado…"

Posteriormente, Vásquez aborda minuciosa y detalladamente los sucesivos cambios sufridos por este cuerpo normativo a lo largo del siglo XX. Primero, el Reglamento de 1904, adoptado en pleno período parlamentario. Luego, la reforma reglamentaria de 1930, normativa interna que se hace eco del hecho de que *"la nueva Constitución (1925) estableció una importante capacidad de regulación del Ejecutivo sobre el trabajo legislativo, mediante la exclusividad en la presentación de proyectos de ley sobre administración y finanzas públicas"*, criterio mantenido hasta hoy. Después, los cambios sufridos por el Reglamento de la Cámara de Diputados en 1927 y 1933, el que aborda los diferentes ámbitos del trabajo parlamentario, destacando el de las Comisiones*: "Es en el seno de las Comisiones donde se forma el verdadero hombre de estado y donde tiene su máxima órbita de acción. Es ahí donde se produce, sin brusquedades, sin precipitaciones, la verdadera selección política"*. Continúa luego el análisis de los cambios incorporados en 1941, 1967 y 1969, reforma esta última en la cual se discute, entre otras materias *"respecto del rol de la Comisión de Hacienda como 'visadora' de cualquier proyecto de otra comisión"*. Hasta llegar al Reglamento de 1990, en el que se incorporaron las modificaciones adoptadas por los diputados luego de la reinstalación de la democracia en Chile, destacándose, entre otras materias, la discusión en torno al voto secreto, debate que de tiempo en tiempo resurge en las Salas de Sesiones de Valparaíso.

La "Ola Feminista" en el lenguaje jurídico

Una tendencia a la cual tampoco ha estado ajeno el Reglamento de la Cámara de Diputados, que recientemente incorporara en su propia denominación la de "Cámara de Diputados y Diputadas", es la discusión en torno al sexismo en el lenguaje y, particularmente, en el lenguaje de uso legal y jurídico. Tal es la temática que nos ofrece el artículo **"Sexismo lingüístico en sentencias chilenas**", del profesor Per Eiksson, profesional de la Agencia Sueca de Seguridad Social, que ha asesorado a la Corte Suprema de Chile en materia de "lenguaje claro" y es autor del libro ***Lenguaje administrativo en las sentencias, en especial en Derecho de Familia*** (2018, Librotecnia).

Analizando sentencias judiciales chilenas, Eriksson llega a la conclusión de que *"en la sentencia de primera instancia hay muchos ejemplos de sexismos lingüísticos y, especialmente, erotismos. Sin embargo, en la sentencia de la Corte Suprema hay muy pocos ejemplos de sexismos lingüísticos y los que aparecen son referencias a la sentencia de primera instancia"*, delimitando así el ámbito de las intervenciones institucionales prioritarias.

Luego de un análisis comparativo respecto de la situación de otros países y de la aplicación de tablas de análisis de contenido, Eriksson concluye que *"Es sorprendente que en la sentencia de primera instancia se encuentren tantas palabras relacionadas con sexo, es decir, erotismos. Además, se repiten invectivas fuertes, ofensivas para la víctima, cuando se pueden cambiar estas palabras y expresiones por términos más neutros. Esto tiene el efecto de que el lenguaje desvaloriza a la víctima porque es una mujer. A veces da la impresión de que ella es la acusada y que el tema del caso es su vida sexual y no la violencia que ella ha sufrido por parte del imputado."*.

La investigación desarrollada por Eriksson se da en un contexto institucional particularmente abierto a incorporar la perspectiva de género en su quehacer, en concordancia con cambios en este sentido que se vienen dando en las universidades y en el sector público en general; circunstancia que el autor refiere subrayando "que hay personas que trabajan en el sistema judicial en Chile que tienen sólidos conocimientos

sobre el uso del lenguaje y cómo este afecta a acusados y víctimas y personas de géneros diferentes. Por esto es importante que todos los empleados con formación policial y jurídica participen en cursos y conferencias sobre ciencia de género y lenguaje no sexista".

Hemiciclo 20 cierra sus páginas con una invitación a continuar leyendo, a través de la Reseña que nuestro Director, el periodista **Juan Veglia,** hace del libro ***La formación de la ley,*** de **Pablo Urquízar y Cristóbal Aguilera** (Ed. Metropolitana, 2019), texto que es presentado por su prologuista, el ministro del Tribunal Constitucional **Miguel Ángel Fernández,** como un *"ineludible material de consulta y apoyo para quien se desempeñe en el ámbito legislativo"*. Por su parte, para sus autores***, La formación de la ley*** *"es fruto de un arduo trabajo que se potencia con la experiencia diaria de años asesorando legislativamente desde el Senado y la Cámara de Diputados, lo que (nos) permite exponer una visión integral del proceso de formación de la ley, haciendo que lo que está en la letra se vincule con la realidad práctica".*

Y este objetivo no aparece solamente como felizmente logrado, sino que además en el minucioso y documentado análisis de Urquízar y Aguilera es la política, una vez más, la que emerge como el telón de fondo de todas y cada una de las discusiones procedimentales y de forma, que tan a menudo parecen ocuparlo todo en el debate legislativo, pero que poseen una funcionalidad indiscutible para permitir y facilitar -o en ocasiones dificultar- la tramitación de las leyes.

1 TRIBUNAL CONSTITUCIONAL CHILENO Y TEORÍA DEMOCRÁTICA

Humberto Nogueira Alcalá[1]

I. CONSIDERACIONES BÁSICAS SOBRE JURISDICCIÓN CONSTITUCIONAL

La defensa de la Constitución exige que se respeten las competencias de los órganos trazadas por la Carta Fundamental como, asimismo, que se respeten, aseguren, garanticen y promuevan los derechos fundamentales[2], con la finalidad de prevenir y eventualmente reprimir su vulneración, restableciendo en su caso la fuerza normativa y la supremacía de la Constitución.

La defensa de la Constitución se realiza a través de la jurisdicción constitucional, lo que explícita que "el poder del gobierno está limitado por normas constitucionales y que se han creado procedimientos e instituciones para hacer cumplir esta limitación" (Capelletti, 1986: 12-13), como, asimismo, precisa la existencia de un "nuevo tipo de normas, institucionales y procedimientos constitucionales en un intento de limitar y controlar con ellos el poder político" (Capelletti, 1986: 13).

La *jurisdicción constitucional orgánica* genera instituciones y procedimientos de control de constitucionalidad de las normas infraconstitucionales y para resolver los conflictos de competencia entre diferentes órganos del Estado.

La *jurisdicción constitucional de la libertad*[3] *protectora de derechos fundamentales o de derechos humanos* establece las instituciones de carácter procesal que protegen los derechos frente a acciones u omisiones antijurídicas que amenacen, perturben o priven del legítimo goce y ejercicio de los derechos por parte de las personas.

El desarrollo de la jurisdicción constitucional otorga plena fuerza normativa a la Constitución, además de transformar, como señalaba García Pelayo (1986: 23), el Estado legal de derecho en Estado constitucional de derecho.

---

1 Doctor en Derecho Constitucional. Profesor Titular de Derecho Constitucional, Director del Centro de Estudios Constitucionales y del Doctorado en Derecho de la Universidad de Talca. Vicepresidente del Instituto Iberoamericano de Derecho Procesal Constitucional.

2 Ver Schmitt (1931).

3 Ver Capelletti (1974).

La supremacía de la Constitución no tendría ninguna aplicación real si no existieran garantías que la efectivicen frente a los conflictos constitucionales que se producen al interior de cada sociedad política. La jurisdicción constitucional contribuye a la resolución pacífica de los conflictos dentro del marco constitucional. Esta garantía está dada por la existencia de diversos sistemas de control de constitucionalidad.

La instauración de un sistema de jurisdicción constitucional y su eficacia frente a órganos estatales y a particulares determinan la fuerza normativa de la Constitución, lo que es una de las columnas básicas del Estado constitucional contemporáneo.

Existirá así *jurisdicción constitucional* cuando haya tribunales que ejercen la potestad para conocer y resolver, mediante un procedimiento preestablecido y con efecto de cosa juzgada, los conflictos constitucionales que se promueven dentro del Estado respecto de las materias o actos que la Constitución determine, garantizando la fuerza normativa de la Constitución.

Los órganos que realizan control jurisdiccional de constitucionalidad pueden ser los tribunales de justicia ordinarios, a través de un control difuso (Estados Unidos, Argentina), un control concentrado en la Corte Suprema (Uruguay) o en una Sala especializada de la Corte Suprema (Costa Rica, Paraguay, Venezuela), o controles mixtos, difusos en tribunales ordinarios y concentrados en Corte Suprema (Brasil, México); o puede radicarse en tribunales especializados como son las Cortes o Tribunales Constitucionales (Bolivia, Colombia, Chile, Ecuador, Perú, Guatemala, República Dominicana).

En el modelo de control concentrado de constitucionalidad lo contencioso constitucional se distingue de lo contencioso ordinario, pudiendo ser un control preventivo o *a priori* o un control represivo o reparador, *siendo competencia de un solo tribunal determinado constitucionalmente, el que resuelve dichas controversias a iniciativa de determinadas autoridades u órganos estatales, a petición de las jurisdicciones ordinarias o de particulares, sobre la base de razonamientos jurídicos, produciendo su sentencia efecto de cosa juzgada.*

II. LOS TRIBUNALES CONSTITUCIONALES

En la perspectiva de controles concentrados de constitucionalidad de los preceptos legales emergen los tribunales constitucionales, originalmente en Europa bajo el apoyo teórico de Hans Kelsen, concretándose el primero de ellos en Austria, extendiéndose luego tales tribunales por Europa, América, Asia y África.

Los *tribunales* o *cortes constitucionales* son *órganos supremos constitucionales de única instancia, de carácter permanente, independientes e imparciales, que tienen por función esencial y exclusiva la interpretación y defensa jurisdiccional de la Constitución, a través de procedimientos contenciosos constitucionales referentes como núcleo esencial a la constitucionalidad de normas infraconstitucionales y la distribución vertical y horizontal del poder estatal, agregándose generalmente la protección extraordinaria de los derechos fundamentales, que actúan sobre la base de razonamientos jurídicos y cuyas sentencias tienen valor de cosa juzgada, pudiendo expulsar del ordenamiento jurídico las normas infraconstitucionales consideradas inconstitucionales.*

Como señaló en su momento Bachof, el carácter político de un acto "no excluye un conocimiento jurídico del mismo, ni el resultado político de dicho conocimiento le despoja de su carácter jurídico" (Bachof, 1985: 61).

Los tribunales constitucionales tienen la potestad de *determinar la ilegitimidad constitucional de diversas normas infraconstitucionales y actos jurídicos,* con un ámbito de competencia más o menos amplio en la materia dependiendo de cada tribunal y ordenamiento constitucional, eliminando las normas que contravienen las respectivas constituciones, lo que lo diferencia claramente de un órgano legislativo, que crea, modifica o deroga normas legales ateniéndose a criterios de conveniencia y no de legitimidad jurídica.

Los tribunales constitucionales *resuelven a través de procedimientos contenciosos constitucionales, que es su competencia especializada,* la determinación de la inconstitucionalidad de normas infraconstitucionales o que provienen del derecho internacional al incorporarse al derecho interno; resuelven conflictos entre órganos constitucionales, y protegen a través de acciones o recursos extraordinarios, por regla general, los derechos fundamentales, sin perjuicio de ejercer otras competencias no esenciales. En todo caso, *las materias contenciosas reservadas al tribunal constitucional deben contener como mínimo la constitucionalidad de las leyes (Favoreu, 1986: 28), siendo los únicos órganos que pueden impedir su incorporación o su expulsión del ordenamiento jurídico y la distribución horizontal y vertical del poder estatal. Además, ellos no ejercen jurisdicción ordinaria.* Este aspecto determina el elemento material de la definición de un tribunal constitucional[4].

Los Tribunales Constitucionales los integran *jueces letrados nombrados por las autoridades políticas (Gobierno, Congreso Nacional y, eventualmente, la Corte Suprema o las jurisdicciones superiores del Estado*), no siendo en su mayoría magistrados de carrera (Favoreu, 1986: 29). Todo ello refuerza la legitimidad política del tribunal, sin descuidar la legitimidad jurídica.

El conjunto de los criterios formales y materiales señalados permiten identificar a un tribunal constitucional y diferenciarlo de otros tipos de jurisdicción constitucional concentrada, como es la que ejercen algunas Cortes Supremas en determinadas materias, como las de Argentina, Brasil, México o Uruguay en el contexto latinoamericano.

La legitimidad del control jurisdiccional de la constitucionalidad está determinada por la legitimidad del Estado constitucional que determina la fuerza normativa de la Constitución y la necesidad de la defensa de ella, como asimismo de los derechos fundamentales que ella asegura, frente a la actuación de los órganos instituidos que pretendan vulnerarla.

Se ha señalado por los críticos de la jurisdicción constitucional que ella vulnera la división de poderes, al invadir el ámbito del órgano legislativo, que es a quien le corresponde aprobar, modificar y derogar las leyes. Dicha crítica olvida la existencia de una clara distinción en el derecho constitucional entre el poder

4 Véase Fernández (2002), p. 20.

constituyente y los poderes instituidos, donde la jurisdicción constitucional se desarrolla para proteger la Constitución de los embates de los órganos constituidos, de cualquiera de ellos, dentro de los cuales se encuentra el parlamento. La jurisdicción constitucional asegura la fuerza normativa de la Constitución, que posibilita entenderla como norma jurídica vinculante y no solo como una proclamación político-filosófica como señala Cappelletti (1994: 67). Así, la jurisdicción constitucional se legitima por el paso del Estado legal al Estado constitucional de derecho y el reconocimiento de la Constitución como norma jurídica superior y obligatoria para los poderes instituidos, expresión del poder constituyente.

Es necesario precisar, además, que la palabra de la jurisdicción constitucional no es la última palabra, ya que el cuerpo político de la sociedad y el poder constituyente instituido, si consideran que los jueces constitucionales han sobrepasado la idea de derecho, válida y vigente en la sociedad política respectiva, pueden modificar el texto constitucional referente a la composición, competencias y procedimientos del tribunal constitucional, obligándolo a actuar en la dirección determinada por dicho cuerpo político de la sociedad.

Los jueces constitucionales no deben emiten juicios político morales, sino *juicios jurídicos* basados en parámetros constituidos por enunciados jurídico normativos, resolviendo en derecho, con razonamientos jurídicos, los conflictos jurídicos que se les presentan, aun cuando ellos tengan consecuencias políticas. A diferencia de los parlamentarios, que sí emiten juicios político-morales, los jueces deben hacerlo teniendo como base el texto constitucional con sus valores, principios y reglas. Para ello, los jueces deben hacer uso de *la dogmática* y la *interpretación constitucional,* las cuales se encuentran en constante perfeccionamiento y evolución, *sobre la base de las cuales presentan y fundamentan sus decisiones jurisdiccionales,* las cuales constituyen un límite fuerte a la discrecionalidad de los jueces. Por lo demás, sus decisiones jurisdiccionales son controladas en su calidad por la comunidad jurídica y por la propia sociedad en su conjunto.

Como afirma Calsamiglia, la dogmática jurídica, en este caso la dogmática constitucional, se opone a la inseguridad que genera el lenguaje jurídico, ella "construye criterios racionales integrados a una teoría para la resolución de casos dudosos. La seguridad que ofrece la dogmática no es una seguridad literal sino racional" (Calsamiglia, 1988: 140).

EL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL CHILENO VIGENTE Y TEORÍA DEMOCRÁTICA

A) Para ser verdaderamente conforme a la teoría democrática, en nuestra opinión, el Tribunal Constitucional debiera superar elementos de diseño institucional tanto en el valor de las decisiones de cada integrante de él, como regla general, salvo casos excepcionales, como asimismo, modificar su integración.

1. El Tribunal Constitucional nunca debió haber estado integrado por un número par de miembros, como se determinó en la reforma constitucional de 2005. Asimismo, no se debió determinar la integración del Tribunal por decisión discrecional y sin control interorgánico por parte del Presidente de la República.

Consideramos que el número de miembros del Tribunal debieran ser nueve u once. En Latinoamérica los tribunales constitucionales van desde el Tribunal Constitucional de República Dominicana, que tiene trece integrantes, hasta la Corte Constitucional de Guatemala, que cuenta con cinco miembros.

Preferimos el número de once miembros, teniendo presente la existencia de las dos salas del tribunal, ya que así *cada sala queda compuesta de cinco miembros*, pues el Presidente del Tribunal no integra sala, y se

supera el número par de la integración de las salas (cuatro miembros), si la integración del tribunal fuera de nueve miembros, lo que generaría de nuevo la diferenciación de valor del voto del Presidente de cada una de las salas.

2. Si se deseara *reforzar la legitimidad democrática del Tribunal* solo debieran participar en la determinación de sus miembros los órganos electos directamente por la ciudadanía*: Congreso Nacional y Presidente de la República.* En tal caso podría proponerse que se integre por *cinco miembros nombrados por el Presidente de la República con acuerdo de dos tercios del Senado; tres elegidos por la Cámara de Diputados por dos tercios de sus miembros y tres por el Senado elegido por dos tercios de sus miembros.* La renovación sería parcial cada tres años, en un período los integrantes nombrados por el Presidente con acuerdo del Senado, en el siguiente los tres miembros elegidos por la Cámara de Diputados y más tarde los tres elegidos por el Senado.

Si se desea mantener la participación de la Corte Suprema en el nombramiento del Tribunal Constitucional, en la integración de once miembros, se reduciría el número de los elegidos por el Presidente de la República con acuerdo del Senado a tres. La Corte Suprema nombraría a dos miembros, siendo elegidos los dos que obtengan más votos en el Pleno de la Corte Suprema, con votación pública.

3. *Reforzar la calidad jurídica de los nombramientos lleva a plantear un proceso previo de concurso público y selección de antecedentes* ante una comisión calificadora integrada por tres especialistas en derecho público nombrados por la Cámara de Diputados y el Senado y por tres miembros nombrados por la Corte Suprema. Esta comisión calificará y seleccionará a los postulantes que se presenten, contemplando la publicación de la lista de postulantes y la posibilidad de impugnación ciudadana. De la lista de seleccionados por la Comisión que cumplan con los requisitos constitucionales en mejor forma, deben hacer los nombramientos de miembros del Tribunal Constitucional los órganos constitucionales llamados a ello. Asimismo, podría elevarse la exigencia de calidad mediante nuevos requisitos que cumplan dicho objetivo, por encima de los que establece actualmente el artículo 92 de la Constitución.

Tanto la comisión calificadora como los órganos constitucionales que deben concretar los nombramientos deben procurar una integración con paridad de género.

4. Debieran nombrarse tres *ministros suplentes* por el mismo procedimiento de nombramiento de los ministros titulares y por el mismo período, los cuales deben cumplir con los mismos requisitos de los titulares, consignados expresamente en el texto constitucional, que reemplazarán a los ministros titulares en caso de ausencia justificada y que podrán reemplazar a los ministros titulares en caso de incapacidad permanente o muerte. Uno de ellos será nombrado por la Cámara de Diputados por dos tercios de sus miembros en ejercicio; otro, por el Senado, por el mismo *quorum*; y un tercero, por el Presidente de la República con acuerdo de dos tercios de los miembros en ejercicio del Senado.

B) Se deben establecer normas constitucionales para superar los problemas suscitados por dos abusos de interpretación constitucional de mayorías transitorias de integrantes del Tribunal Constitucional.

1. *La Constitución debiera explicitar* en su texto que el *Tribunal Constitucional solo podrá dictar sentencias de constitucionalidad o de inconstitucionalidad como legislador negativo, sin añadir a través de la sentencia determinación positiva alguna en un sentido contrario a lo establecido en la ley examinada. Una sentencia constitucional puede excluir interpretaciones posibles de un precepto legal contrarios a la Constitución, eliminándolas del ordenamiento jurídico, pero no puede transformar preceptos legales convirtiéndolos en un sentido contrario a lo que el legislador afirmaba, transformándose el Tribunal Constitucional en un legislador*

positivo, como lo muestra el ejemplo de la sentencia del Tribunal Constitucional que generó un derecho a la objeción de conciencia institucional, perspectiva que el legislador excluía expresamente en el proyecto de ley respectivo.

2. La Constitución debiera establecer expresamente que el Tribunal Constitucional solo podrá declarar inconstitucional un precepto legal cuando este, en ninguna de sus interpretaciones posibles, sea compatible o conforme con la Constitución, presentando una *incompatibilidad manifiesta* con el texto constitucional. *De esta forma se evitarían sentencias como la dictada por el Tribunal Constitucional en que recorta en el proyecto de ley las atribuciones de investigación y sanción administrativa del Servicio Nacional del Consumidor, que tienen diversos otros órganos de la administración del Estado, sin perjuicio de establecer la revisión de dichas investigaciones y sanciones por la Corte de Apelaciones.*

3. *El Tribunal Constitucional debe actuar con autocontención (self restreint),* dentro de las competencias expresamente señaladas por la Constitución, respetando siempre los artículos 6º y 7º de la Constitución, no extendiendo sus competencias a ámbitos supuestamente implícitos, operando bajo el principio de *corrección funcional,* es decir, reconociendo a cada órgano la función y atribuciones que le corresponden y asegurando el ámbito de relaciones institucionales diseñado por la Constitución.

C) En materia competencial, poner término al control preventivo obligatorio de preceptos legales orgánicos constitucionales

Consideramos necesario poner término al control preventivo obligatorio *de preceptos legales orgánicos constitucionales* previstos en el artículo 93 N° 1. Pensamos que deben suprimirse las leyes orgánicas constitucionales, cuyos contenidos debieran traspasarse a las leyes de *quorum* calificado o de mayoría absoluta. No está conforme a una república democrática que una minoría parlamentaria pueda establecer vetos a la mayoría parlamentaria; ello no ocurre en ningún país democrático.

En el *caso de mantenerse el control preventivo obligatorio de proyectos de ley orgánica constitucional,* debiera consagrarse constitucionalmente que, en tal caso, el *Tribunal Constitucional solo pueda examinar los enunciados normativos del proyecto de ley que expresamente disponga la Cámara de origen que envía el proyecto al Tribunal Constitucional,* evitando el abuso de que miembros del Tribunal Constitucional examinen discrecionalmente las disposiciones de un proyecto de ley que ellos consideren conveniente. Los enunciados de la ley podrán ser evaluados en su constitucionalidad formal y sustantiva en control reparador abstracto o en control reparador concreto, según sea el caso.

CONSIDERACIONES FINALES

Las reformas propuestas, junto a otras referentes a aspectos de las competencias del Tribunal Constitucional, que no podemos analizar en esta oportunidad, contribuirían a mejorar la calidad de los miembros del Tribunal Constitucional y su legitimidad jurídica y política; eliminarían hipótesis de abuso de poder de dotarse de competencias implícitas no otorgadas expresamente por la Constitución en su artículo 93; como asimismo, contribuirían a suprimir, o al menos disminuir, las desviaciones de poder mediante interpretaciones ideologizadas con falta de fundamento jurídico, convirtiéndose en legislador positivo, emitiendo pronunciamientos político-morales, ajenos a su función, contrariamente a la voluntad legislativa expresada por los órganos colegisladores.

REFERENCIAS

BACHOF, Otto. *Jueces y Constitución*. Madrid: Civitas, 1985.

CAPPELLETTI, Mauro. *La giurisdizione costituzionale delle libertà.* Milán: Giuffre, 1974.

CAPELLETTI, Mauro. "¿Renegar de Montesquieu? La expansión y la legitimidad de la justicia constitucional. *Revista Española de Derecho Constitucional,* N° 17, 1986.

CAPPELLETTI, Mauro. *Dimensioni della giustizia nelle società contemporanee.* Bolonia: Il Mulino, 1994.

CALSAMIGLIA, Alberto. *Introducción a la ciencia jurídica.* Barcelona: Ariel, 1988.

FAVOREU, Louis. *Les Cours Constitutionelles.* París: P.U.F., 1986.

FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, José Julio. *La justicia constitucional europea ante el siglo XXI.* Madrid: Tecnos, 2002.

GARCÍA PELAYO, Manuel. Estado Legal y estado Constitucional de Derecho. En *El Tribunal de Garantías en Debate.* Lima: Consejo Latinoamericano de Derecho y Desarrollo, 1986.

SCHMITT, Carl. *La defensa de la Constitución*. Barcelona: Labor, 1931.

2 REDUCCIÓN DE PARLAMENTARIOS: UNA MIRADA A LAS PROPUESTAS EN TORNO A LA MODIFICACIÓN DE ESCAÑOS EN LA CÁMARA DE DIPUTADOS

Rodrigo Escobar Saldivia[5]

RESUMEN

El presente ensayo pretender analizar la propuesta de reducción de parlamentarios esbozada por el Presidente Sebastián Piñera en la reciente Cuenta Pública y ver el impacto que puede provocar para las fuerzas políticas la adopción de alguna de esta u otras propuestas que se han sociabilizado en el tiempo, como, a su vez, ver cómo influye en ello no tan solo el número de parlamentarios, sino también su distribución a lo largo del país (distritaje). Por ello, no pretende en ningún caso ser un ejercicio de simulación electoral.

ABSTRACT

The present essay, try to analyze the proposal of reduction of parliamentarians outlined by President Sebastián Piñera in the recent Public Account and see the impact that can have for the political forces the adoption of some of this or another proposal that have been socialized in the time, as in turn, see how it influences not only the number of parliamentarians, but also its distribution throughout the country (district). Therefore, it is not intended to be an exercise in electoral simulation.

5 Cientista Político de la Universidad del Desarrollo. Postítulo en Dirección Pública de la Pontificia Universidad Católica de Valparaíso y Magíster (c) en Gestión de Gobierno por la Universidad Autónoma de Chile.

En la reciente Cuenta Pública del Presidente Sebastián Piñera, dentro de los pilares de su discurso se encontraba aquel que dice relación a la Calidad de la Democracia, las Instituciones y Modernización del Estado, en donde, ante la presencia del Congreso Pleno se planteó dentro de sus ejes el pronto envío a tramitación de un proyecto de ley de **Reforma Constitucional para reducir a 120 el número de diputados y a 40 el número de Senadores y poner límites a la reelección**[6], dando así inicio al cumplimiento de una de sus propuestas del Programa de Gobierno[7]. De esta forma, el anuncio que durante su alusión fue vitoreado en su mayoría por congresistas de Chile Vamos (coalición de Gobierno) ha traído aparejado de inmediato múltiples reacciones, tanto a favor[8] como en contra.

Ello, dado que, sin lugar a dudas, llama de inmediato la atención de la ciudadanía, políticos y académicos un anuncio como ese. Pero vale decir que ese tipo de modificaciones no es nada nuevo. Por ejemplo, recordemos los casos de los expresidentes Aylwin, Lagos y Bachelet, quienes en sus Cuentas Públicas plantearon propuestas vinculadas a la modificación de los distritos y con ello el número de escaños y, a su vez, a poner fin a la llamada institución de los "senadores designados" y a cambiar el sistema electoral, terminando así con el binominal.

Pero, volviendo al tema central, lo que resulta nuevo es plantear aquella reducción de los parlamentarios habiendo acontecido apenas un proceso eleccionario. Ello puede provocar un contrasentido, en virtud de que la ley N° 20.840 (que cambió el sistema binominal por uno proporcional) aumentó el número de parlamentarios para acrecentar la representación que tienen las personas en el Congreso Nacional, haciendo crecer -en algunos casos- el número de congresistas en regiones donde existía una subrepresentación de la población. Y, por otra parte, iría contra de la denominada "ley de raíz cúbica", que establece la correlación del tamaño de nuestro Congreso Nacional y la población de Chile, y que nos muestra que para cumplirla deberíamos avanzar de forma contraria, aumentando los parlamentarios, estando al debe en algo más de cien legisladores para dar cumplimiento a ello y tener una representación proporcional de la población[9]. Pero también debemos tener en claro que en situaciones vinculadas a los sistemas electorales algunas veces prima más lo político que las variables más ajustadas a la matemática.

6 PIÑERA, Sebastián. *Discurso Presidencial,* Cuenta Pública 2019, 1 de junio de 2019, p. 21. Recuperado de: https://cdn.digital.gob.cl/filer_public/76/db/76db640b-c5c2-44bc-bae4-0b98da6c7139/discurso_presidencial_2019.pdf

7 PIÑERA, Sebastián. *Programa de Gobierno 2018-2022: Construyamos tiempos mejores para Chile*, p. 144.

8 Según la Encuesta Cadem, el 86% de los encuestados se encuentra a favor de la reducción de diputados y un 85%, de los senadores. MINAY, Sebastián. El 85% respalda recortar el número de parlamentarios, diario *La Tercera*, 9 de junio 2019, p. 11.

9 Se recomienda ver BUNKER, Kenneth. *Sobre sistemas electorales y la absurda propuesta de Sebastián Piñera,* disponible en: https://medium.com/@kennethbunker/sobre-sistemas-electorales-y-la-absurda-propuesta-de-sebasti%C3%A1n-pi%C3%B1era-8e83f638e633

Por ello, debemos fijarnos bien en lo que está detrás de esta propuesta, si finalmente es ir en contra de la representación popular, lo cual dudo, o solamente hacer frente a que el actual sistema ha traído aparejada una suerte de menor estabilidad y eficiencia dentro de la administración del actual Gobierno, lo cual tendría un mayor sentido. Esto, en razón de que se estaría configurando aquella "desventaja" de los sistemas proporcionales, producto del cual, al brindar una mayor representación en el Congreso a un mayor número de partidos políticos, resulta complejo generar mayorías estables que colaboren con el Gobierno a despachar los proyectos contenido en el Programa de Gobierno. Más aún, este tipo de sistemas se da mayoritariamente en sistemas políticos parlamentarios (Díaz, 2014), por lo que -dada su composición- en regímenes presidenciales el cumplimiento de los programas de Gobierno se torna más complejo dado que el Poder Ejecutivo "no nace" desde el Legislativo, sino que en algunos casos el primero puede tener una minoría en el segundo. Pero también será responsabilidad del Ejecutivo trabajar por lograr mayorías, aunque sean circunstanciales.

Pero para efectuar una valoración del actual sistema electoral debemos recurrir a Dieter Nohlen, quien, mediante una visión conjunta entre la teoría y la práctica, ha logrado establecer algunas reflexiones que deben ser consideradas para aquello. Así, establece, inicialmente, que no existe ningún sistema electoral ideal, dado que el mayor o menor éxito depende de situaciones de contingencia e históricas; a los sistemas electorales se les deben plantear diversas demandas funcionales, aunque por lo general solo se les exige o se les hace énfasis a una sola función, representar o brindar estabilidad política -cuestión que se puede observar a primera vista en la propuesta del Presidente Piñera-; y de hacerle varias demandas al sistema, debe de existir un equilibrio entre representación y estabilidad y que, de hacerlo, terminan de ser complejos al "componerse de varios elementos técnicos, en parte contradictorios, que interactúan sofisticadamente en su conjunto." (Nohlen, 2015: 77-78).

1. HACIENDO UN POCO DE HISTORIA

Si bien para las actuales generaciones el sistema electoral proporcional utilizado en las elecciones parlamentarias puede resultarle algo nuevo o inclusive complejo de entender, se debe tener en claro que también es utilizado en las elecciones municipales, particularmente para elegir a nuestros concejales. Pero también fue utilizado en el siglo pasado para la elección de diputados y senadores, por lo cual no resulta para nada nuevo.

Así, entre los años 1925 y 1973 se utilizó el sistema proporcional en nuestro país, en donde el tamaño del distrito -en ese entonces agrupación departamental- dependía de su población[10], haciendo que "la Cámara de Diputados, cuyo tamaño varió entre 132 y 150 diputados, se renovaba de forma completa cada cuatro años. La elección se realizaba a través de agrupaciones departamentales cuyo número varió entre 25 y 29 durante el periodo" (Fuentes, 1993: 275) señalado y para el caso del Senado "la mitad de cuyos miembros se renovaba cada cuatro años, varió a 45 senadores, elegidos en 9 agrupaciones provinciales en 1925, hasta 50 senadores elegidos en 10 agrupaciones provinciales en 1967" (Fuentes, 1993: 275).

Vale establecer, a su vez, que en aquel período se produjeron grandes transformaciones desde la visión electoral. Así, en 1925, según Cruz Coke, se daría a conocer la primera ley electoral moderna (Cruz-Coke, 1984: 18), la cual estableció la distribución territorial y de representación que se mencionó anteriormente; seis años después, en 1931, se modifica la composición de las agrupaciones departamentales y la magnitud de diputados que se eligen en cada uno, haciendo que se eligieran entre 1 y 28 diputados por agrupación, totalizando un número de 143 miembros en la Cámara Baja[11]. "Posteriormente, los diputados llegaron a 147

10 Según José María Fuentes, la falta de un mecanismo de ajuste automático a cambios demográficos y a la distribución de la población a lo largo del país conspiró contra el mantenimiento de la proporcionalidad del sistema. Ver FUENTES (1993: 275).

11 DFL 232, Ministerio del Interior, 30 de mayo de 1931. Disponible en https://www.leychile.cl/Navegar?idNorma=1050039.

en 1941, y solamente en 1967 llegaron a 150, pero no se actualizó el número de parlamentarios de acuerdo a los censos de 1940, 1952 o 1960" (Cruz-Coke, 1984: 26-27), cuestión que se mantendría hasta la elección parlamentaria de 1973, en que se continuarían eligiendo a 150 diputados en un total de 29 distritos, con magnitudes que oscilaban entre los 2 y los 18 diputados para cada uno. Todo aquello, dentro de un sistema de elección proporcional.

Como se puede observar, con el pasar del tiempo fue variando el criterio del número de parlamentarios. Ello, en razón de que siempre se le asignó en rango constitucional, un diputado por determinada cantidad de habitantes. Tanto es así que las Constituciones de 1822 y 1833 señalaban[12] que corresponderá un diputado cada 15 mil y 20 "almas", respectivamente. Y en el caso de la Constitución de 1925 se estableció en 30 mil habitantes[13], lo cual no habría funcionado con posterioridad, ya que no sería actualizado aquel factor en razón de la no aprobación de los censos poblacionales posteriores a los años cuarenta (Cruz-Coke, 1984: 26-27).

Posteriormente, avanzando un poco más en los años, el régimen militar -tras su derrota en las urnas- debía devolver el poder y con ello se tenían que reinstaurar los mecanismos de selección de las autoridades para la composición del Congreso Nacional. Así, durante el año 1989 se analizó por parte de las Comisiones Legislativas de la Junta de Gobierno el proyecto que establece forma para determinar resultados en elecciones de senadores y diputados y en plebiscitos y, además, fija distritos electorales para diputados (boletín N° 997-06). Allí se establece que "pueden ir dos candidatos por cada distrito y, por lo tanto, cada lista puede llevar un máximo de dos candidatos por cada partido o por cada pacto" (Pérez de Arce, 1989: 13). Y, además "la determinación de los elegidos, (…) se hace en relación con el número de votos que obtenga cada lista. Si una lista obtiene más del doble de los votos de la que le sigue, elige a los dos candidatos a Diputados o Senadores. Si una lista supera a las demás, pero no alcanza a exceder del doble de la que la sigue, elige un candidato la que ocupa el primer lugar y un candidato la que ocupa el segundo lugar" (Pérez de Arce, 1989: 14). De esta forma, se constituye un sistema distinto a aquel que ha atravesado gran parte de nuestra historia, llamado "binominal".

Si bien el Ejecutivo de la época -como se puede apreciar en el acta de la Junta de Gobierno N°6/89 del 11 de abril 1989- remitió indicaciones a fin de enfrentar la desproporcionalidad de representación de algunas zonas geográficas y hacer frente a las críticas que establecían el favorecimiento de algunas zonas sobre otras[14], aquello no pudo ser remediado[15] en su aplicación en las elecciones posteriores.

Así, debieron pasar algo más de treinta años y varias propuestas, tanto de parlamentarios como del propio Poder Ejecutivo, para volver al sistema de elección proporcional en la elección de parlamentarios, con la aplicación de la ley N° 20.840, que sustituye el sistema electoral binominal por uno de carácter proporcional inclusivo y fortalece la representatividad del Congreso Nacional. Pero aun así deja tareas por hacer, en el sentido de que termina siendo difícil compatibilizar la efectiva proporcionalidad de la representación popular con la adecuada representación de las regiones del país y de que en algunos casos primó el favorecer algunas zonas geográficas por sobre otras dado que una coalición política obtendría un mejor resultado por sobre otras[16].

12 Artículos 32 y 19, respectivamente.

13 Artículo 37.

14 Al interior del Acta se habla de la propuesta que envió el entonces Intendente de la Región de Los Lagos a fin de que al momento de la elección no haya un resultado adverso en las elecciones, cuestión que fue rechazada para su modificación. Pero a su vez, existe el caso de la comuna de Malloa, que había sido introducida en un distrito en el cual no tendría ninguna vinculación histórica, razón por la cual fue modificado en su composición.

15 Se recomienda Historia de la Ley N° 20.840, que sustituye el sistema electoral binominal por uno de carácter proporcional inclusivo y fortalece la representatividad del Congreso Nacional, particularmente en lo que dice relación con la exposición del académico Mauricio Morales, p. 158, disponible en: https://www.bcn.cl/obtienearchivo?id=recursoslegales/10221.3/45307/1/HL20840.pdf.

16 La mencionada situación se puede ver reflejada en lo que ocurre al distribuir escaños, en donde tanto la Región de Tarapacá como la de Atacama

2. PROPUESTAS DE MODIFICACIÓN AL NÚMERO DE ESCAÑOS Y MAGNITUD DE LOS DISTRITOS EN EL CONGRESO NACIONAL

Dieter Nohlen establece que los sistemas electorales son estructuras bastante complejas, pero poseen ciertos elementos de carácter técnico que los terminan agrupando. Estos tienen que ver con la distribución de las circunscripciones electorales; la forma de candidatura y votación; la conversión de votos en escaños y la barrera o umbral legal (Nohlen, 2015: 23-29). Es aquí donde comienza a primar el factor político, en razón de que, por ejemplo, el establecimiento del tamaño o magnitud que tienen los distritos es importante, "no tanto por el tamaño en sí mismo, sino en cuanto a que la dimensión de la Asamblea tiene una influencia importante sobre la propia de las unidades electorales y ésta, a su vez, lo tiene sobre los rendimientos de la fórmula electoral que en cada caso se adopte" (Martínez, Marco y Uribe, 2007: 83).

Bajo ese escenario, siempre existirán propuestas para modificar alguno de los elementos mencionados por Nohlen, ya sea efectuar modificaciones al número de congresistas en el parlamento (número de escaños) o a la distribución territorial de estos al interior de los distritos, dado que debemos tener en claro que cada vez que se ve implementado un sistema electoral, siempre el modelo es y será sometido a discusión, tanto en los círculos gubernamentales como en los académicos y políticos. Así, en nuestra historia reciente ya nos podemos encontrar con varias propuestas, presentadas por el Ejecutivo o por parlamentarios para que sean sometidas a tramitación en el Congreso Nacional.

Así, al revisar la base de datos de proyectos ingresados a tramitación[17], nos encontramos con veinticuatro mociones y mensajes que pretenden de manera transversal dentro del espectro político modificar no tan solo el sistema -en su momento, cambio del binominal por un sistema proporcional-, sino también el número de integrantes de esta institución y el territorio que representa cada uno.

A partir de los proyectos que se han presentado desde el retorno a la democracia, según se observa en el siguiente gráfico, se puede llegar a establecer que, dentro de la materia en análisis, estos se mueven en diversos ejes. Los elementos con mayor preeminencia dentro de los proyectos presentados van en la línea de cambiar el sistema de elección de los integrantes del Congreso Nacional, lo cual se evidencia en 70,83% de los proyectos analizados, aunque dentro de aquel eje (cambiar el sistema electoral) se aprecian alternativas bastante interesantes de analizar, que van en la línea de plantear un sistema de elección directa, uno proporcional o inclusive uno mixto entre un binominal y un proporcional. Pero lo que resulta aún más interesante es cuánto puede llegar a afectar -tanto negativa como positivamente- a las fuerzas políticas el aumento del número de parlamentarios e inclusive la composición territorial de los distritos[18], cuestión que veremos más adelante en la sección de resultados.

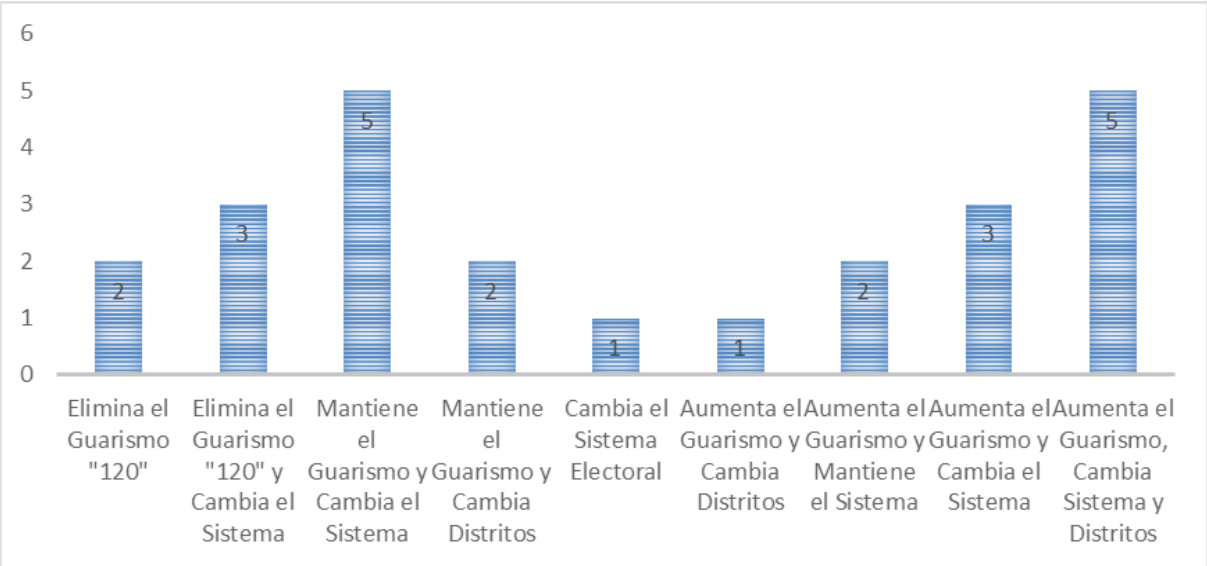
poseen similar número de población, pero se le asignaron 3 y 5 diputados, respectivamente. Esto fue planteado inclusive durante la tramitación de la ley.

17 http://senado.cl/appsenado/templates/tramitacion/index.php

18 Para profundizar en los veinticuatro proyectos que se han formulado respecto del tema en análisis, se recomienda observar el Anexo N° 1, que de manera sucinta expone las propuestas presentadas para tramitación legislativa relacionadas con el cambio del sistema de elecciones de integrantes del Congreso Nacional, que fija el número de sus miembros y composición territorial de los distritos a nivel nacional.

Gráfico N°1

Número de proyectos de ley relacionados con el cambio del sistema electoral, el número de parlamentarios y magnitud de los distritos.



FUENTE: Elaboración propia

De los proyectos anteriores, creemos importante profundizar -para efectos del ensayo- en la iniciativa presentada durante el Gobierno del Presidente Patricio Aylwin, quien tras las elecciones municipales de junio de 1992 -en las cuales se aplicó un sistema de representación proporcional-, en la Cuenta Pública del mismo año, planteó la idea de llevar a cabo una reforma electoral, la cual se materializó en el proyecto boletín N° 721-07, que modifica las leyes orgánicas constitucionales del Congreso Nacional, de Partidos Políticos y de Votaciones Populares y Escrutinios. Este, en términos simples, propuso la modificación del sistema binominal imperante por uno de carácter proporcional, en donde se establecía la composición de una Cámara de Diputados con 164 miembros, los cuales se encontrarían distribuidos en 45 distritos con magnitudes (escaños) que van de 3 a 5 diputados[19], y un Senado con 54 integrantes, electos bajo el mismo mecanismo, con lo cual se terminaría con los entonces senadores designados.

Aquel cambio se proponía en razón de "consolidar y profundizar la legitimidad y la eficacia de las instituciones fundamentales de nuestra democracia (...) [Ello] en el orden de lograr que el Parlamento fuera siendo progresivamente la verdadera y fiel expresión del sentir del pueblo chileno"[20]. El proyecto en cuestión sería rechazado en la Comisión de Constitución, Legislación, Justicia y Reglamento del Senado por tres votos contra dos, en razón de que principalmente -y dado el contexto histórico que se vivía- el sistema binominal vino a expresar posiciones equilibradas al interior del Congreso, lo cual posibilitó la estabilidad política del país[21].

19 En la discusión que tuvo el proyecto de reforma constitucional en materias electorales (boletín N° 720-07) al interior de la Comisión de Constitución, Legislación, Justicia y Reglamento del Senado, por parte del entonces Ministro Secretario General de la Presidencia, Edgardo Boeninger, se estableció que el proyecto "no propone desmembrar ningún distrito, sino que, de los sesenta actuales, treinta se mantienen tal como están, y los otros treinta se fusionan de dos en dos, dando origen a quince, lo que da un total de cuarenta y cinco".

20 Fundamentos del proyecto presentado en paralelo por el Gobierno (boletín N° 720-07). *Boletín de Sesiones Cámara de Diputados,* sesión 6a, 9 de junio de 1992, p. 455.

21 Informe de la Comisión de Constitución, Legislación, Justicia y Reglamento del Senado. *Proyecto de reforma constitucional en materias*

Vale establecer que para Fuentes (1993) la propuesta que presentó Aylwin en su momento era mucho mejor que el sistema binominal imperante hasta ese entonces e inclusive mejor que el sistema proporcional que regía hasta el año 1973, tanto desde el punto de vista de la proporcionalidad como de las consecuencias para la estabilidad política. Ello, en razón de que "al elevarse el número de parlamentarios a elegir por distrito o circunscripción senatorial, aumenta la proporcionalidad al interior del sistema electoral como conjunto" (p. 280).

Por otra parte, y avanzando un poco más en el tiempo, el año 2012 producto de que el partido Demócrata Cristiano no obtuviera respuesta por parte del Gobierno para un cambio al sistema electoral, entre otros puntos vinculados al régimen político, inició reuniones con Renovación Nacional, las cuales en su tiempo fueron catalogadas como reservadas[22]. Aquellos encuentros decantaron en el documento titulado *Un nuevo régimen político para Chile,* en donde, al igual que la iniciativa comentada anteriormente, se plantea que:

> El nuevo régimen político y la nueva realidad requieren un nuevo sistema, que responda a la crisis de representación, que incluya la diversidad, posibilite la generación de acuerdos para sustentar Gobiernos mayoritarios, que evite la fragmentación excesiva y establezca la existencia de una Oposición con derechos y obligaciones.
>
> Esto condice a un sistema electoral proporcional corregido, que permita ampliar sustancialmente la representatividad. Alentaremos, junto a otras fuerzas políticas, el estudio de la fórmula que resulte más adecuada para dichos fines[23].

Aquel sistema de elección proporcional tendría una composición territorial de treinta distritos con magnitudes que van entre 2, 4 y 6 integrantes, totalizando así una Cámara Baja compuesta por 134 diputados, con lo que esta propuesta[24] se encuentra en un punto intermedio entre la situación vigente, la actual propuesta del Gobierno y aquella vista con anterioridad.

3. IMPLEMENTACIÓN DE PROPUESTAS BAJO EL ACTUAL ESCENARIO

Ya en la sección anterior se esbozaron algunas de las propuestas que se han planteado a la opinión pública en diversos períodos y momentos de nuestra historia reciente. A continuación veremos la aplicación de las propuestas del año 1992 (boletín N° 721-07), que aumenta el número actual de parlamentarios de 155 a 164 (aunque recordemos que esa propuesta se efectúo en un escenario en donde había 120 diputados); del año 2014 (boletín N° 9277-07), que tomó el trabajo efectuado en el acuerdo RN y DC sobre un nuevo régimen político para Chile, del año 2012, que propone la conformación de la Cámara Baja por 134 miembros y que en la actualidad -ante el anuncio del Presidente Sebastián Piñera- ha tomado fuerza entre los representantes de aquellas colectividades para su implementación[25]; y finalmente la propuesta del actual Gobierno, de la cual no existe documento oficial, por lo que se hará sobre la base de especulaciones.

electorales, boletín N° 720-07, segundo trámite constitucional.

22 *La Segunda*. "DC-RN sellan acuerdo para reformas: Desde el binominal hasta crear Primer Ministro", 18 de enero de 2012, disponible en: http://www.lasegunda.com/Noticias/Politica/2012/01/714174/DC-y-RN-entregan-propuesta-de-reformas-politicas-Incluye-figura-de-un-primer-ministro.

23 LARRAÍN, Carlos y WALKER, Ignacio. *Un nuevo régimen político para Chile,* 18 de enero de 2012, p. 4.

24 Tras no obtener en su momento respuesta por parte del Ejecutivo, la propuesta se transformó por parte de los senadores en una moción parlamentaria (boletín N° 9277-07).

25 SOTO, Ximena y ANINAT, Isabel. "RN y DC reviven fantasma de 2012: Buscan acuerdo por reforma electoral", *La Tercera,* 12 de junio de 2019, p. 9.

3.1 SUPUESTOS A CONSIDERAR (METODOLOGÍA)

Antes de exponer la metodología que se ha utilizado en este ensayo, se debe tener en claro que los patrones de pactos o coaliciones que existen actualmente suelen cambiar, en el sentido no solo de las convicciones políticas, sino que también para encontrar una buena combinación que les asegure a los partidos políticos obtener el mejor resultado electoral posible. Teniendo eso en claro, los ejercicios de simulación que se verán a continuación presupondrán que los actores políticos no cambien respecto a lo ocurrido en la pasada elección de diputados y senadores del año 2017, aunque, como bien sabemos, ya han entrado algunos nuevos actores que buscan transformarse en partidos políticos en el breve plazo y otros que ya están[26].

Pero también se quiere dejar en claro que la meta de este ensayo no es la de predecir resultados electorales ni la futura conformación de los pactos entre partidos políticos, sino que más bien dejar de manifiesto la mecánica de cada uno de los sistemas que se han visto con anterioridad en el presente ensayo, pudiéndose evidenciar las implicancias que trae aumentar o disminuir el número de parlamentarios, como también la distribución de estos a lo largo del país.

Así las cosas, el siguiente análisis se basó en la utilización de datos de la última elección parlamentaria, del año 2017, y su adaptación a los escenarios propuestos en el mensaje del Ejecutivo en la presidencia de Patricio Aylwin (1992); en el acuerdo (propuesta) entre los partidos Demócrata Cristiano y Renovación Nacional (2012), el cual posteriormente se materializó en un proyecto de ley; y el anuncio del Presidente Sebastián Piñera.

Vale señalar que se compararán las propuestas en lo que dice relación con la Cámara Baja, en razón de que aún no ha sido empleado el sistema proporcional para renovar la Cámara Alta en su totalidad. Por otra parte, para el caso de la propuesta efectuada el año 1992, aquellas comunas que fueron creadas con posterioridad fueron incorporadas al interior del distrito de donde provenía la comuna madre[27].

En el caso del anuncio del Presidente Piñera, se estableció el supuesto de mantener los actuales veintiocho distritos a lo largo del país, pero para establecer el número de diputados electos en cada uno se utilizó la composición del antiguo sistema (binominal). Ello quiere decir que si, a modo de ejemplo, queremos saber cuántos diputados debe elegir el actual distrito 26[28] -en el escenario de reducción de escaños parlamentarios- tomamos su configuración anterior, para lo cual se consideró la suma de los antiguos distritos 57 y 58; así, en vez de elegir cinco diputados como es actualmente, se deberán elegir cuatro.

También, a modo de establecer una propuesta sobre la base de lo señalado por el Presidente Piñera, manteniendo el guarismo de 120 diputados se optó por utilizar el Método Hamilton para la asignación de escaños a cada uno de los distritos. El método propone asignar a cada distrito la cantidad entera de diputados, que se obtiene una vez realizada la división entre la población de aquel distrito con el total de la población a representar (país), la cual posteriormente será multiplicada por el número de escaños que se deben distribuir a lo largo del país. Aunque vale señalar que se puede dar alguna suerte de paradoja debido a que aquellos escaños sobrantes se deberán otorgar en razón de un orden de mayor a menor dentro de sus decimales, con lo cual a la larga puede darse que algunos distritos que aumenten en su población puedan perder un representante o viceversa. Aquello es denominado la paradoja de la población.

26 Un ejemplo de aquello por parte del Frente Amplio puede ser Convergencia Social, que quiere ver la luz al alero del Movimiento Autonomista, la Izquierda Libertaria, el Movimiento Sol y Nueva Democracia; y el movimiento Acción Republicana, que quiere transformarse en el Partido Republicano, por el lado de la derecha. Otros partidos se han fusionado, por ejemplo, el Partido Comunes, que se encuentra conformado por parte de la Izquierda Autónoma y Poder.

27 Nos referimos a las comunas de Alto Hospicio, Concón, Padre Hurtado, San Rafael, Chillán Viejo, Hualpén, Chiguayante, San Pedro de la Paz, Alto Biobío, Padre Las Casas y Cholchol.

28 Compuesto por las comunas de Ancud, Calbuco, Castro, Chaitén, Chonchi, Cochamó, Curaco de Vélez, Dalcahue, Futaleufú, Hualaihué, Maullín, Palena, Puerto Montt, Puqueldón, Queilén, Quellón, Quemchi y Quinchao.

3.2 RESULTADOS

Antes de entregar los resultados, debemos tener en claro que, una vez iniciado el juego democrático, se inician las interrogantes. ¿Cuál es el método que deja conforme a todos, si acaso existe? Hay una manera de decir que el voto representa a todas las voluntades. Pero, ciertamente, eso ya está resuelto por parte de Kenneth Arrow y su conocida paradoja, que demostró que es imposible trasladar todas las voluntades individuales y transformarlas en la voluntad que deje a las mayorías satisfechas. Es así como nace inmediatamente la interrogante de por qué a algunos distritos en nuestro país les toca elegir a N diputados y a otros N+ o N-, cuestión, que como hemos visto, termina siendo parte de una decisión más política que matemática. Pero cuando llegan las elecciones los ciudadanos asimilamos esta situación como si fueran cifras establecidas -ciertamente lo son y se encuentran en la ley-. Pero lo importante es saber cómo se llega a esta distribución y si es justa esta repartición de escaños.

Por ello, desde el punto de vista de la representación de los territorios hacia la transformación de escaños parlamentarios, podemos apreciar que existe una brecha bastante importante para obtener una representación proporcional plena en la actualidad, cuestión que de seguir la media de los 101.213 habitantes por representante que plantea la OCDE[29] nos dejaría con 171 diputados, pero aún así, no alcanzando la representación proporcional plena de los territorios, aunque disminuyendo la brecha existente, según se observa en el siguiente cuadro:

Cuadro n° 1:

Distribución de diputados a nivel regional y su proporcionalidad

		Situación Actual			Propuesta Proporción OCDE		
	Población	T. Población / Factor Representación	Dip. Electos - Dip. Proporcionales	Diputados Electos	T. Población / Factor Representación	Dip. Electos - Dip. Proporcionales	Diputados Electos
XV Región de Arica y Parinacota	226.068	1,99	1,01	3	2,23	-0,23	2
I Región de Tarapacá	330.558	2,92	0,08	3	3,27	-0,27	3
II Región de Antofagasta	607.534	5,36	-0,36	5	6,00	-0,00	6
III Región de Atacama	286.168	2,52	2,48	5	2,83	0,17	3
IV Región de Coquimbo	757.586	6,68	0,32	7	7,49	-0,49	7
V Región de Valparaíso	1.815.902	16,02	-0,02	16	17,94	0,06	18
Región Metropolitana de Santiago	7.112.808	62,73	-15,73	47	70,28	-0,28	70
VI Región del Libertador General Bernardo O'Higgins	914.555	8,07	0,93	9	9,04	-0,04	9
VII Región del Maule	1.044.950	9,22	1,78	11	10,32	-0,32	10
XVI Región de Ñuble	530.380	4,68	0,32	5	5,24	-0,24	5
VIII Región del Biobío	1.507.034	13,29	-0,29	13	14,89	0,11	15
IX Región de La Araucanía	957.224	8,44	2,56	11	9,46	-0,46	9
XIV Región de Los Ríos	384.837	3,39	1,61	5	3,80	0,20	4
X Región de Los Lagos	828.708	7,31	1,69	9	8,19	-0,19	8
XI Región Aysén del General Carlos Ibáñez del Campo	103.158	0,91	2,09	3	1,02	-0,02	1
XII Región de Magallanes y Antártica Chilena	166.533	1,47	1,53	3	1,65	-0,65	1
	17.574.003			155			171

FUENTE: Elaboración propia

En el cuadro, si bien se puede observar que en la Propuesta Proporción OCDE existe un mayor número de regiones subrepresentadas (valores negativos en rojo), la diferencia es mayor en la situación actual, dado que la suma de aquellas regiones que se encuentran subrepresentadas nos dará 16,40, a diferencia del 3,17 de la propuesta OCDE. Esto ya nos da un indicio de que, para obtener una mayor representatividad de la población, el camino es aumentar el número de parlamentarios. Pero eso tampoco nos da certezas de

29 Con cifras del último censo, en nuestro país hay 113.381 habitantes por representante de la Cámara Baja.

obtenerla, ya que, como se puede evidenciar en el ANEXO N° 2, la propuesta presentada en el Gobierno del Presidente Aylwin planteó un número de diputados mayor a la situación actual, pero la subrepresentación termina siendo mayor a la que se obtiene como resultado en la propuesta de los partidos RN y DC, dado que, principalmente, se adoptó otorgar un menor número de diputados a la Región Metropolitana, privilegiando el otorgamiento de mayor número de diputados en la zona sur extrema.

Ahora bien, respecto a la situación de la propuesta efectuada por el Presidente Piñera, bajo los supuestos establecidos en el punto 3.1 de este ensayo, se logra advertir que la subrepresentación es mayor a la situación actual, principalmente en la Región Metropolitana.

Para hacer frente a esta situación, como se observa en el Cuadro N° 2, se plantea una propuesta bajo el mismo guarismo planteado por el Presidente Piñera, pero efectuando una redistribución de los diputados a nivel regional, lo que por consiguiente deberá traer consigo un redistritaje. Sin embargo, al utilizar el Método Hamilton hará que la subrepresentación de las regiones a lo largo del país pase de los actuales 16,40 a 2,32, inclusive resultando -en términos generales- mejor que si aplicáramos la propuesta de proporción OCDE, que trae aparejado un aumento de parlamentarios. Así, esta propuesta quedará en algo más de 146 mil habitantes por cada diputado.

Cuadro n° 2:

Propuesta distribución de diputados a nivel regional

Propuesta usando Método de Hamilton		
T. Población / Factor Representación	Dip. Electos - Dip. Proporcionales	Diputados Electos
1,54	0,46	2
2,26	-0,26	2
4,15	-0,15	4
1,95	0,05	2
5,17	-0,17	5
12,40	-0,40	12
48,57	0,43	49
6,24	-0,24	6
7,14	-0,14	7
3,62	0,38	4
10,29	-0,29	10
6,54	-0,54	6
2,63	0,37	3
5,66	0,34	6
0,70	0,30	1
1,14	-0,14	1
		120

FUENTE: Elaboración propia

3.3 ¿Y CÓMO QUEDARÍAN LAS FUERZAS POLÍTICAS SEGÚN PROPUESTA?

Una vez efectuado el anuncio de la reducción de parlamentarios por parte del Presidente, han aparecido dos estudios realizados tanto por el mundo académico[30] como por analistas electorales[31], estos últimos ligados a Renovación Nacional. En ellos se evidencia que los partidos más afectados serían Renovación Nacional, la Democracia Cristiana y el Frente Amplio[32]. Al aplicar la simulación queda conformado de la manera en que se expone en el CUADRO N° 3, donde si bien bloques políticos de la Nueva Mayoría y de Chile Vamos perderían un total de catorce diputados cada uno, sus fuerzas internas (partidos) más afectadas serían la Democracia Cristiana en la Nueva Mayoría, con la pérdida de seis diputados, y Renovación Nacional en Chile Vamos, con la pérdida de siete diputados. Y en el caso del Frente Amplio el partido mayormente perjudicado sería Revolución Democrática[33].

Lo anterior, producto de que la Democracia Cristiana en la pasada elección parlamentaria decidió ir en una lista separada de lo que era la Nueva Mayoría, con lo cual su ámbito de competencia si bien se veía aumentado en torno a la presentación de candidatos, se veía disminuida para captar votantes que quieren -consciente o inconscientemente- maximizar su voto optando por candidatos que tuvieran mayores posibilidades de ganar al poder captar mayor cantidad de votos al interior de una lista más heterogénea. Y en el caso de Renovación Nacional y Revolución Democrática es porque ciertamente la suma de sus votos en algunos casos hacía que obtuvieran, por algunas décimas de la cifra repartidora, un candidato más.

Cuadro N°3:

Escaños obtenidos por cada partido político sobre la base de la situación actual y la propuesta de reducción parlamentaria.

		INDP	FRENTE AMPLIO						POR TODO CHILE	LA FUERZA DE LA MAYORIA				C. REGIONALISTA VERDE	CONVERGENCIA DEMOCRATICA	CHILE VAMOS			
		INDP	PH	IGUALDAD	PODER	RD	EV	PL	PRO	PC	PS	PPD	PRSD	FRVS	DC	EVO	RN	UDI	**TOTAL DIP.**
ESCAÑOS EN CÁMARA DE DIPUTADOS	**ACTUAL**	1	5	1	1	10	1	2	1	8	18	9	8	4	14	6	36	30	155
	GOBIERNO	1	4	1	0	6	1	2	0	5	18	8	5	3	8	5	29	24	120
	DIFERENCIA	0	1	0	1	4	0	0	1	3	0	1	3	1	6	1	7	6	
		0	6						1	14						14			

FUENTE: Elaboración propia

Aunque, como se observa en el GRÁFICO N° 2, Chile Vamos no obtendría la mayoría de la Cámara Baja al tener solo el 48,3% de los escaños.

30 SÁNCHEZ, Rodrigo. Reducción parlamentaria anunciada por Piñera: Los 35 diputados que quedarían sin escaño, Ahora Noticias, 5 de junio de 2019, disponible en: https://www.ahoranoticias.cl/noticias/nacional/263558-reduccion-congreso-pinera-35-diputados-quedarian-sin-escano.html.

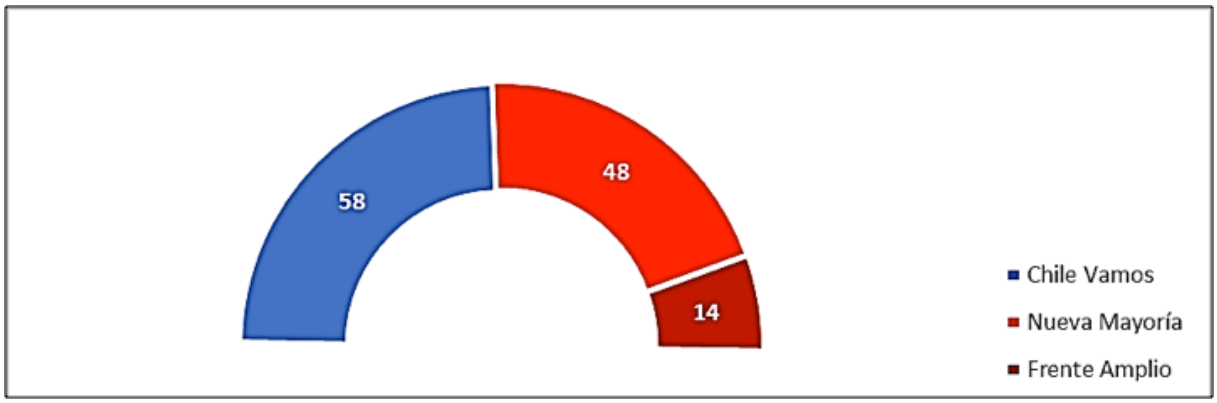
31 SOTO, Ximena. "Carmen Hertz, Camila Flores, Marcelo Díaz y Florcita Alarcón: Informe RN muestra quiénes quedarían fuera si se vuelve a 120 diputados", La Tercera, 10 de junio de 2019, disponible en: https://www.latercera.com/la-tercera-pm/noticia/carmen-hertz-camila-flores-marcelo-diaz-y-florcita-alarcon-informe-rn-muestra-quienes-quedarian-fuera-si-se-vuelve-a-120-diputados/692335/

32 CLARO, Isabel y ARELLANO, Jorge. "RN, DC y FA: los más afectados con una rebaja de diputados", La Tercera, 4 de junio de 2019, pp. 2 y 3.

33 Para ver la performance de cada partido político en cada una de las propuestas desglosadas por región se recomienda ver el ANEXO N° 3.

Gráfico N° 2

Distribución escaños por bloques políticos bajo la propuesta de reducción de parlamentarios



FUENTE: Elaboración propia

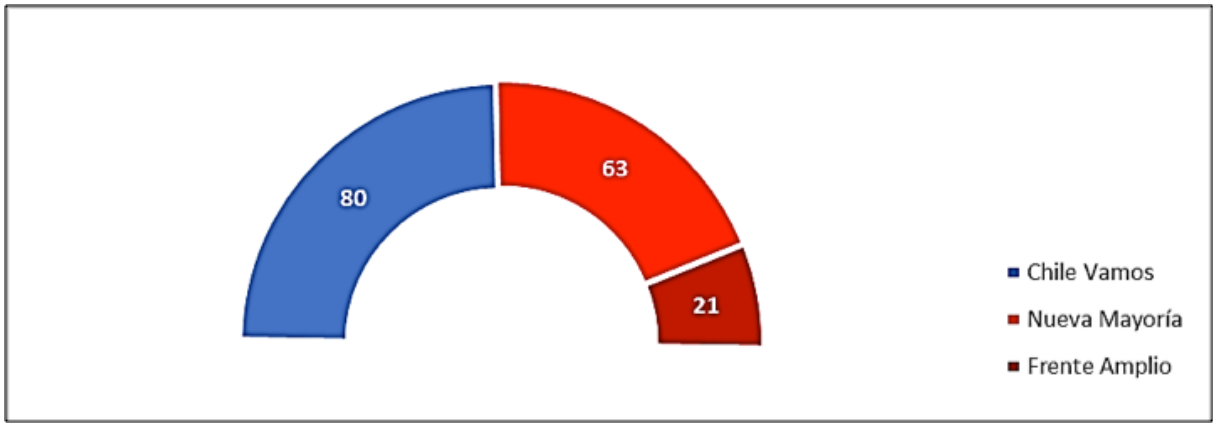
Ahora bien, llama la atención que teniendo en vista estos resultados, inmediatamente tanto Renovación Nacional como la Democracia Cristiana desempolvaran un acuerdo efectuado hace algo más de seis años (el cual comentamos anteriormente). Sin lugar a dudas, aquel nuevo acercamiento se da en un ámbito en que cada cual tiene sus propios intereses y, como se ha establecido anteriormente, el factor matemático para la representación proporcional de la población en la asignación del número de diputados, como de las fuerzas políticas, que efectúa el sistema electoral proporcional debe también pasar por el factor político. En ese contexto -especulando-, Renovación Nacional quiere ver un mecanismo donde no pierda tantos parlamentarios, teniendo el menor daño colateral, y el partido de la falange desempolva aquel acuerdo porque pretende tener mejores resultados electorales pudiendo configurar un mejor escenario para aquello[34]. Pero con el escenario actual aquella situación no se ve muy provechosa para la DC, dado que de igual manera perdería seis diputados sobre la base de la situación actual, y sería mucho más provechosa para Renovación Nacional, en el sentido de que en vez de siete diputados perdería solo tres.

Finalmente, de aplicarse la propuesta elaborada el año 1992, la Nueva Mayoría netearía sus pérdidas, debido a que, si bien la Democracia Cristiana continuaría perdiendo seis diputados, partidos como el PS y el PPD obtendrían tres cada uno y el PR, uno. En el caso del Frente Amplio, bajo esta propuesta obtendrían dos nuevos diputados, uno de parte de Igualdad y otro de parte del partido Ecologista Verde.

Ahora bien, con la adopción de esta propuesta los grandes ganadores serían Chile Vamos, debido a que lograrían obtener ocho nuevos diputados, aunque con la pérdida de dos de los actuales Evópoli, pero RN y la UDI obtendrían seis y cuatro nuevos diputados, respectivamente. Aunque, aún así, el conglomerado Chile Vamos no obtendría la mayoría de la Cámara, pues solo obtendría el 48,7% de ella.

34 Debemos recordar que la propuesta efectuada durante la administración Aylwin tenía algo de aquello, en virtud de que tras obtener el 25,99% de los votos en la elección parlamentaria de 1989 y un 28,93% en la elección municipal del año 1992, posicionándolo en ambas elecciones como el partido más votado, se efectúo la presentación de la propuesta de cambio de sistema electoral y de redistritaje.

Gráfico N° 3



FUENTE: Elaboración propia

4. CONSIDERACIONES FINALES

Una cosa que se ha dejado clara a lo largo de este ensayo es que no existe ningún sistema electoral ideal, dado que el mayor o menor éxito depende de situaciones de contingencia e históricas. Pero su composición en tan solo decidir el número de diputados afecta directamente a la representatividad que tiene la población, aunque también se pueden efectuar arreglos como la propuesta que se ha presentado utilizando el Método Hamilton.

De igual forma, debemos pensar cuál es la manera representativa de elegir. Y la respuesta tenemos de buscarla no tan solo en factores políticos que persiguen maximizar o disminuir el poder de unos o de otros, sino también en las matemáticas, que nos darán de la manera más cercana -como hemos visto- el número de diputados por región para que exista plena representatividad de los territorios. De otra manera, se deberán estudiar mecanismos de compensación no solo electorales, como se han planteado en algunos proyectos que se observan en el ANEXO N° 1, sino también territoriales y así poder minimizar la mayor cantidad de errores y lograr que el sistema que elijamos para que nos gobierne sea el mejor que represente a la población chilena y acércanos cada vez más a aquella premisa de un "un chileno, un voto".

Si bien se debe establecer que el actual sistema ha sido un avance por lograr esa representatividad tanto territorial como también de las fuerzas políticas, resta por hacer en búsqueda del equilibrio de la representación y el fortalecimiento de la estabilidad política en la utilización del sistema electoral. Es decir, si bien hay que mantener el sistema para representar en el Congreso a todas las fuerzas políticas, se deben efectuar mejoras para corregir aquella proporcionalidad, ya sea con el establecimiento de barreras de entrada -al momento de transformar los votos en escaños- o con mecanismos de compensación para aquellos partidos políticos que hayan obtenido un gran número de votos a nivel nacional.

Finalmente, desde el punto de vista de los partidos políticos, el enfrentamiento de datos deja una gran tarea por hacer a la Democracia Cristiana, a la cual ante un sistema de elección proporcional no le queda más que buscar nuevas alianzas para las próximas elecciones, pues, como hemos visto, sea cual sea el modelo, el gran perdedor -ante los preceptos enunciados en la parte metodológica- es el partido de la falange. Aunque ciertamente, como también se indicó, los patrones de pactos o coaliciones que existen actualmente suelen cambiar, ya que, como decía Heráclito, "nadie se baña en el río dos veces porque todo cambia en el río y en el que se baña", aunque sea en lo más mínimo.

REFERENCIAS

BRONFMAN, Alan. Igualdad del voto y configuración del territorio electoral de los diputados en Chile. *Revista de Derecho,* Pontificia Universidad Católica de Valparaíso, XL, 2013, pp. 353-392. CRUZ-COKE, Ricardo. *Historia electoral de Chile 1925-1953.* Santiago: Jurídica, 1984.

DÍAZ, Kevin. *Los sistemas electorales en el mundo.* Documento de Trabajo ICSO N° 13/2014, Observatorio Político Electoral (OBPE), Universidad Diego Portales, diciembre de 2014. Recuperado de https://www.icso.cl/wp-content/uploads/2014/12/ICSO_DT13_2014_Diaz.pdf

FUENTES, José María. La alternativa proporcional con barreras de entrada: un sistema adecuado para Chile. *Estudios Públicos,* (51), invierno de 1993, pp. 269-301.

GAMBOA, Ricardo. Los proyectos legislativos de reforma al Sistema Binominal: 1990-2007. En FONTAINE, Arturo y otros (eds.), *Reforma del sistema electoral chileno.* Santiago: CEP, PNUD, Libertad y Desarrollo, Proyectamérica y Cieplán, 2008, pp. 245-261.

MARTÍNEZ, Manuel; MARCO, Joaquín y URIBE, Ainhoa. *Sistemas Electorales, un estudio comparado.* Valencia: Tirant Lo Blanch, 2007.

NOHLEN, Dieter. *Gramática de los sistemas electorales: una introducción a la ingeniería de la representación.* Madrid: Tecnos, 2015.

PÉREZ DE ARCE, *Hermógenes. Intervención en sesión de la Junta de Gobierno del 11 de abril de 1989,* Acta N°6/89.

REYNOLDS, Andrew; REILLY, Ben y ELLIS, Andrew. *Diseño de sistemas electorales: el nuevo manual de IDEA Internacional,* México, 2006.

SIAVELIS, Peter. Nuevos argumentos y viejos supuestos: simulaciones de sistemas electorales alternativos para las elecciones parlamentarias chilenas. *Estudios Públicos,* (51), invierno de 1993, pp. 229-267.

ANEXO N° 1:

Propuestas presentadas para tramitación legislativa relacionadas con el cambio del sistema de elecciones de integrantes del Congreso Nacional, que fija el número de sus miembros y composición territorial de los distritos a nivel nacional.

N°	2	**Boletín**	720-07	**Estado**	Rechazado
Fecha	09/06/1992	**Cámara**	Diputados	**Modifica**	Constitución Política
Título Proyecto	Reforma constitucional en materias electorales.				
Contenido	Elimina la disposición que establece el número de diputados en 120 estableciendo que una ley determinará los distritos para su elección y establece las bases para introducir un sistema de elección proporcional.				
Autores	Ejecutivo				

N°	3	**Boletín**	721-07	**Estado**	Archivado
Fecha	09/06/1992	**Cámara**	Diputados	**Modifica**	Ley N° 18.918/ 19.700
Título Proyecto	Modifica las leyes Orgánicas Constitucionales del Congreso Nacional, de Partidos Políticos y de Votaciones Populares y Escrutinios.				
Contenido	Propone el cambio al sistema binominal por uno proporcional, con una Cámara Baja compuesta por 164 diputados en 45 distritos con magnitudes de sus miembros que van de 3 a 5. Y un Senado con 54 integrantes, sustituyendo a los entonces senadores designados.				
Autores	Ejecutivo				

N°	4	**Boletín**	1328-07	**Estado**	Archivado
Fecha	30/08/1994	**Cámara**	Diputados	**Modifica**	Constitución Política
Título Proyecto	Proyecto de reforma a la Constitución Política de la República.				
Contenido	Cámara de Diputados elegirá 120 diputados de manera directa eligiendo dos o más por distrito. En el caso de los senadores serán electos de la misma forma 47 miembros, eligiendo dos o más por cada circunscripción.				
Autores	Ejecutivo				

N°	5	**Boletín**	2028-07	**Estado**	Archivado
Fecha	15/06/1997	**Cámara**	Diputados	**Modifica**	Constitución Política
Título Proyecto	Reforma la Constitución Política de la República en materias relacionadas con el Congreso Nacional.				
Contenido	Mantiene el número de diputados (120) elegidos por elección directa y establece la conformación de distritos vinculados al propio territorio regional, cuyo número de escaños le corresponderá según la población que posea y en el caso del Senado, este se encontrará conformado por 47 miembros electos en votación directa nacional.				
Autores	Armando Arancibia Calderón (PS)				

N°	6	**Boletín**	2119-06	**Estado**	Retirado
Fecha	17/11/1997	**Cámara**	Diputados	**Modifica**	Ley N° 18.700
Título Proyecto	Modifica la ley Nº 18.700, Orgánica Constitucional sobre Votaciones Populares y Escrutinios, sustituyendo el sistema binominal.				

Contenido	Propone el cambio al sistema binominal por uno proporcional, con 30 distritos electorales y de ellos se elegirían 2 diputados por cada uno y los restantes se distribuirán en proporción al registro electoral, según concentración para contabilizar un total 120 diputados.
Autores	Ejecutivo

N°	7	**Boletín**	2511-07	**Estado**	Archivado
Fecha	13/06/2000	**Cámara**	Diputados	**Modifica**	Constitución Política
Título Proyecto	Modifica diversas instituciones de la Constitución Política de la República.				
Contenido	Propone la integración de la Cámara de Diputados por 140 miembros, los cuales serán elegidos en votación directa por los distritos electorales que establezca la ley orgánica constitucional respectiva, los que en todo caso no podrán elegir menos de dos ni más de siete diputados cada uno. En el caso de los senadores serán un total de 50, de los cuales 38 serían electos mediante sistema binominal y los 12 restantes electos por voto nacional, eliminándose así a los senadores designados.				
Autores	Sergio Elgueta (DC), Francisco Huenchumilla (DC) y Ignacio Walker (DC)				

N°	8	**Boletín**	3976-06	**Estado**	Archivado
Fecha	13/09/2005	**Cámara**	Diputados	**Modifica**	Ley N° 18.700
Título Proyecto	Modifica la ley N° 18.700, sobre Votaciones Populares y Escrutinios, para corregir el sistema de elección binominal de diputados y senadores.				
Contenido	Mantiene la situación de los 60 distritos y la elección de los 120 diputados mediante el sistema binominal, pero aumenta a modo de sistema de compensación en 30 diputados, los cuales serán elegidos en razón de aquellos que obtengan la votación proporcional más alta de su lista ordenada porcentualmente a nivel nacional. La misma situación ocurre en el Senado, que aumentaría en 10 más, bajo igual sistema de elección.				
Autores	Gabriel Ascencio Mansilla (DC)				

N°	9	**Boletín**	4061-07	**Estado**	Rechazado
Fecha	20/12/2005	**Cámara**	Diputados	**Modifica**	Constitución Política
Título Proyecto	Reforma constitucional que establece un principio proporcional y representativo en el sistema electoral.				
Contenido	Suprime el guarismo 120 diputados y para el caso de ambas Cámaras se emplearía un sistema de elección proporcional, dejando en otra ley la conformación de distritos y el número de ellos.				
Autores	Ejecutivo				

N°	10	**Boletín**	4027-06	**Estado**	Archivado
Fecha	19/10/2005	**Cámara**	Senado	**Modifica**	Ley N° 18.700
Título Proyecto	Modifica el sistema electoral.				
Contenido	Mantiene el número de diputados (120), pero establece la conformación de 24 distritos en donde cada uno elegirá 5 diputados. La forma de elección será mediante las primeras mayorías de cada una de las listas que se presentan en la elección. En el caso de los senadores, se mantiene la fórmula de elección, pero cada circunscripción senatorial será una región, eligiéndose en tres regiones seis senadores cada una, cinco regiones elegirán cuatro, dos elegirán tres y dos regiones elegirán dos senadores.				
Autores	Rafael Moreno Rojas (DC), Sergio Páez Verdugo (DC), Hossaín Sabag Castillo (DC), Andrés Zaldívar Larraín (DC) y Adolfo Zaldívar Larraín (PRI)				

N°	11	Boletín	4245-07	Estado	Retirado
Fecha	15/06/2006	Cámara	Senado	Modifica	Constitución Política
Título Proyecto	Proyecto de reforma constitucional que modifica las bases del sistema electoral.				
Contenido	Se establece que en la elección de congresistas se debe utilizar un sistema de representación proporcional, elimina el guarismo de 120 diputados y establecer incentivos a la participación femenina en política.				
Autores	Ejecutivo				

N°	12	Boletín	4968-07	Estado	Rechazado
Fecha	10/04/2007	Cámara	Diputados	Modifica	Constitución Política
Título Proyecto	Reforma constitucional que suprime la referencia al número de diputados.				
Contenido	Suprime el guarismo de 120 diputados en la Constitución Política.				
Autores	Ejecutivo				

N°	13	Boletín	7417-07	Estado	Rechazado
Fecha	06/01/2011	Cámara	Diputados	Modifica	Constitución Política
Título Proyecto	Reforma constitucional destinada a darle mayor proporcionalidad y representatividad al sistema electoral.				
Contenido	Elimina el guarismo de los 120 diputados y establece un plazo para hacer las modificaciones en relación con el establecimiento de las dimensiones territoriales (tamaño y número de distritos) y la composición de sus miembros.				
Autores	Pedro Araya Guerrero (PRI), Gabriel Ascencio Mansilla (DC), Pepe Auth Stewart (IND), Jorge Burgos Varela (DC), Felipe Harboe Bascuñán (PPD), Gustavo Hasbún Selume (UDI), Nicolás Monckeberg Díaz (RN), Alberto Robles Pantoja (PR), Marcelo Schilling Rodríguez (PS) y Guillermo Teillier Del Valle (PC).				

N°	14	Boletín	7418-06	Estado	Archivado
Fecha	06/01/2011	Cámara	Diputados	Modifica	Ley N° 18.700
Título Proyecto	Modifica ley N° 18.700, Orgánica Constitucional de Votaciones Populares y Escrutinios, estableciendo un sistema proporcional compensatorio.				
Contenido	Establece la utilización de ambos sistemas, eligiéndose 120 bajo sistema binominal dentro de los 60 distritos y 30 más de manera suplementaria, los cuales serán electos proporcionalmente dentro de las listas que superen el umbral del 5% de votación, hasta completar el número de 150 diputados.				
Autores	Pedro Araya Guerrero (PRI), Gabriel Ascencio Mansilla (DC), Pepe Auth Stewart (IND), Jorge Burgos Varela (DC), Felipe Harboe Bascuñán (PPD), Gustavo Hasbún Selume (UDI), Nicolás Monckeberg Díaz (RN), Alberto Robles Pantoja (PR), Marcelo Schilling Rodríguez (PS) y Guillermo Teillier Del Valle (PC).				

N°	15	Boletín	8343-07	Estado	En tramitación
Fecha	06/06/2012	Cámara	Diputados	Modifica	
Título Proyecto	Sustituye el sistema electoral binominal por uno de representación proporcional.				
Contenido	Establece la conformación de 28 distritos, de los cuales se elegirían 3 diputados en cada uno, sumando un total de 84 representantes, posteriormente los 66 restantes se distribuyen proporcionalmente entre esos distritos, considerando la población de cada uno, pero no superando los 9 diputados.				
Autores	Gabriel Ascencio Mansilla (DC), Pedro Browne Urrejola (IND), Fuad Chahín Valenzuela (DC), Marcelo Díaz Díaz (PS), Felipe Harboe Bascuñán (PPD), Cristián Monckeberg Bruner (RN), Carlos Montes Cisternas (PS) René Saffirio Espinosa (IND) y Marcelo Schilling Rodríguez (PS).				

N°	16	Boletín	8436-06	Estado	En tramitación
Fecha	11/07/2012	Cámara	Diputados	Modifica	Ley N° 18.700
Título Proyecto	Modifica la ley N° 18.700, Orgánica Constitucional de Votaciones Populares y Escrutinios, con el objeto de darle mayor proporcionalidad y representatividad al sistema electoral.				
Contenido	Establece la elección de congresistas mediante la aplicación del sistema proporcional para un total de 120 diputados en 16 distritos de magnitudes 2, 4, 6, 8, 10, 12, 14 y 16.				
Autores	Pedro Araya Guerrero (PRI), Pepe Auth Stewart (IND), Pedro Browne Urrejola (IND), Aldo Cornejo González (DC), Marcelo Díaz Díaz (PS), Felipe Harboe Bascuñán (PPD), Fernando Meza Moncada (PS), Cristián Monckeberg Bruner (RN), Ricardo Rincón González (DC) y Guillermo Teillier Del Valle (PC).				

N°	17	Boletín	8601-06	Estado	Archivado
Fecha	02/10/2012	Cámara	Diputados	Modifica	Ley N° 18.700
Título Proyecto	Modifica ley N° 18.700, Orgánica Constitucional sobre Votaciones Populares y Escrutinios, en relación al sistema de elección de diputados y senadores.				
Contenido	Establece la composición de 130 diputados en 34 distritos de magnitudes de 2 a 6. En tanto el Senado estaría integrado por 48 miembros.				
Autores	Pedro Browne Urrejola (IND) y Cristián Monckeberg Bruner (RN).				

N°	18	Boletín	9032-07	Estado	Archivado
Fecha	17/07/2013	Cámara	Senado	Modifica	Ley N° 18.700
Título Proyecto	Modifica ley N° 18.700, Orgánica Constitucional sobre Votaciones Populares y Escrutinios, en materia de elección de senadores y diputados.				
Contenido	La Cámara Baja estaría conformada por 150 diputados en 29 distritos de magnitudes de 3, 4, 6 y 8, y el Senado se integraría con 48 miembros. Habría 8 senadores nacionales y 40 senadores que representan a las distintas regiones del país.				
Autores	Isabel Allende Bussi (PS), Francisco Chahúan Chahúan (RN), Carlos Larraín Peña (RN), Eugenio Tuma Zedán (PPD) y Patricio Walker Prieto (DC).				

N°	19	Boletín	9030-07	Estado	Archivado
Fecha	17/07/2013	Cámara	Senado	Modifica	Ley N° 18.700
Título Proyecto	Modifica ley N° 18.700, Orgánica Constitucional sobre Votaciones Populares y Escrutinios, con el objeto de sustituir el sistema electoral aplicable a la elección de parlamentarios.				
Contenido	Se establece un sistema de elección proporcional. Se mantiene la elección de 120 diputados, pero en 30 distritos, que eligen un número variable de 2, 4 o 6 diputados. Se propone la elección de 38 senadores en 14 circunscripciones senatoriales que eligen un número variable de 2 o 4 senadores.				
Autores	Ejecutivo				

N°	20	Boletín	9039-07	Estado	Archivado
Fecha	30/07/2013	Cámara	Senado	Modifica	Ley N° 18.700
Título Proyecto	Modifica la ley N° 18.700, Orgánica Constitucional sobre Votaciones Populares y Escrutinios, que reestructura los distritos y circunscripciones electorales y dispone un nuevo mecanismo de elección.				

Contenido	Establece que la conformación de la Cámara de Diputados será de 150 diputados distribuidos en 28 distritos, y el Senado será de 50 senadores. Para el caso de los diputados, 84 escaños serán distribuidos dentro de los 28 distritos, otorgándose 3 diputados por cada uno de los distritos, independiente del número de habitantes, los diputados restantes (66) se distribuirán proporcionalmente en cada uno de los distritos en razón de su población, sin sobrepasar cada distrito los 9 diputados.
Autores	Ricardo Lagos Weber (PPD), Juan Pablo Letelier (PPD) y Jaime Quintana Leal (PPD).

N°	21	**Boletín**	9552-07	**Estado**	Archivado
Fecha	09/09/2014	**Cámara**	Senado	**Modifica**	Ley N° 18.700
Título Proyecto	Modifica ley N° 18.700 con el fin de sustituir el sistema electoral de los cargos parlamentarios por uno denominado mayoritario uninominal.				
Contenido	Cambio sistema electoral a uno mayoritario.				
Autores	Carlos Bianchi Chelech (IND).				

N°	22	**Boletín**	9277-07	**Estado**	Archivado
Fecha	17/03/2014	**Cámara**	Senado	**Modifica**	Ley N° 18.700
Título Proyecto	Modifica diversos cuerpos legales con el fin de establecer un sistema de elección proporcional de parlamentarios.				
Contenido	Establece un sistema de elección proporcional con 30 distritos en donde se elegirán a 134 diputados en su totalidad y estos tendrán una magnitud de 2, 4 y 6 integrantes.				
Autores	Francisco Chahúan Chahúan (RN), Alberto Espina Otero (RN), Fulvio Rossi Ciocca (PS) y Patricio Walker Prieto (DC)				

N°	23	**Boletín**	9326-07	**Estado**	Publicado
Fecha	06/05/2014	**Cámara**	Diputados	**Modifica**	Ley N° 18.700
Título Proyecto	Sustituye el sistema electoral binominal por uno de carácter proporcional inclusivo y fortalece la representatividad del Congreso Nacional.				
Contenido	Viene a establecer el actual sistema de elección de los miembros integrantes del Congreso Nacional, mediante un sistema electoral proporcional de 28 distritos que alberga a los actuales 155 diputados.				
Autores	Ejecutivo				

N°	24	**Boletín**	10040-07	**Estado**	Archivado
Fecha	12/05/2015	**Cámara**	Senado	**Modifica**	
Título Proyecto	Modifica la ley N° 18.700 en materia de sistema electoral y del número y distribución de los cargos parlamentarios.				
Contenido	Establece la conformación territorial de 29 distritos a lo largo del país, donde se elegirán 2, 4, 5 o 6 parlamentarios, totalizando 120 diputados. Cuya elección será mediante la obtención de la mayoría de los votos.				
Autores	Alejandro García-Huidobro Sanfuentes (UDI), Manuel José Ossandón Irarrázabal (RN) y Baldo Prokurica Prokurica (RN).				

ANEXO N° 2:

Representación de la población en razón del número de parlamentarios.

		Situación Actual			Propuesta Gobierno			Propuesta RN / DC (2012)			Propuesta Gobierno Presidente Aylwin		
	Población	T. Población / Factor Representación	Dip. Electos - Dip. Proporcionales	Diputados Electos	T. Población / Factor Representación	Dip. Electos - Dip. Proporcionales	Diputados Electos	T. Población / Factor Representación	Dip. Electos - Dip. Proporcionales	Diputados Electos	T. Población / Factor Representación	Dip. Electos - Dip. Proporcionales	Diputados Electos
XV Región de Arica y Parinacota	226.068	1,99	1,01	3	1,54	0,46	2	1,72	0,28	2	2,11	-0,11	2
I Región de Tarapacá	330.558	2,92	0,08	3	2,26	-0,26	2	2,52	-0,52	2	3,08	-1,08	2
II Región de Antofagasta	607.534	5,36	-0,36	5	4,15	-0,15	4	4,63	-0,63	4	5,67	-0,67	5
III Región de Atacama	286.168	2,52	2,48	5	1,95	2,05	4	2,18	1,82	4	2,67	1,33	4
IV Región de Coquimbo	757.586	6,68	0,32	7	5,17	0,83	6	5,78	0,22	6	7,07	-0,07	7
V Región de Valparaíso	1.815.902	16,02	-0,02	16	12,40	-0,40	12	13,85	0,15	14	16,95	-0,95	16
Región Metropolitana de Santiago	7.112.808	62,73	-15,73	47	48,57	-16,57	32	54,23	-10,23	44	66,38	-10,38	56
VI Región del Libertador General Bernardo O'Higgins	914.555	8,07	0,93	9	6,24	1,76	8	6,97	1,03	8	8,53	1,47	10
VII Región del Maule	1.044.950	9,22	1,78	11	7,14	2,86	10	7,97	2,03	10	9,75	1,25	11
XVI Región de Ñuble	530.380	4,68	0,32	5	3,62	0,38	4				4,95	0,05	5
VIII Región del Biobío	1.507.034	13,29	-0,29	13	10,29	-0,29	10	11,49	2,51	14	14,06	0,94	15
IX Región de La Araucanía	957.224	8,44	2,56	11	6,54	3,46	10	7,30	2,70	10	8,93	2,07	11
XIV Región de Los Ríos	384.837	3,39	1,61	5	2,63	1,37	4	2,93	1,07	4	3,59	0,41	4
X Región de Los Lagos	828.708	7,31	1,69	9	5,66	2,34	8	6,32	1,68	8	7,73	2,27	10
XI Región Aysén del General Carlos Ibáñez del Campo	103.158	0,91	2,09	3	0,70	1,30	2	0,79	1,21	2	0,96	2,04	3
XII Región de Magallanes y Antártica Chilena	166.533	1,47	1,53	3	1,14	0,86	2	1,27	0,73	2	1,55	1,45	3
	17.574.003			155			120			134			164

NOTA: En el caso de la propuesta RN/DC (2012), el documento original estructura un distrito que, a diferencia de las otras propuestas, no calza en lo que es en la actualidad la Región de Ñuble, con lo cual se dejó sin realizar la acción correspondiente.

ANEXO N° 3:

Resultado de escaños obtenidos regionalmente por partido político sobre la base de cada una de las propuestas.

REGIÓN	PROPUESTA	INDP	FRENTE AMPLIO						POR TODO CHILE		LA FUERZA DE LA MAYORIA				C. REGIONALISTA VERDE	CONVERGENCIA DEMOCRATICA	CHILE VAMOS		TOTAL DIPUTADOS POR REGIÓN
		INDP	PH	IGUALDAD	PODER	RD	EV	PL	PRO	PC	PS	PPD	PRSD	FRVS	DC	EVO	RN	UDI	
ARICA Y PARINACOTA	ACTUAL							1			1							1	3
	GOBIERNO							1			1								2
	RN/DC							1			1								2
	AYLWIN							0,5		0,5							0,5	0,5	2
TARAPACÁ	ACTUAL									1							1	1	3
	GOBIERNO									1								1	2
	RN/DC									1							1		2
	AYLWIN							0,5		0,5							0,5	0,5	2
ANTOFAGASTA	ACTUAL					1							1	1			2		5
	GOBIERNO												1	1			2		4
	RN/DC												1	1			2		4
	AYLWIN					1							1	1			2		5
ATACAMA	ACTUAL										2			1			1	1	5
	GOBIERNO										2						1	1	4
	RN/DC										2						1	1	4
	AYLWIN										2						1	1	4
COQUIMBO	ACTUAL									1	1			1	1		1	2	7
	GOBIERNO									1	1			1	1		1	1	6
	RN/DC									1	1			1	1		1	1	6
	AYLWIN									1	1			1	1		1	2	7
VALPARAÍSO	ACTUAL		1	1		1					2	2			2	1	4	2	16
	GOBIERNO		1	1		1					2	1				1	3	2	12
	RN/DC		1	1							2	1	1				4	4	14
	AYLWIN		1	2							2	2					6	3	16
METROPOLITANA	ACTUAL		2		1	8			1	6	3	2	1		1	3	11	8	47
	GOBIERNO		2			5				3	3	2	1			3	8	5	32
	RN/DC		2		1	7			1	5	3	2			1	1	11	10	44
	AYLWIN		3		1	9	1		1	6	5	3	1			3	11	12	56
OHIGGINS	ACTUAL										1		1	1	1		1	4	9
	GOBIERNO										1		1	1	1		1	3	8
	RN/DC										1		1	1	1		1	3	8
	AYLWIN										1	1	1	1	1		1	4	10
MAULE	ACTUAL		1									1	1		2		2	4	11
	GOBIERNO											1	1		2		2	4	10
	RN/DC										1		1		2		2	4	10
	AYLWIN										2		1		1		4	3	11
ÑUBLE	ACTUAL											1	1		1		1	1	5
	GOBIERNO											1			1		1	1	4
	RN/DC																		0
	AYLWIN											1	1		1		1	1	5
BIOBÍO	ACTUAL						1				3		1		2		3	3	13
	GOBIERNO						1				3				1		2	3	10
	RN/DC						1				2	2	1		1		3	4	14
	AYLWIN						1				2	1	2		2		3	4	15
LA ARAUCANÍA	ACTUAL	1										2	1		1	2	4		11
	GOBIERNO	1										2	1		1	1	4		10
	RN/DC	1										2	1	1	1	1	3		10
	AYLWIN	1										3	1		1	1	4		11
LOS RÍOS	ACTUAL										2				1		1	1	5
	GOBIERNO										2						1	1	4
	RN/DC										2						1	1	4
	AYLWIN										2						1	1	4
LOS LAGOS	ACTUAL							1			3				1		3	1	9
	GOBIERNO							1			3						3	1	8
	RN/DC							1			3						3	1	8
	AYLWIN										4						5	1	10
AYSÉN	ACTUAL											1			1		1		3
	GOBIERNO											1			1				2
	RN/DC											1			1				2
	AYLWIN											1			1		1		3
MAGALLANES	ACTUAL		1										1					1	3
	GOBIERNO		1															1	2
	RN/DC		1															1	2
	AYLWIN		1										1					1	3

ANEXO N° 4:

Situación de escaños obtenidos por partido político según propuesta.

		INDP	FRENTE AMPLIO						POR TODO CHILE			LA FUERZA DE LA MAYORIA			C. REGIONALISTA VERDE	CONVERGENCIA DEMOCRATICA	CHILE VAMOS	
		INDP	PH	IGUALDAD	PODER	RD	EV	PL	PRO	PC	PS	PPD	PRSD	FRVS	DC	EVO	RN	UDI	**TOTAL DIP.**
ESCAÑOS EN CÁMARA DE DIPUTADOS	ACTUAL	1	5	1	1	10	1	2	1	8	18	9	8	4	14	6	36	30	155
	GOBIERNO	1	4	1	0	6	1	2	0	5	18	8	5	3	8	5	29	24	120
	RN/DC	1	4	1	1	7	1	2	1	7	18	8	6	4	8	2	33	30	134
	AYLWIN	1	5	2	1	10	2	1	1	8	21	12	9	3	8	4	42	34	164

3 EL CONTROL DEL CONGRESO NACIONAL EN EL NUEVO MECANISMO DE FINANCIAMIENTO DE LAS CAPACIDADES ESTRATÉGICAS DE LA DEFENSA[35]

Pablo Urquízar Muñoz[36]

Pamela Mardones Taladriz[37]

RESUMEN

El presente artículo explica y analiza en detalle los nuevos controles de carácter civil y democrático del Congreso Nacional introducidos por la ley que crea un nuevo mecanismo de financiamiento de las capacidades estratégicas de la defensa, los que buscan reforzar la transparencia y la rendición de cuentas de los recursos que son asignados para la adquisición de material bélico, su sostenimiento e infraestructura asociada. Se pretende detallar en qué consiste la nueva ley, sus elementos esenciales, cómo se ejecutan dichos controles y de qué manera es posible que exista una fiscalización de las inversiones en defensa sin que necesariamente se afecte la seguridad de la nación o se ponga en peligro la planificación primaria y secundaria.

ABSTRACT

This article explains and analyzes in detail the Congress' new civilian and democratic controls that are introduced by the law that creates a new financing mechanism for the strategic capabilities of the defense, which seek to strengthen the transparency and accountability of the resources assigned for the acquisition of weapon systems, materials and accessories, its maintenance and support, and associated infrastructure. It is intended to explain the content of the new law, its essential elements, how these controls are enforced and how it is possible to audit defense investments without necessarily affecting the security of the nation or endangering the primary and secondary planning.

35 Al momento de la elaboración del presente artículo el proyecto de ley se encuentra en su etapa final para revisión del control preventivo obligatorio del Tribunal Constitucional.

36 Abogado, licenciado en Ciencias Jurídicas de la Pontificia Universidad Católica de Chile. Máster en Derecho (LLM) de la Pontificia Universidad Católica de Chile. Diplomado en Introducción al Derecho Internacional de los Derechos Humanos de la Universidad de Chile. Correo electrónico: pablo.urquízar@gmail.com

37 Abogada, licenciada en Ciencias Jurídicas de la Pontificia Universidad Católica de Chile. Máster en Ciencias (MSc) en Estudios de Seguridad Internacional de la University College London. Diplomada en Relaciones Internacionales de Defensa de la Academia Nacional de Estudios Políticos y Estratégicos. Correo electrónico: psmardon@uc.cl

I. INTRODUCCIÓN

El 24 de julio de 2019 se aprobó en su tercer trámite constitucional el proyecto de ley ingresado[38] por Su Excelencia el Presidente de la República Sebastián Piñera que establece un nuevo mecanismo de financiamiento de las capacidades estratégicas de la defensa nacional (boletín N° 7678-02). Su tramitación demoró más de ocho años, existiendo la necesidad de un amplio consenso, dado, por un lado, el alto *quorum* que implicaba la iniciativa, correspondiente a cuatro séptimos[39] de los diputados y senadores en ejercicio, y por el otro, como ya lo recordaba el *Libro de la Defensa Nacional de Chile 2017:*

> (...) la estabilidad en el largo plazo de las decisiones adoptadas por la autoridad política, imprescindible para asegurar el éxito de los procesos en el sector defensa, dependerá en una medida importante de su capacidad para dotar a sus políticas de un acuerdo transversal y profundo sobre sus propósito y objetivos (...) (p. 96).

En su mensaje, ya se señalaba que tenía varias falencias el sistema de financiamiento que se regía por la ley N° 13.196, Reservada del Cobre, vigente desde 1958, además de que "no [tenía] sentido vincular las inversiones a la cantidad exportada y al precio internacional del cobre"[40], quizás, "[l]a más preocupante, es que en una materia de tanta relevancia para el país, como es la adquisición de material bélico, el Congreso está excluido de la discusión. En las principales democracias del mundo este financiamiento forma parte de la discusión presupuestaria (...)"[41].

En el mismo sentido, se sostiene que:

> [l]as desconfianzas entre el mundo civil y el militar han ido desapareciendo de la mano de una incesante profundización democrática. Nuestra madurez institucional es incomparablemente mayor y no se ve razón alguna, ni política, técnica o de cualquier otra índole, que justifique que un bien público por excelencia, como es la defensa nacional, no se discuta de cara a la ciudadanía que los legisladores representan.[42]

De este modo, la incorporación del Congreso Nacional se vuelve un pilar fundamental que sustenta el cambio del sistema de financiamiento de las capacidades estratégicas, por lo que el presente artículo viene a analizar cada uno de los controles que tiene el Poder Legislativo en todas sus etapas, el secreto o reserva

38 El 20 de mayo del año 2011.

39 Dado que sustituía el título VI de la ley N° 18.948, Orgánica Constitucional de las Fuerzas Armadas, la que conforme al artículo 66 de la Carta Fundamental tiene un quorum de aprobación de los cuatro séptimos de los diputados y senadores en ejercicio.

40 Mensaje N° 053-359, que establece un nuevo mecanismo de financiamiento de las capacidades estratégicas de la defensa nacional, boletín N° 7678-02, p. 4.

41 *Ibidem*, p. 3.

42 *Ibidem*, pp. 3-4.

que existe y los desafíos a que se enfrentarán los legisladores, con la claridad, como señala el mensaje, de que la ley:

> es un voto de confianza en nuestro sistema político, invitando a los parlamentarios a pronunciarse sobre materias de las que han estado excluidos por décadas. Esto se hace en la esperanza de que [se sabrá] enfrentar, (...) con sensatez y responsabilidad republicana, los desafíos que plantea el esfuerzo por lograr el necesario equilibrio entre el control democrático del parlamento, la flexibilidad en el manejo de los recursos fiscales y la relativa estabilidad que necesita la defensa como política de Estado.[43]

II. ELEMENTOS ESENCIALES DE LA NUEVA LEGISLACIÓN

La iniciativa legal tiene por finalidad un nuevo sistema de financiamiento de las capacidades estratégicas de la defensa nacional de carácter plurianual, estable, transparente y con controles civiles y democráticos que incluyen al Congreso Nacional y a la Contraloría General de la República, derogando la ley N° 13.196, Reservada del Cobre.

La ley se construye sobre la base de los siguientes pilares:

1. Política de Defensa como criterio orientador de las capacidades estratégicas de la defensa nacional. El artículo 97 de la ley señala que la política de defensa nacional[44], la política militar[45] y las restantes políticas públicas del sector defensa a que se refiere el artículo 5°, letras a) y b), de la ley N° 20.424, Estatuto Orgánico del Ministerio de Defensa Nacional, esto es, la planificación primaria[46] y secundaria[47], serán la orientación superior para elaborar la planificación del desarrollo de la fuerza[48], derivándose de esta un plan cuatrienal de inversiones tendiente a lograr y sostener las capacidades estratégicas. De esta manera, como bien se mencionó en la tramitación legislativa:

> (...) para determinar la cantidad de personal y su grado de alistamiento; el equipamiento militar, y el nivel de infraestructura adecuados, es fundamental definir previamente la política de defensa. Es esta última la que guía la planificación del desarrollo de la fuerza, la cual, a su vez, inspira el programa de inversiones. (Senado, 2019: 6)

2. Fondo Plurianual de las Capacidades Estratégicas de la Defensa[49]. Este tiene por finalidad financiar, conforme al inciso primero del artículo 98 del referido cuerpo legal, "la inversión en material bélico

43 *Ibidem*, p. 7.

44 "Consiste en el conjunto de orientaciones con que el Estado ejecuta su función de defensa. Define los objetivos de la defensa nacional, orienta el accionar de sus Fuerzas Armadas a través de una política militar y establece las prioridades y modalidades de inversión de recursos financieros, contribuyendo así al logro de los intereses y objetivos del país". Ministerio de Defensa Nacional (2011: 110).

45 "Es el conjunto de orientaciones que el Ministerio de Defensa dirige a las Fuerzas Armadas para materializar las normas propiamente militares que se derivan de la política de defensa nacional. Ella debe orientar el quehacer de las Fuerzas Armadas como un todo armónico y coordinado, de aquí que tenga un carácter conjunto". Molina *et al.* (2013: 174).

46 El numeral 2 del decreto N° 113, del Ministerio de Defensa Nacional, que establece proceso de planificación de la defensa nacional y deroga decreto que establece los documentos preparatorios matrices de la defensa nacional, señala que "[s]e entenderá por planificación primaria el segmento de la planificación de la Defensa Nacional que entrega las orientaciones superiores, del nivel político, emitidas por el Presidente de la República o el Ministro de Defensa Nacional, destinadas a preparar al país para hacer frente a los riesgos y amenazas que pudieren afectar su seguridad exterior".

47 El numeral 3 del decreto N° 113, del Ministerio de Defensa Nacional, que establece proceso de planificación de la defensa nacional y deroga Decreto que establece los documentos preparatorios matrices de la defensa nacional, sostiene que "[s]e entenderá por planificación secundaria el segmento de la planificación de la Defensa Nacional que, a través de la organización, despliegue y operación, de las Fuerzas Armadas, materializa lo dispuesto por el nivel político (...)".

48 "Es el proceso de planificación que deriva de las decisiones adoptadas en la planificación hecha en el nivel político (primaria) y que se realiza en el nivel estratégico con el propósito de desarrollar las capacidades de la defensa nacional que requiere el Estado para enfrentar diferentes escenarios posibles, dentro de un horizonte temporal determinado, de largo plazo, en un contexto de mayor incertidumbre y una economía en que se deben hacer opciones complejas". Ministerio de Defensa Nacional (2018: 117).

49 Fopce.

e infraestructura asociada, y sus gastos de sostenimiento que corresponda, en base a un programa de financiamiento de inversiones a cuatro años, que permita materializar la planificación del desarrollo de la fuerza derivada de la política de defensa nacional". La ejecución de "los recursos (...) se contabilizará fuera[50] de la Ley de Presupuestos del Sector Público" de acuerdo con el inciso segundo del mismo artículo y está constituido por un aporte único[51] que financia los primeros cuatros años, los recursos que contemple la Ley de Presupuestos del Sector Público para cada año, los intereses que devenguen las inversiones del Fopce y los aportes que establezca la ley. El Fopce tiene un Consejo cuya función principal es la programación y control de los flujos financieros[52], correspondiendo la administración financiera del referido Fondo al Banco Central[53].

3. Aporte basal. Los recursos que la Ley de Presupuestos del Sector Público asigne para cada año al Fopce deben contemplar siempre un aporte basal. En este caso, hay que distinguir la situación transitoria de la permanente. El artículo octavo transitorio de la ley en comento establece que "desde el año quinto y hasta el año décimo de vigencia de la presente ley, corresponderá al monto promedio de los gastos devengados en operación y sostenimiento e inversiones en material bélico, del período de seis años inmediatamente anterior al año de entrada en vigencia de esta ley"[54]. En la hipótesis permanente, el aporte basal, consagrado en el artículo 101 de la ley, no podrá ser inferior al monto promedio de los aportes basales enterados a dicho fondo [Fopce] en el período de seis años inmediatamente anteriores al año en que se aprueba el aporte anual que se deba efectuar.

4. Fondo de Contingencia Estratégico[55]. Existe también un Fondo de Reserva[56] destinado a:

a) Financiar material bélico e infraestructura asociada y sus gastos de sostenimiento para enfrentar situaciones de guerra externa o de crisis internacional que afecten gravemente la seguridad exterior de la república.

b) Financiar el material bélico e infraestructura asociada destruidos o severamente dañados a consecuencia de situaciones de catástrofe.

c) Anticipar recursos al Fopce cuando, por las características y disponibilidad, sea necesaria la adquisición de material bélico para mantener o desarrollar las capacidades estratégicas conforme a la planificación de desarrollo de la fuerza.

El FOCE está constituido por un aporte único[57], los intereses que devenguen sus inversiones y los demás aportes que establezca la ley[58].

5. Derogación de la ley N° 13.196, Reservada del Cobre. Desde el primer día de su entrada en vigencia las Fuerzas Armadas y sus capacidades estratégicas no se financian más a través de la ley N° 13.196, Reservada del Cobre, verificándose su derogación. Sin embargo, el impuesto a Codelco sigue vigente de modo transitorio, a beneficio fiscal, por un período total de doce años[59].

---

50 En este, la normativa es similar a la ley N° 13.196, Reservada del Cobre, en su artículo 7.

51 US$ 2.600.000.000, aproximadamente.

52 Artículo 99 de la ley que crea un nuevo mecanismo de financiamiento de las capacidades estratégicas de la defensa nacional.

53 Inciso tercero del artículo 98 de la ley que crea un nuevo mecanismo de financiamiento de las capacidades estratégicas de la defensa nacional.

54 La suma es de US$ 499.000.000, aproximadamente, de acuerdo con los años 2014-2019.

55 FOCE.

56 Artículo 102 de la ley que crea un nuevo mecanismo de financiamiento de las capacidades estratégicas de la defensa nacional.

57 US$ 936.000.000, aproximadamente

58 Artículo 103 de la ley que crea un nuevo mecanismo de financiamiento de las capacidades estratégicas de la defensa nacional.

59 De acuerdo con el artículo 4 de la ley que crea un nuevo mecanismo de financiamiento de las capacidades estratégicas de la defensa nacional, 10%

6. Mecanismos explícitos de control civil y democrático del gasto en defensa. El control de la Contraloría General de la República[60] se da en dos instancias. La primera, consagrada en el artículo 100 de la ley, a través de las observaciones que puede hacer el Órgano Contralor de los decretos supremos que identifican los proyectos evaluados que concretizan las inversiones en capacidades estratégicas, pudiendo además la CGR ordenar la auditoría al efecto, remitiendo los antecedentes al Consejo de Defensa del Estado o al Ministerio Público, si correspondiera. La segunda se encuentra establecida en el artículo 105 de la ley, el cual establece que:

> (...) la fiscalización y control que corresponda a la Contraloría General de la República sobre la inversión y gastos a que se refiere este párrafo [Capacidades Estratégicas], se harán en forma reservada. El Contralor General de la República establecerá el procedimiento para llevar a cabo dichas tareas. A dicho procedimiento estarán afectos todos los servicios, instituciones y unidades de las Fuerzas Armadas, así como cualquier otro órgano o servicio público de la Administración del Estado que intervenga en dicha inversión y gastos.[61]

Los controles del Congreso Nacional se analizarán en el apartado siguiente.

III. EL CONTROL DEL CONGRESO NACIONAL

El sector defensa[62] tiene que ver con una de las tareas centrales del Estado, de ahí que sea "importante que funcione un sistema de frenos y equilibrios para contrarrestar el poder del gobierno" (Born *et al.*, 2003: 18). Existen al menos cuatro razones por las cuales se señala que la actuación parlamentaria resulta crucial: "[el Parlamento representa la piedra angular de la democracia para prevenir tentaciones autocráticas; [e]s el encargado de crear marcos legales necesarios para el área; [e]s el puente entre el Ejecutivo y el público [y] controla todas las acciones relacionadas que tengan que ver con esta materia" (Guzmán *et al.*, 2014: 24).

La nueva ley tiene una serie de controles parlamentarios que constituyen una acertada novedad en contraste con la opacidad y exclusión del Congreso Nacional que tenía la ley N° 13.196, Reservada del Cobre, y que implican "un cambio de paradigma en el funcionamiento institucional respecto al gasto en defensa" (Senado, 2019: 14). A continuación, se detallan los controles existentes:

1. Previo a la discusión presupuestaria. El inciso tercero del artículo 101 de la ley establece que durante el primer semestre de cada año[63], y previo al proceso de discusión presupuestaria de cada año[64], el Ministerio de Defensa Nacional deberá presentar ante las comisiones técnicas[65] de cada Cámara del Congreso Nacional la actualización del programa de inversiones que deberá explicitar el aporte anual que se pretenda asignar conforme a la Ley de Presupuestos del Sector Público, correspondiente al cuarto año, acorde con la planificación del desarrollo de la fuerza derivada de la política de defensa nacional.

---

hasta el año 9; 7,5% el año 10; 5% el año 11; y 2,5% el año 12.

60 CGR.

61 Similar disposición establecía la ley N° 13.196, Reservada del Cobre, en su artículo 6.

62 "[E]s el conjunto de órganos, servicios públicos y empresas del Estado que dependen del Ministerio [de Defensa Nacional] o se vinculan con el Gobierno a través del mismo". Inciso segundo del artículo 1 del decreto N° 248, del Ministerio de Defensa Nacional, que aprueba el reglamento orgánico y de funcionamiento del Ministerio de Defensa Nacional.

63 La finalidad de que esto ocurra durante el primer semestre de cada año es que los parlamentarios puedan tener posibilidad de influir en la proyección del aporte anual antes de ser ingresado efectivamente el proyecto de ley de Presupuestos del Sector Público. Una vez presentado, la idea es que "los integrantes de las comisiones especializadas deberían ser los principales embajadores del gasto sugerido, puesto que serán quienes posean mayores antecedentes acerca del rumbo de la defensa a mediano y largo plazo, y de los recursos necesarios para el cumplimiento de sus objetivos" (Senado, 2019: 15).

64 Recordemos que, conforme al artículo 67 de la Constitución Política de la República, "[e]l proyecto de Ley de Presupuestos deberá ser presentado por el Presidente de la República al Congreso Nacional, a lo menos con tres meses de anterioridad a la fecha en que debe empezar a regir (...)".

65 Las Comisiones de Defensa Nacional del Senado y de la Cámara de Diputados.

2. En la tramitación de la Ley de Presupuestos del Sector Público. El inciso final del artículo 101 de la ley consagra que la Ley de Presupuestos del Sector Público de cada año deberá contener la proyección del aporte anual que se deba efectuar al Fopce correspondiente al cuarto año del programa cuatrienal de inversiones, para su aprobación por el Congreso Nacional. De este modo, se analizará el respectivo monto en la Subcomisión Mixta de Presupuestos respectiva[66], en la Comisión Especial Mixta[67] y en las respectivas Salas de ambas Cámaras.

3. En el Fondo de Contingencia Estratégico. Cada vez que en el contexto de una anticipación de compra para mantención o desarrollo de una capacidad estratégica se recurra al FOCE, dicha adquisición deberá siempre informarse en sesión secreta a las comisiones técnicas de cada rama del Congreso Nacional. La limitación se encuentra en que la información proporcionada debe ser en términos generales, sin afectar la seguridad nacional ni la capacidad disuasiva de las Fuerzas Armadas, lo anterior, de acuerdo con el artículo 102 de la ley.

4. En las observaciones de la CGR. Cada vez que el Órgano Contralor realice alguna observación a algún decreto supremo sobre inversiones en capacidades estratégicas de la defensa, conforme al inciso final del artículo 100 de la ley, el Ministro de Defensa Nacional deberá informar a la Cámara de Diputados y al Senado de las observaciones formuladas por la CGR a estos decretos. La oportunidad es en el marco de la obligación establecida en la letra f) del artículo 3 de la ley N° 20.424, Estatuto Orgánico del Ministerio de Defensa Nacional, esto es, cuando informa al Congreso Nacional respecto de las políticas y planes de la defensa nacional.

5. En la concreción anual de las capacidades estratégicas. El artículo 104 de la ley dispone que el Ministro de Defensa Nacional deberá informar una vez al año, en sesión conjunta y secreta de las Comisiones de Defensa Nacional de ambas Cámaras del Congreso Nacional, sobre la forma en que se están materializando las capacidades estratégicas de la defensa definidas en la planificación del desarrollo de la fuerza.

6. En la ley N° 20.424, Estatuto Orgánico del Ministerio de Defensa Nacional. Dos son los artículos de la referida ley que se refieren a las capacidades estratégicas. El primero es la ya vista letra f) del artículo 3, que establece la obligación al Ministerio de Defensa Nacional de "[i]nformar al Congreso Nacional respecto de las políticas y planes de la defensa nacional. Le corresponderá, especialmente, informar sobre la planificación de desarrollo de la fuerza y los proyectos específicos en que se materialice". Por otro lado, el artículo 35 de la misma ley, que fue modificado por la ley que establece un nuevo mecanismo de financiamiento de las capacidades estratégicas de la defensa, permite al Congreso Nacional conocer en sesiones secretas los informes del Ministerio de Defensa Nacional sobre:

a) Los fundamentos en que se sustenta la política de defensa nacional y sus respectivas actualizaciones, siendo pública la política de defensa misma.

b) La planificación de desarrollo de la fuerza, incluyendo la planificación financiera asociada, y el estado de avance en su ejecución.

c) Los proyectos de adquisición e inversión en sistemas de armas aprobados, incluyendo su financiamiento, en todo aquello que revista el carácter de secreto o reservado.

66 Corresponde a la Segunda Subcomisión Mixta de Presupuestos, que ve la Partida Ministerio de Defensa Nacional.

67 Artículo 19 de la ley N° 18.918, Orgánica Constitucional del Congreso Nacional.

IV. EL SECRETO O RESERVA EN EL CONGRESO NACIONAL

Se contemplan diversas formas de secreto o reserva con la finalidad de resguardar la seguridad de la nación[68], conforme al artículo 8 de la Carta Fundamental, distinguiéndose aquellas sesiones secretas o reservadas *per se* y aquellas sesiones públicas que por el contenido se vuelven secretas.

1. Sesiones secretas per se

a) Previo a la discusión presupuestaria. La ley contempla, en el inciso final del artículo 101, el secreto de las sesiones y antecedentes considerados por las comisiones técnicas de cada Cámara del Congreso Nacional para efectos de la actualización del programa de inversiones que deberá explicitar el aporte anual que se pretenda asignar conforme a la Ley de Presupuestos del Sector Público, correspondiente al cuarto año, acorde con la planificación del desarrollo de la fuerza derivada de la política de defensa nacional.

b) En la tramitación de la Ley de Presupuestos del Sector Público. El mismo inciso final del artículo 101 establece que son secretas las sesiones y los antecedentes en que se discuta el aporte basal y el aporte anual de la Ley de Presupuestos del Sector Público.

c) En el Fondo de Contingencia Estratégico. Cuando se anticipen recursos al Fopce para la mantención o desarrollo de capacidades estratégicas del FOCE, conforme al inciso segundo del artículo 102, la compra que se realice con dicho anticipo deberá informarse en sesión secreta a las comisiones técnicas de cada rama del Congreso Nacional.

d) En la concreción anual de las capacidades estratégicas. El artículo 104 de la ley establece que la información anual que debe entregar el Ministro de Defensa Nacional a las Comisiones de Defensa Nacional de ambas Cámaras del Congreso Nacional deberá realizarse en una sesión conjunta y secreta.

e) En la obligación de informar sobre los planes y políticas de la defensa nacional, establecido en la letra f) del artículo 3 de la ley N° 20.424, Estatuto Orgánico del Ministerio de Defensa Nacional. Deberá informar el Ministerio de Defensa Nacional sobre la planificación del desarrollo de la fuerza, su materialización específica y el avance de su ejecución, lo que, de acuerdo con lo establecido en el artículo 35 del mismo estatuto, deberá ser conocido por el Congreso Nacional en sesiones secretas, así como también, los fundamentos en que se sustenta la política de defensa nacional y sus respectivas actualizaciones, siendo pública la política de defensa misma y los proyectos de adquisición e inversión en sistemas de armas aprobados, en todo aquello que revista el carácter de secreto o reservado.

2. Sesiones públicas que por el contenido se declaran secretas:

a) Generales: El inciso noveno del artículo 5° A de la ley N° 18.918, Orgánica Constitucional del Congreso Nacional, establece expresamente que "[c]uando la publicidad de las sesiones y de los antecedentes considerados por la Sala y las comisiones afectaren (…) la seguridad de la Nación (…) el Presidente de la respectiva Corporación o comisión, con el voto favorable de los dos tercios de los senadores o diputados en ejercicio, en el primer caso, o de los dos tercios de los integrantes de la comisión, en el segundo, podrá declarar el secreto dejando constancia de los fundamentos de tal declaración (…)".

68 "Bien colectivo, de rango constitucional, que preserva la independencia del país y que obliga a la defensa de la soberanía, su institucionalidad republicana y la integridad territorial de Chile, frente a agresiones externas, calificados como tales por el ordenamiento nacional e internacional". García y Contreras (2014: 814).

b) Específicas: El artículo 34 de la ley N° 20.424, Estatuto Orgánico del Ministerio de Defensa Nacional, expresamente señala el secreto o reserva de los fundamentos de los actos y resoluciones presupuestarios de la defensa nacional relativos a los planes de empleo de las Fuerzas Armadas, los estándares en los que operan, las especificaciones técnicas y cantidades de equipamiento bélico y material de guerra, los estudios y proyectos de inversión institucionales o conjuntos referidos al desarrollo de capacidades estratégicas, y los gastos institucionales y conjuntos de las Fuerzas Armadas para los efectos de la ley N° 19.974.

V. DESAFÍOS DEL CONGRESO NACIONAL A LA LUZ DEL NUEVO MECANISMO DE FINANCIAMIENTO DE CAPACIDADES ESTRATÉGICAS DE LA DEFENSA NACIONAL

Los distintos controles civiles y democráticos que incorpora la nueva ley imponen una serie de desafíos a las comisiones técnicas del Congreso Nacional en al menos tres ámbitos: capacidad técnica, secreto o reserva y voluntad política en mirar la defensa como una cuestión de Estado.

En cuanto a la capacidad técnica, conocido es que "no todos los parlamentarios tienen los conocimientos y la experiencia para tratar estos temas en forma eficaz, ni el tiempo ni la oportunidad para adquirirlos dado que sus mandatos legislativos son limitados y en muchas ocasiones es imposible acceder a recursos técnicos (...)" (Born *et al.*, 2003: 19)[69]. Como se ha afirmado públicamente, "se requiere de parte de nuestros congresistas de un sólido conocimiento en materias estratégicas, logísticas y de política de Defensa, ya que, en este ámbito, los errores cuestan caro" (Aldunate, 2019). De ahí la necesidad del soporte especializado que le puede dar la Biblioteca del Congreso Nacional y el intercambio indispensable que debe existir con la Academia Nacional de Estudios Políticos y Estratégicos.

Con respecto al secreto o reserva, es importante tener en consideración la novedad del mayor acceso a información clasificada y relevante para la seguridad nacional que tendrán los diputados y senadores, lo que conlleva, inseparablemente, un gran compromiso también en la confidencialidad de la información que se tenga. La inexistencia de sanciones especiales, como si las tiene la ley N° 19.974, sobre el Sistema de Inteligencia del Estado y que crea la Agencia Nacional de Inteligencia, ante la infracción a la obligación de guardar secreto, impone a las comisiones técnicas del Congreso Nacional una responsabilidad alta.

Por último, un desafío muy importante será, qué duda cabe, la madurez para enfrentar la defensa como una política de Estado, más allá del gobierno de turno y con una mirada a largo plazo que permita, al margen de las complejidades del momento y contingencias, dar estabilidad a las inversiones en defensa para el cumplimiento de sus distintas áreas de misión.

69 Born, H., Fluri, P. y Johnsson A. (2003): *Control Parlamentario del Sector de la Seguridad. Principios, mecanismos y prácticas,* Unión Parlamentaria y Centro Democrático para el control de las Fuerzas Armadas-Ginebra, p. 19.

REFERENCIAS

ALDUNATE, Eduardo. Conocimientos en Defensa: apuremos el tranco. Diario *La Tercera*, 3 de agosto de 2019.

BORN, H., FLURI, P. y JOHNSSON A. *Control Parlamentario del Sector de la Seguridad. Principios, mecanismos y prácticas.* Ginebra: Unión Parlamentaria y Centro Democrático para el Control de las Fuerzas Armadas, 2003.

GARCÍA, Gonzalo y CONTRERAS, Pablo. *Diccionario Constitucional Chileno,* Cuadernos del Tribunal Constitucional, N° 55, 2014.

GUZMÁN, V; FLUIR, P. y GONZÁLEZ M. *Controles democráticos del sistema de seguridad en el ámbito legislativo*. Ginebra: Centro Democrático para el Control de las Fuerzas Armadas, 2014.

PODER EJECUTIVO. Mensaje N° 053-359, que establece un nuevo mecanismo de financiamiento de las capacidades estratégicas de la defensa nacional (boletín N° 7678-02).

MINISTERIO DE DEFENSA NACIONAL. *Libro de la Defensa Nacional de Chile 2010,* Santiago, 2011.

MINISTERIO DE DEFENSA NACIONAL. *Libro de la Defensa Nacional de Chile 2017,* Santiago, 2018.

MOLINA, Carlos; NAVARRO, Miguel; ROTHKEGEL, Luis y SOTO, Julio. *La conducción de la defensa nacional: historia, presente y futuro.* Santiago: Academia Nacional de Estudios Políticos y Estratégicos, 2013.

SENADO. Segundo informe de la Comisión de Defensa Nacional, recaído en el proyecto de ley, en segundo trámite constitucional, que establece nuevo mecanismo de financiamiento de las capacidades estratégicas de la defensa nacional, 4 de junio de 2019.

NORMAS CITADAS

Constitución Política de la República.

Ley N° 13.196, Reservada del Cobre.

Ley N° 18.918, Orgánica Constitucional del Congreso Nacional.

Ley N° 18.948, Orgánica Constitucional de las Fuerzas Armadas.

Ley N° 19.974, sobre el Sistema de Inteligencia del Estado y crea la Agencia Nacional de Inteligencia.

Ley N° 20.424, Estatuto Orgánico del Ministerio de Defensa Nacional.

Decreto N° 113, del Ministerio de Defensa Nacional, que establece proceso de planificación de la defensa nacional y deroga decreto que establece los documentos preparatorios matrices de la defensa nacional.

Decreto N° 248, del Ministerio de Defensa Nacional, que aprueba el reglamento orgánico y de funcionamiento del Ministerio de Defensa Nacional.

4 ACERCA DE LA FACULTAD PRESIDENCIAL DEL ARTÍCULO 104 DE LA CONSTITUCIÓN: CONSIDERACIONES A RAÍZ DE SU PRIMERA APLICACIÓN

Jorge Mera Schmidt[70]*

RESUMEN

La Constitución contempla, en su artículo 104, la facultad del Presidente de la República para llamar a retiro a los altos mandos de las Fuerzas Armadas y de Orden y Seguridad. Esta facultad fue ejercida por primera vez en 2018, poniéndose en marcha el mecanismo que señala e involucrando con ello un rol relevante de ambas ramas del Congreso Nacional. En tal contexto, se desarrollan aquí dos objetivos: primero que todo, argumentar la relevancia democrática de tal facultad, la que es fruto de una larga evolución institucional; en segundo lugar, y asumiendo la relevancia anteriormente argumentada, reparar en su ejercicio primicial, con énfasis en la interpretación y ejecución práctica que se dio a su literalidad.

ABSTRACT

The Chilean Constitution includes, on its 104 article, the attribution of the President to remove the main ranks of the Military and Security Forces. In 2018 year, for the very first time, this faculty was exercised involving an important role played by the Chilean National Congress. In this article, two connected ideas are developed. First, argue that the faculty to remove the martial chiefs comes from a remarkable institutional evolution. In second place, point up its exercise and its practical requirements.

70 Abogado, Universidad de Chile. Asesor legislativo del Comité Parlamentario de Renovación Nacional, Cámara de Diputados. Correo electrónico: jorgeignacioms@gmail.com

1. INTRODUCCIÓN

En diciembre de 2018 fue ejercida por primera vez la facultad que el inciso segundo del artículo 104 de la Constitución confiere al Presidente de la República para llamar a retiro a los Comandante en Jefe del Ejército, de la Armada y de la Fuerza Aérea y al General Director de Carabineros.

En medio de lo que podría denominarse como un proceso de transformación de la institución de Carabineros[71], el Presidente Sebastián Piñera solicitó la renuncia y retiro voluntario del General Director Bruno Villalobos, quien fue reemplazado por el General Hermes Soto el 14 de marzo de 2018. Luego, 281 días después, el General Soto fue llamado a retiro, esta vez de manera obligatoria, en ejercicio de la facultad constitucional que aquí se comenta, tras manifestar previamente su rechazo a presentar una renuncia voluntaria.

Al ser el primer ejercicio de la facultad constitucional, se pusieron en marcha los requisitos y pasos procedimentales que el texto señala, por lo que, sin duda, se sentó el precedente necesario para comprender esta potestad en el futuro, la que conlleva un rol importante a desempeñar por el Congreso Nacional. Asimismo, se revivieron las discusiones políticas y jurídicas que dieron origen a ella: la última gran reforma constitucional, del año 2005, reforma que, mediante esta norma del artículo 104 de la Constitución[72], terminó con la situación de inamovilidad de los Comandante en Jefe de las Fuerzas Armadas y del General Director de Carabineros y constituye un nuevo vuelco en la compleja relación legal que la Constitución ha definido para los institutos castrenses y de orden.

A partir de lo dicho, estas líneas buscan situar la facultad de llamado a retiro, primero que todo, en un plano general, específicamente en el contexto de su génesis y locación, con el objeto de destacar su trascendencia como consagración expresa de la sujeción del poder militar al poder político y civil. Luego, valiéndose de la relevancia antes señalada -la que obedece a una larga evolución institucional-, así como del carácter novedoso y primicial de su aplicación, se comenta la ejecución en concreto de los pasos procedimentales y requisitos que la misma norma detalla: decreto supremo fundado y previamente informado a ambas ramas del Congreso Nacional.

71 A modo de contexto, vale tener presente que los años 2017 y 2018 fueron particularmente álgidos en la institución, a raíz del develamiento de un enorme fraude fiscal ejecutado por altos mandos; de una red de operación para filtrar, suplantar e implantar elementos probatorios en investigaciones criminales en La Araucanía, y del asesinato injustificado del civil Camilo Catrillanca. Así, la renovación de la planta de altos mandos se consideró como un primer paso de solución y adopción de medidas sobre la crisis.

72 En adelante también, e indistintamente, CPR.

2. SOBRE LA FACULTAD DE LLAMADO A RETIRO: BREVÍSIMO REPASO DE LA RELACIÓN CÍVICO-MILITAR EN LOS TEXTOS CONSTITUCIONALES

En nuestra historia política e institucional, la relación entre el poder civil y el poder militar ha sufrido múltiples vaivenes. Lejos de seguir un patrón claro y predecible, la posibilidad de subordinar completamente el poder de las armas al poder civil y al uso de la razón no fue concordante entre los hechos y la definición legal, por lo que no puede desconocerse la considerable injerencia del poder militar en el devenir político.

Del análisis de los textos fundamentales que comenzaron a dar forma a nuestro actual Estado de Derecho, se constata una disonancia clara entre el anhelo de alejar a los militares de la disputa del poder versus su injerencia activa en la vida deliberante.

Así, la actual facultad del artículo 104 CPR obedece a una evolución fáctica y legal importante de considerar, para entender cómo es que se arribó a la norma y qué implicancias posee actualmente sobre la base de dicha evolución.

2.1 La aspiración a la subordinación en las Constituciones de 1833 y 1925

El análisis de la relación entre ambos estamentos comenzará en la Constitución de 1833, basado esencialmente en el aspecto de sujeción de las Fuerzas Armadas. En el artículo 157 de ese texto se plasmó claramente la subordinación, señalando: "La fuerza pública es esencialmente obediente. Ningún cuerpo armado puede deliberar.".

A la par, los números 9, 16 y 17 del artículo 82 de la Constitución de 1833 conferían al Presidente facultades de nombrar y remover a los más altos grados (con acuerdo del Senado, salvo en caso de guerra), facultades de organización y disposición, así como la posibilidad de erigirse al mando personal de ellas (también con acuerdo del Senado). Otras normas plasmaban facultades en favor del Congreso, destacando la posibilidad de acusación constitucional en contra de generales del Ejército o de la Armada por parte de la Cámara de Diputados, señalada en el artículo 38. Relevante es también la norma del artículo 158, que declaraba nula toda resolución de autoridad que, fundada en una solicitud o comparecencia del Ejército, mando militar o civil levantado en armas, buscase desconocer a otra autoridad (Silva Bascuñán, 1985: 119).

Resulta en gran medida obvio entender las necesidades de subordinación y profesionalización de las Fuerzas Armadas para la época: las que habían sido protagonistas en la independencia y formación de la república eran ahora obedientes a la nueva organización civil del naciente Estado, que requería forma política democrática y derrotar los caudillismos transitorios tras un período bélico no menor[73].

Consecuentemente, se consagró como esencial que la fuerza pública debía obedecer a la autoridad civil representada por el Presidente y que ningún cuerpo armado podía deliberar, en el sentido de influir en la vida política (Biblioteca del Congreso Nacional, 2001: 3-4).

No hay que ir tanto más lejos para constatar que el objetivo perseguido por la norma no se cumplió. Ya en 1837 (solo cuatro años después de elaborada la Constitución) una revuelta militar asesinó a Diego Portales, dando un vuelco relevante en el desarrollo político del país. Durante la segunda década del siglo XIX y más

73 Desde la Independencia y hasta la batalla de Lircay de 1830 los acontecimientos políticos del siglo no habían conocido un cariz distinto al bélico. Véase Silva Bascuñán (1985), p. 126. Cabe señalar, además, que la Constitución de 1833 es en gran medida un pacto entre el Ejército, liderado por José Joaquín Prieto, y los actores políticos, liderados por Diego Portales.

específicamente en la década de 1850, se sucedieron pronunciamientos al mando del Ejército y, luego, la Guerra del Pacífico, uno de los hitos más trascendentales en la historia nacional, también de orden bélico. Finalmente, la contingencia culminaría en dicho siglo con la guerra civil de 1891, en la que el poder militar y el poder civil confluyeron nuevamente de manera armada (Biblioteca del Congreso Nacional, 2001: 6-7).

En las postrimerías del siglo XIX y comienzos del XX se intentó el denominado "ensayo parlamentario", período caracterizado por una inestabilidad institucional que concluyó con nuevos pronunciamientos en 1924 y la instalación de dos juntas militares tras un período en que las Fuerzas Armadas nunca dejaron de ser gravitantes. Estos hechos reflejan la incapacidad de la clase política de la época para dar cuenta de las demandas castrenses, la posición deliberante de los altos mandos y el rol activo del Ejército en la mantención del orden público, que ya se había reflejado en la matanza de la Escuela Santa María de Iquique en 1907 (Biblioteca del Congreso Nacional, 2001: 11-13).

La Constitución de 1925 se erigió como solución al quiebre institucional iniciado en 1924 y que tenía como antecedente el "ensayo parlamentario". Su redacción, acompañada además de una nueva entronización de Alessandri Palma, a quien se le permitió volver a dirigir el país para ordenar la situación social, política e institucional, reiteró la prevalencia jerárquica del poder civil, disponiendo en su artículo 22 y en los números 7, 13 y 14 del artículo 72 idénticas redacciones que la Constitución de 1833, pero dando una mayor preferencia en la organicidad del máximo cuerpo legal (Biblioteca del Congreso Nacional, 2001: 13-18). Se mantuvo, asimismo, la facultad de acusación constitucional en contra de los generales del Ejército y almirantes de la Armada.

En 1932, paradójicamente, solo un año antes de cumplirse un siglo de la promulgación de la Constitución de 1833, que inició la clarificación de la subordinación castrense, se sucedió un nuevo golpe militar que volvía a contradecir el espíritu ius-fundamental: los militares continuaban activos en la vida política y no escatimaban en ejercer acciones fácticas para definir su rumbo (Biblioteca del Congreso Nacional, 2001: 13-18).

De ahí en más, no fueron pocos los hechos de protagonismo militar que influyeron, o buscaban influir, en la conducción política del país: la matanza del Seguro Obrero en 1939; las Fuerzas Armadas como ejecutoras directas de la Ley de Defensa Permanente de la Democracia impulsada en 1948 por Gabriel González Videla; la sublevación del Regimiento Tacna o "tacnazo" en contra del gobierno de Eduardo Frei Montalva en 1969; altos mandos militares con roles protagónicos en el gobierno de Salvador Allende y el "tanquetazo" de julio de 1973 como antesala de lo que se desencadenaría el 11 de septiembre de dicho año (Biblioteca del Congreso Nacional, 2001: 19).

Importante es destacar que en 1971 una reforma constitucional alteró el artículo 22 de la Constitución, que recogía literalmente el antiguo artículo 157, por lo siguiente:

> La Fuerza Pública está constituida única y exclusivamente por las Fuerzas Armadas y el Cuerpo de Carabineros, instituciones esencialmente profesionales, jerarquizadas, obedientes y no deliberantes. Sólo en virtud de una ley podrá fijarse la dotación de estas instituciones.
>
> La incorporación de estas dotaciones a las Fuerzas Armadas y a Carabineros sólo podrá hacerse a través de sus propias escuelas institucionales especializadas, salvo la del personal que deba cumplir funciones exclusivamente civiles"

La modificación buscó reconocer a Carabineros y proscribir la legalidad de cualquier otra milicia no reconocida en la Constitución, por lo que contó con la anuencia de las fuerzas involucradas (Silva Bascuñán, 1985: 135).

2.2 Constitución de 1980: de subordinados a garantes del orden institucional y de la seguridad nacional

Los constituyentes de 1980 rompieron con la "tradición"[74] de los ordenamientos anteriores y dudaron abiertamente de la pertinencia que tenía señalar que las Fuerzas Armadas y de Orden eran obedientes ante el poder civil encarnado en el Presidente.

En efecto, el contexto de quiebre institucional que antecedió al golpe de Estado y lo originó, sumado al sustrato ideológico de quienes confeccionaron la Constitución (Comisión de Estudios, Consejo de Estado y Junta Militar), explican el vuelco por el cual ya no se tuvo a las Fuerzas Armadas como sujetas al poder civil personificado en el Presidente, sino que sujetas al orden constitucional, debiendo obedecer a la autoridad solo en llamado de legítimas potestades institucionales y transformándose además en garantes del mismo orden (Silva Bascuñán, 1985: 136), en vez de "una suerte de guardias pretorianas del primer mandatario"[75].

Estos cambios se reflejaron en distintos apartados de la Constitución.

Las Fuerzas Armadas fueron introducidas con rango constitucional, con un capítulo propio (el Capítulo X), señalándose en el artículo 90:

> Las Fuerzas Armadas (...) existen para la defensa de la patria, son esenciales para la seguridad nacional y garantizan el orden institucional de la República.
>
> Las Fuerzas de Orden y Seguridad Pública (...) existen para dar eficacia al derecho, garantizar el orden público y la seguridad pública interior (...)
>
> Las Fuerzas Armadas y Carabineros, como cuerpos armados, son esencialmente obedientes y no deliberantes. Las fuerzas dependientes del Ministerio encargado de la Defensa Nacional son además profesionales, jerarquizadas y disciplinadas.[76]

Resulta del todo relevante destacar la identidad propia que en función de esta modificación adquirieron, ya que, si antes solo se consideraban como parte integrante de facultades que por sobre ellas detentaban alguno de los poderes del Estado, ahora gozaban de una consideración propia en el texto constitucional (Silva Bascuñán, 1985: 136).

Las normas de los artículos 93 y 94 reforzaron su nueva jerarquía: el Presidente solo estaba facultado para nombrar a los altos mandos de ellas, para lo cual solo podía seleccionar de entre los rangos más elevados, los que pasaban a durar cuatro años en su cargo y a ser inamovibles. Excepcionalmente, podía llamar a retiro a dichos altos mandos, siempre y cuando contase con la anuencia del Consejo de Seguridad Nacional, lo que, finalmente, solo reafirmaba la inamovilidad, en cuanto dicho Consejo estaba integrado por tres civiles y cuatro militares, uno de los cuales sería el virtual alto mando removido (Navarro, 2019). Asimismo, se mantuvo la posibilidad de acusación constitucional en el artículo 48 (Jiménez, 1986: 364).

Por su parte, el Consejo de Seguridad Nacional (Capítulo XI de la Constitución original de 1980) fue un organismo de rango constitucional considerado a solicitud expresa de la Junta Militar en 1977, el cual,

74 Haciendo cuenta de la disonancia entre la ley y los hechos que dicha "tradición" representó.

75 Con estas palabras Jaime Guzmán buscaba justificar, en el seno de la Comisión de Estudios, o "Comisión Ortúzar", parte del vuelco dado a las Fuerzas Armadas en el texto de 1980. Con todo, es curioso que la experiencia tangencial vivida con Salvador Allende, quien conformó grupos armados para su protección personal, sea ofrecida como primordial motivación para tan gravitante cambio. Evidentemente, la confianza depositada en las Fuerzas Armadas tenía un trasfondo mayor y no meramente contingente. Véase Biblioteca del Congreso Nacional (2001), p. 21.

76 Extracto de la norma hecha por el autor.

integrado por civiles y militares, tenía relevantes facultades de representación ante el Presidente y codecisión sobre diversas materias del orden del país (Silva Bascuñán, 1985: 137 y 142). El Cosena tuvo antecedentes en entramados institucionales anteriores, como el Consejo de Estado, pero adquirió jerarquía y relevancia propias en 1980.

Finalmente, se quitan al Presidente las facultades de organización, composición y disposición sobre las Fuerzas Armadas y de Orden, así como otras materias que fueron abordadas por las propias leyes de cada organismo armado.

Profusa y conocida es la discusión acerca de los alcances de la doctrina, o supuesta doctrina (Guzmán, 1985: 45), de la "Seguridad Nacional", como se tildó principalmente por sus opositores la nueva tendencia constitucional de realzar el rango institucional de las Fuerzas Armadas y de Orden y de señalarlas como esenciales para la seguridad del país, lo que no estaba exento de controversias en una época brevemente posterior al golpe de 1973 y en plena dictadura.

Si bien escapa de los objetos de este ensayo reflejar el trasfondo total de los cambios manifestados en la Constitución, puede resultar útil tener presente a Jaime Guzmán para definir y comprender mejor el realce autoritario[77] de las Fuerzas Armadas y de Orden. Guzmán, insuflado de sus influencias monárquicas, escolásticas y del corporativismo español, entendió el ejercicio de la autoridad militar como crucial para el resguardo de la seguridad nacional. Dicha seguridad, por su parte, importaba para la consecución del bien común, que es, conforme al artículo 1 del Texto Fundamental, deber primordial del Estado, el que obrará con respeto de la dignidad humana y los derechos fundamentales, anteriores a toda positivización normativa (Guzmán, 1985: 48-50). Así, si bien, en propias palabras de Guzmán (1985: 50), "el fin no justifica los medios", no había por qué escatimar en conceder a las Fuerzas Armadas y de Orden un rol protagónico en la defensa de la institucionalidad y de la Constitución, lo que para sus detractores constituía una justificación contradictoria del golpe de Estado y una "apertura de puertas" para la injerencia castrense en el desarrollo republicano[78].

2.3 El retorno a la subordinación en la reforma constitucional de 2005

La reforma constitucional de 2005 regresó a las aspiraciones de la antigua tradición constitucional, afirmándose con mayor drasticidad la subordinación de las Fuerzas Armadas y de Orden y Seguridad, en cuanto el Presidente no requiere de la venia parlamentaria para designar ni para destituir a los altos mandos, tal como se expresa en la actual redacción del artículo 104.

Además de acabar con la inamovilidad, tras la reforma la Constitución ya no señala a las Fuerzas Armadas como garantes del orden institucional, mientras que el Cosena adquirió un carácter meramente asesor.

Qué duda cabe de que el gran pacto político de 2005 retomó la fórmula democrática de la tradición constitucional, olvidando los elementos más cruciales de la bien o mal llamada "Doctrina de la Seguridad Nacional": la inamovilidad de los altos mandos y el carácter deliberante del Consejo de Seguridad (Cea Egaña, 2017: 156-157).

77 No únicamente las definiciones doctrinarias de la Constitución daban un estatuto completamente nuevo a las Fuerzas Armadas y de Orden y Seguridad, sino que también la estructuración orgánica, con el Consejo de Seguridad Nacional y los senadores designados (letra d) del artículo 45 y Capítulo XI de la Constitución original de 1980), las integraban de lleno y de manera expresa en la vida cívica, muy a diferencia de lo que se aspiraba en los períodos constitucionales previos, en los que primaba el carácter no deliberante.

78 Véase Godoy (1996).

Nuevamente escapa a este propósito y extensión la alternativa de divagar sobre el sustrato de la reforma constitucional que reafirmó la fórmula de la sujeción del poder militar al poder civil, pero valga la pena reconocer lo siguiente a modo de conclusión de este asunto previo.

Desde 1833 y a la fecha, esto es, en 186 años de tradición ius fundamental, interrumpida solo por 25 años, el consenso político redactado en la Constitución ha aspirado a que la razón se imponga a la fuerza, en términos jerárquicos y no disyuntivos. El devenir fáctico claramente no ha estado de la mano y ello culmina con la revolución de 1973, que, como en muchos ámbitos, transformó el consenso que se mantenía perenne. Pese a ello, la nobleza de la inspiración republicana que nuevamente asiste a la subordinación militar da cuenta de un anhelo democrático central en nuestra estabilidad institucional y de una configuración jurídica realmente coherente, en la que a las Fuerzas Armadas corresponde un deber de efectivo bien común -como acertadamente reconociera Jaime Guzmán-, pero sujetos a la autoridad política del Presidente de la República, quien es Jefe de Estado y Jefe de Gobierno y, en consecuencia, primer responsable por la seguridad de nuestra nación.

3. CONSIDERACIONES SOBRE EL EJERCICIO PRÁCTICO DE LA FACULTAD DE LLAMADO A RETIRO

La inédita puesta en marcha de la facultad que detenta el Presidente se enfrentó de manera directa con el cumplimiento de los requisitos que la misma norma estipula, a saber: la existencia de un decreto fundado y, además, informado previamente tanto a la Cámara de Diputados como al Senado.

3.1 Decreto fundado

El 21 de diciembre de 2018 fue suscrito el decreto supremo N° 1.555, del Ministerio del Interior y Seguridad Pública, que dispuso, a contar de su total tramitación, el retiro absoluto del entonces General Director de Carabineros.

La exigencia de un decreto fundado se traduce en el deber de expedir un decreto supremo, tal como es definido en el inciso cuarto del artículo 3 de la ley N° 19.880, sobre bases de los procedimientos administrativos: “orden escrita que dicta el Presidente de la República sobre asuntos propios de su competencia”.

Por su parte, el deber de fundamentación de tal acto es correlato de la exigencia de proscribir la arbitrariedad en la toma de decisiones de autoridad en general (Bermúdez, 2014: 149). Esto se requiere particularmente en virtud de lo señalado en el artículo 11 de la ley N° 19.880, que consagra el principio de imparcialidad que debe regir en la expedición de los actos de la Administración, contemplando la exigencia de que siempre se expresen los hechos y fundamentos de derecho en aquellos actos que afecten derechos de terceros.

En principio, podría uno señalar que la sujeción de las más altas jerarquías a la voluntad presidencial sí podría ser arbitrariamente ejercida y que el simple capricho de la máxima autoridad política del país sí podría disponer de los cargos en cuestión. Por ejemplo, cabe preguntarse por la materialidad del decreto fundado que llama a retiro a un Comandante en Jefe en una época de peligro bélico o estado de guerra[79] y cómo es que el Presidente debiese fundamentar su decisión en argumentos que, en dicho caso, podrían comprenderse como “técnicos” (por ejemplo, la idoneidad de la persona para dirigir las tropas en guerra),

79 Interesante es que ni la Constitución ni la ley N° 18.415, sobre los estados de excepción constitucional, modifican la atribución del artículo 104 en caso de guerra, la que debiese cumplirse de idéntica forma.

sin que se hayan verificado causales sustantivas que permitan comprender el carácter asertivo del llamado a retiro (lo que en el caso del llamado a retiro del General Director de Carabineros era algo así como una degradación de relevantes funciones que la institución debe cumplir, tales como, entra otras, el cuidado de las arcas fiscales y la protección de la integridad de los civiles). En estos casos, el sentido común nos dice que la informalidad podría ser aceptada, pero, con todo, la fundamentación del acto sigue siendo constitucionalmente exigida al referirse a un "decreto fundado".

Así, en términos de Iván Aróstica, la exigencia del decreto fundado se cumple, en este caso, con la concurrencia tanto de los motivos del acto como de su motivación. En otras palabras, debe haber antecedentes de hecho que resistan un análisis jurídico para concatenarlo con su consecuencia y, asimismo, dichos motivos deben plasmarse en un razonamiento expreso contenido en el acto (Aróstica, 1986: 502).

El decreto supremo N° 1.555 refiere, en lo central, que el General Director llamado a retiro no había ejercido un rol de liderazgo efectivo en la misión que se le había encomendado al momento de su nombramiento, cual era revitalizar la integridad de la institución, evitando toda clase de actos ilícitos, de corrupción y contra la probidad que habían antecedido su nominación. Así, tomando en cuenta que el hecho del asesinato del comunero Catrillanca bajo el mando de Hermes Soto agravó todavía más la crisis institucional, se resolvió su destitución absoluta[80].

De la legalidad del decreto debe tomar razón la Contraloría, lo que en el caso se verificó el mismo día de su dictación.

Cabe consignar, además, que en virtud del número 9 del artículo 93 de la Constitución, el Presidente puede requerir al Tribunal Constitucional pronunciarse sobre la constitucionalidad del acto en caso de que el ente contralor así lo hubiere objetado, lo que no ocurrió.

Por último, conforme al número 16 de la misma norma, tanto la Cámara de Diputados como el Senado podrían haber requerido al Tribunal Constitucional un análisis de constitucionalidad del acto, lo que en el caso particular de la facultad del artículo 104 CPR no se aviene con su actual espíritu, que la convierte en una atribución exclusiva del Presidente exenta de contrapesos y representaciones de otra autoridad.

3.2 Informe a la Cámara de Diputados y al Senado

Sobre el informe a ambas ramas del Congreso, la literalidad de la norma señala que "El Presidente de la República, mediante decreto fundado e informado previamente a la Cámara de Diputados y al Senado, podrá llamar a retiro…".

Queda claro que aquello que debe ser informado al Congreso es el decreto presidencial, pero nada se dice sobre la forma de practicar tal transmisión de información, motivo por el que los alcances del requisito quedaron abiertos en cuanto a su interpretación.

La manera en que se interpretó el requisito fue peculiar, puesto que se asumió como una comparecencia del Ministro del Interior, quien concurrió a hacer una exposición de las motivaciones y de la resolución presidencial de llamar a retiro a la autoridad policial, habiéndose citado a una sesión especial en cada rama del Congreso para tales efectos. En ambas sesiones especiales, además, se dispuso de tiempo para intervenciones de diputados y senadores. Sin embargo, cabe tener presente que la asistencia del Ministro no fue cursada en sujeción a otra norma constitucional, legal o reglamentaria, como podría ser la citación

80 En especial, considerandos séptimo y octavo del decreto.

de la letra b) del artículo 52 de la Constitución ("interpelación"), sino que se entendió derechamente como en cumplimiento del requisito de informar del decreto presidencial exigido para el ejercicio de la facultad del artículo 104.

Sobre la citación a sesión especial, el número 10 del artículo 55 del Reglamento de la Cámara de Diputados confiere al Presidente de tal Corporación la facultad de citar a sesión especial cuando lo estime necesario. Misma facultad le confiere al Presidente del Senado el número 2 del artículo 67 del respectivo Reglamento, motivo por el que no hay reparo con aceptar tal citación a sesión especial con el objeto de informarse de la decisión presidencial.

Lo anterior, eso sí, solo con relación a los diputados y senadores, puesto que la comparecencia del Ministro en cuanto requisito ineludible puede ser puesta en duda. Aquello no era necesario, sino que más bien entorpecía el ejercicio de la facultad presidencial, por dos razones.

En primer lugar, en atención a una correcta comprensión del deber de información del acto administrativo, la comparecencia personal del Ministro ralentiza el fin perseguido, que era la destitución del alto mando policial. En segundo lugar, la posibilidad que una citación a sesión especial confiere a los congresistas en orden a controvertir la facultad pugna con el principio de que la sujeción de las más altas jerarquías de las Fuerzas Amadas y de Orden y Seguridad es ante el poder administrativo y no ante el legislativo.

Efectivamente, la comparecencia en persona del Ministro hace más lenta la tramitación del decreto y, para ello, no hay motivo alguno que así lo exija. Esto es extractable desde una correcta asimilación del concepto de previa información del acto a ambas ramas del Congreso y en cuanto nada específico hay sobre las comunicaciones entre ambos Poderes resulta lógico aplicar la vía más sencilla y expedita: la remisión de un oficio que comunique y contenga el acto, dirigido a la máxima autoridad de ambas Corporaciones. Esto se armoniza con principios como el de celeridad, eficiencia y eficacia, dispuestos en múltiples legislaciones que rigen el actuar de la Administración. En adición, existen motivos plausibles para llegar a comprender como perjudicial el hecho de esperar las sesiones de ambas Cámaras, no solo porque se debe proseguir con su tramitación (toma de razón y publicación), sino porque pudiese existir un contexto tal que demandase efectos inmediatos o, al menos, más rápidos. Piénsese en una situación de corrupción o, peor aún, traición o conspiración que afecte la seguridad exterior del país.

Asimismo, el conocimiento del acto en sesión permite a los parlamentarios controvertir, atacar y caracterizar la resolución del Presidente, todo lo cual es también ajeno a la potestad constitucional, que no plantea ninguna atribución adicional para el Congreso más que imponerse del decreto, por lo que es una facultad que se ejerce en términos absolutos y exclusivos, sin que otra autoridad pueda pronunciarse sobre ella de manera oficial.

4. CONCLUSIONES

La historia política e institucional de Chile, al igual que la de muchos otros países, entraña una endeble y sensible separación -o quizás, mejor dicho, vinculación- entre el poder político ejercido por civiles y el poder político ejercido por militares. Pese a la constante y grandilocuente ambición del andamiaje constitucional, lo cierto es que mucho ha costado separar la influencia de las armas del devenir democrático y en cuanto tal realidad pudiese parecer lejana en estos tiempos de aparente normalidad, no es bueno dejar de recordar que ese maridaje cobra vidas, quiebres institucionales y fisuras sociales casi imposibles de resolver.

Ante tal realidad de cosas, la norma y la facultad que subordina a los altos mandos de las Fuerzas Armadas y de Orden y Seguridad al Presidente de la República no es una que sea posible de desmerecer, sino que, al contrario, debe ser especialmente congraciada tomando en cuenta lo que significó arribar a ella.

Tal norma del artículo 104 de la Constitución y sus complementos legales, que determinan que el poder militar es subordinado al poder civil, siempre han estado ahí, salvo entre 1980 y 2005. Con todo, se ha argumentado por qué esa fórmula legal representa más una aspiración que una disposición realmente influyente en el devenir de los hechos. Esta aspiración ha sido contrariada y repuesta en nuestra actual Constitución. Su valor democrático es cardinal, por lo que analizar su puesta en marcha se tuvo como objeto a perseguir.

Para esta puesta en marcha el texto señala que el Presidente debe expedir un decreto fundado y que este decreto, toda vez informado a la Cámara de Diputados y al Senado, tiene el mérito de llamar a retiro al General.

Que deba dictarse un decreto como acto exclusivo del Presidente y, además, fundado, está en armonía con la ejecución material de las decisiones de la máxima autoridad de Gobierno. La fundamentación, como se sostuvo, se vincula con la proscripción de la arbitrariedad en las decisiones (lo que puede llegar a ocurrir en estas materias sobre relación cívico-militar), y de ahí además que el decreto sea controlado en su legalidad por la Contraloría y exista la alternativa de analizarlo en su mérito si se impugna ante el Tribunal Constitucional.

Negativa, en opinión del suscrito, es la interpretación que se dio al deber de informar a ambas Cámaras del Congreso. En efecto, no hay argumento alguno, más allá de una mal entendida deferencia, para supeditar la gestión del acto a un conocimiento de él en sesión especial tanto de la Cámara de Diputados como del Senado, instancia en la que los legisladores pueden controvertir la sustancialidad de la decisión que, muy relevantemente y no por simple casualidad, es una atribución exclusiva del Presidente de la República. Otorgar esta prerrogativa retrasa la tramitación de la decisión, diluye el principio de autoridad impreso en él y, asimismo, afecta la sujeción estricta del poder militar al Presidente, quien, a diferencia del Congreso, tiene a cargo y por sobre sus hombros la seguridad interna y externa del país.

REFERENCIAS

ARÓSTICA MALDONADO, Iván. La motivación de los actos administrativos en el derecho chileno. *Revista de Derecho,* Pontificia Universidad Católica de Valparaíso, 10, 1986.

BERMÚDEZ SOTO, Jorge. *Derecho Administrativo General*. Santiago: Thomson Reuters, 2014.

BIBLIOTECA DEL CONGRESO NACIONAL. *Las Fuerzas Armadas en el debate de las constituciones de 1833, 1925 y 1980,* Serie Estudios, año 11, N° 256, 2001. Disponible en: https://www.bcn.cl/obtienearchivo?id=documentos/10221.1/58908/2/N%C2%BA256.pdf

CEA EGAÑA, José Luis. *Derecho Constitucional Chileno*. Santiago: Ediciones Universidad Católica, 2017.

GODOY ARCAYA, Óscar. ¿Pueden las Fuerzas Armadas ser garantes de la democracia? *Estudios Públicos,* N° 61, 1996.

GUZMÁN ERRÁZURIZ, Jaime. Seguridad Nacional en la Constitución de 1980. *Revista de Derecho Público,* Facultad de Derecho de la Universidad de Chile, N° 37-38, 1985.

JIMÉNEZ LARRAÍN, Fernando. Bases constitucionales de las Fuerzas Armadas. *Revista de Derecho,* Pontificia Universidad Católica de Valparaíso, N° 10, 1986.

NAVARRO MEZA, Miguel. *Prerrogativas civiles en Defensa y la aplicación del artículo 104 de la Constitución.* Centro de Investigaciones y Estudios Estratégicos de la Academia Nacional de Estudios Políticos y Estratégicos (Anepe), 2019. Disponible en: https://www.anepe.cl/prerrogativas-civiles-en-defensa-y-la-aplicacion-del-articulo-104-de-la-constitucion/

SILVA BASCUÑÁN, Alejandro. Las Fuerzas Armadas en la Constitución. *Revista de Derecho Público,* Facultad de Derecho de la Universidad de Chile, N° 37-38, 1985.

5 ANTECEDENTES HISTÓRICOS DE ALGUNOS REGLAMENTOS DE LA CÁMARA DE DIPUTADOS DE CHILE 1811-1990

David Vásquez[81]

1.- EL REGLAMENTO DEL CONGRESO DE 1811

Uno de los mandatos asumidos por la Primera Junta de Gobierno de septiembre de 1810 fue convocar a un Congreso de Diputados que representara a las provincias del reino, procedimiento que fue elaborado por el cabildo de Santiago y que culminó luego de efectuadas las elecciones de representantes correspondiente con la instalación del primer Congreso Nacional el 4 de julio de 1811. Entre los 41 diputados electos más suplentes se encontraban ciudadanos como Bernardo O'Higgins, representante de Los Ángeles; fray Camilo Henríquez, suplente por Puchacay, y Manuel de Salas, representante por Itata. El primer Presidente de este Congreso fue el diputado por Santiago Juan Antonio Ovalle.

Un acuerdo notable de este primer cuerpo colegiado fue el *Reglamento para el arreglo de la autoridad ejecutiva provisoria de Chile,* de fecha 14 de agosto, instrumento que consideraba un Poder Ejecutivo que debía obediencia al Congreso Nacional, el cual se reservaba el mando de las fuerzas militares, la creación de cargos públicos, el manejo de las relaciones exteriores y el patronato sobre la Iglesia, entre otras atribuciones (Cámara de Diputados, 2011: 13-14).

El trabajo no tenía precedentes para ninguno de los miembros de este cuerpo legislativo, que provenían de distintas localidades del país, principalmente de Santiago y Concepción, y en que unos miraban la oportunidad de autogobierno desde la vereda del resguardo de los intereses del monarca hispano depuesto y otros veían una oportunidad para ejercitar autonomía y pasos avanzados hacia la emancipación.

Hubo, sí, decisiones adelantadas para su tiempo -no ausentes, hay que decirlo, de posturas encontradas-como la ley de libertad de vientres, impulsada por el preclaro Manuel de Salas y antecedente de la abolición de la esclavitud de 1823.

Mucha de la documentación de este primer Congreso se perdió debido en gran parte a la destrucción que realizaron los propios patriotas ante la reconquista española

81 Historiador Biblioteca del Congreso Nacional.

de 1814 para evitar que sus nombres aparecieras asociados a la causa emancipadora y evitar represalias. Pero gracias a testigos presenciales que entregaron años después su testimonio, basado en sus recuerdos, y a documentación dispersa recopilada por historiadores del siglo XIX, se ha logrado reconstruir en buena parte la gestión de este primer cuerpo colegiado de diputados.

Como se señalaba, la práctica de estos diputados se fue haciendo en el camino, muchas veces sin tomar notas acuciosas o sin levantar actas, y decidiendo sus procedimientos mientras trabajaban. La necesidad de contar con un corpus orientador de sus funciones llevó a los diputados a elaborar un "Reglamento del Congreso", de acuerdo con lo que se consigna en la sesión del 2 de septiembre de 1811. Según la introducción al breve texto, los diputados consignan la importancia de la ordenación de los debates y sus protocolos de trabajo:

> Porque a la mejor importancia de los negocios públicos, constituyentes de la felicidad común, constituye en gran parten el orden metódico de las sesiones, que haga sensibles sus importantes resultados y corresponder a los grandes fines con que se celebran, reduciéndolos a un punto de facilidad expedibles, ha venido el Congreso en establecerse las siguientes reglas, bajo las que se tengan en lo sucesivo.[82]

El sucinto Reglamento -impreso sin particularidades ya que forma parte de un cuerpo recopilatorio estandarizado de documentos como son los "cuerpos lejislativos" impresos en 1887- consta de quince "reglas" que en resumen disponen que el Presidente de la Corporación designará a 2 diputados que ilustren a sus colegas en materias complejas o de "calificada gravedad". También señala el texto el respeto que debe existir entre los congresistas al momento de exponer sus puntos de vista, sin interrupciones y debiendo esperar cada uno su turno. Añade que todo acuerdo deberá contar con una concurrencia de al menos dos tercios. También señala que las sesiones se realizarán de lunes a viernes a partir de las 9 de la mañana en primavera y verano y de las 10 de la mañana en los meses restantes.

Respecto de este documento, Montt Pinto (1920) comenta: *"Contiene las disposiciones propias de todos ellos, no se inspiró en ningún otro. Era un tímido ensayo que hacían los hombres de un país nuevo en el uso de los derechos políticos dentro de un cuerpo colegiado."* (p. 12).

En este primer Congreso se debatieron temas trascendentales para la futura institucionalidad, como la independencia de los tribunales de justicia y las relaciones internacionales, particularmente con las Provincias Unidas de La Plata, ante las cuales se envió a nuestro primer agente diplomático, don Francisco Antonio Pinto.

82 Sesiones de los Cuerpos Lejislativos de la República de Chile 1811 a 1845, tomo I, Santiago: Cervantes, 1887, p. 63.

Un par de días después de la sesión en comento, el general José Miguel Carrera se presentó ante la sala con un pliego de reformas y cambios al Congreso, pidiendo la salida de diputados y la conformación del cuerpo colegiado para darle una orientación decididamente patriota. Las pugnas entre patriotas y monarquistas se hicieron más enconadas sobre la base de divergencias acerca del nivel de atribuciones, la pugna entre Santiago y Concepción, discrepancias acerca de la velocidad de las reformas, entre otros temas. Finalmente, Carrera disolvió por la fuerza este primer Congreso el 2 de diciembre de 1811.

A partir de esta fecha, no hubo Cámara de Diputados funcionando en régimen sino hasta la entrada en vigor de la Constitución de 1828, si bien hubo otros cuerpos colegiados de carácter federalista, como las asambleas provinciales.

La Constitución liberal de 1828 consideraba en su artículo 37 que las Cámaras -ya Parlamento bicameral- se regirían por sus reglamentos respectivos. Si bien en la Constitución de 1833, reforma de la de 1828, no se consigna el punto, Cámara y Senado dictaron sus propios reglamentos una vez iniciado el tercer período legislativo del Congreso Nacional.

2.- EL REGLAMENTO INTERIOR DE LA CÁMARA DE DIPUTADOS DE 1831

Las sesiones del Parlamento se iniciaban el 1 de junio. Aquel año asumió como Presidente de la Cámara de Diputados el representante por Santiago, el "pelucón" don Joaquín Tocornal, de intachable pasado patriota desde 1810. Como Presidente de la República asumiría unos meses después el conservador Joaquín Prieto, dando inicio al llamado "ciclo conservador", al amparo de la Constitución de 1833, que, como se señaló, fue una reforma a la de 1828 (Cámara de Diputados, 2011: 27). Este nuevo marco constitucional -autoritario, conservador y católico- respondió a la nueva correlación de fuerzas políticas tras el triunfo pelucón sobre los pipiolos en la guerra civil de 1829, derivada de las elecciones presidenciales de ese año y que culminó en el campo de batalla de Lircay en 1830 con la victoria de la aristocracia conservadora.

Este Congreso de 1831 tuvo, precisamente, la labor de modificar la Carta liberal de 1828, para lo cual se convocó a una asamblea constituyente conformada por diputados electos y ciudadanos probos e ilustrados. El resultado fue la Carta de 1833, que permanecerá -con reformas, por cierto- hasta 1925.

Volviendo a la Cámara de 1831, nos encontramos en ella con representantes desde Copiapó hasta Chiloé. Ese era el Chile parlamentario de la época. Entre sus conspicuos miembros hallamos a viejos próceres de 1810, como Fernando Márquez de la Plata, representando a Curicó, José Gaspar Marín representante de Vallenar, y el destacado patriota y experimentado político Juan de Dios Vial del Río, representando a Quillota. También participó Ramón Rengifo, destacado hombre de prensa y escritor, representando a Copiapó, y el hábil abogado conservador Manuel Camilo Vial, diputado por Casablanca (Valencia Avaria, 1951: 114-119)[83].

El 28 de mayo de ese año -reuniones preparatorias de la inauguración oficial del 1 de junio- la Cámara de Diputados, encabezada por don Joaquín Tocornal, acordó "a pluralidad absoluta de votos" que una comisión compuesta por los diputados Juan de Dios Vial del Río, Manuel Camilo Vial y Manuel Carvallo -abogado de amplia experiencia en la administración pública- formularan un proyecto de Reglamento Interior (Montt Pinto, 1920: 23).

Durante extensos trabajos, la comisión de diputados presentó en cada una de las sesiones siguientes en el pleno de la Corporación los artículos que iban dando forma a este primer reglamento interno propiamente

83 Todos los datos biográficos de los parlamentarios consignados en este trabajo se encuentran en: http://historiapolitica.bcn.cl

tal, de más de cien artículos, dentro ya de una institucionalidad republicana con un Congreso en régimen, bicameral y representativo de las fuerzas políticas del momento: liberales de distinta intensidad y conservadores sintonizados con el gobierno de esa tendencia.

Finalmente, en la sesión del 9 de julio de 1831, el Presidente de la Cámara, Joaquín Tocornal, sentenciaba: "… estando concluido el Reglamento pero disperso en diversas actas, no podía haber sesión hasta el viernes próximo, en que se presentaría impreso; y se acordó así levantándose, en este estado, la sesión."[84]

El Reglamento Interior de la Cámara de Diputados de 1831 consta de 109 artículos, distribuidos en doce títulos que ocupan quince páginas. El pie de imprenta consigna la fecha del 15 de julio de 1831 en la Imprenta Nacional, dirigida por M. Peregrino. Este detalle no es menor, ya que dicha imprenta -taller fundado en 1811 cuando la primera máquina llegó al país- estaba ligada a los orígenes de los impresos políticos y gubernamentales chilenos. Como señala Bernardo Subercaseaux (2000):

> La imprenta de 1811 sirvió de taller oficial del gobierno hasta 1852. Durante ese período se la identificó, indistintamente, como "Imprenta del Gobierno", "Imprenta Nacional" o "Imprenta del Estado". En ella se imprimieron los periódicos La Aurora de Chile (1812-1813); Semanario Republicano de Chile (1813) y El Monitor Araucano (1814) y durante la reconquista, el periódico realista Viva el Rey, Gaceta del Supremo gobierno (1814-1817). Entre 1811 y 1814 se publicaron también dos libros y varios folletos de carácter político-administrativo. (p. 33)

Agreguemos, en consecuencia, que el Reglamento de 1831 se imprimió en aquella antigua y memorable imprenta.

El Título 1º del Reglamento se denomina "De los Diputados" y estipula, por ejemplo, el juramento que deben pronunciar quienes se incorporan a la Corporación y que en su parte inicial señala: "Juro por Dios y estos Santos Evangelios desempeñar fiel y legalmente el cargo que me ha confiado la Nación…" (Cámara de Diputados, 1831: 1), para luego enumerar sus obligaciones de asistencia, de no formar cuerpo fuera de la sala, de no ausentarse sin permiso y que, de ocurrir aquello, sufrirán la pena "de que sus nombres se estampen en la acta de la tercera sesión a la que hayan faltado, con la anotación de su falta, y del mismo modo se publicará en un periódico oficial…" (Cámara de Diputados, 1831: 2). Prosigue el texto particularizando faltas y sanciones.

El Título 2º lleva el encabezado de "Del Presidente", el cual será electo, junto a un Vicepresidente, a pluralidad absoluta de votos y durará un mes, pudiendo ser reelegido. Entre sus funciones está abrir y cerrar las sesiones; mantener el orden y la compostura de la sala, conceder la palabra, nombrar las comisiones, firmar la documentación requerida, entre otras materias.

El Título 3º se ocupa de las "Comisiones", las que "para facilitar el curso y despacho de los negocios" se conformarán en número de diez grupos, a saber: Elecciones; Constitución; Legislación y Justicia; Gobierno y Relaciones Exteriores; Hacienda, Agricultura, Comercio, Artes y Minería; Guerra y Marina; Educación y Beneficencia; Negocios Eclesiásticos; Calificadora de Peticiones, y de Policía Interior.

El Título 4º se denomina "De los trámites que deben seguir los proyectos que se presentaren a la Sala" y señala que los proyectos presentados deben leerse en dos sesiones por lo menos, en la segunda de las cuales su autor puede fundamentarlo. Los proyectos admitidos pasarán a la comisión correspondiente, donde se discutirá de manera particular. Los debates deberán resolverse en pocos días: "intervalo de dos días al menos entre una y otra" (Cámara de Diputados, 1831: 7). Si surgen urgencias, lo anterior puede alterarse.

84 Sesiones de los Cuerpos Lejislativos de la República de Chile 1811 a 1845. Sesión 27ª de la Cámara de Diputados, 9 de julio de 1831, pp. 119-120.

El Título 5º se llama "De la Redacción" y consigna la forma en que deben presentarse los proyectos: "Cada uno de los artículos serán redactados con brevedad y sencillez (...) Sólo deberán contener la expresión de la voluntad, sin mezclar razones, opiniones o afecciones distintas de la declaración de la voluntad." (Cámara de Diputados, 1831: 7-8). El diputado deberá entregar su proyecto al Secretario con su firma para dar cuenta a la Sala.

El Título 6º se denomina "Del orden de las sesiones" y dispone que luego de sonar las campanillas el Presidente abrirá la sesión, la que debe contar con más de la mitad de los diputados[85]. Asimismo, el Secretario procederá a leer el acta de la sesión anterior, pudiendo hacerse entonces observaciones al texto. A continuación, el presidente leerá las comunicaciones dirigidas a la Cámara en el siguiente orden: Poder Ejecutivo; Senado; las dirigidas al Secretario; informes de las Comisiones; mociones presentadas por segunda vez; mociones presentadas por primera vez; solicitudes o memoriales; justificaciones por inasistencia de diputados; cuenta del Secretario de aquellos diputados que hubieran incurrido en las penas descritas por ausencia. Asimismo, se señala que las sesiones serán en las noches de los días lunes, miércoles y viernes de cada semana.

El Título 7º se llama "De las discusiones", que regula las intervenciones de los diputados, quienes deben solicitar permiso al Presidente para hablar, tienen que concluir con la fórmula "he dicho" y no pueden intervenir más de dos veces por un mismo asunto en cada discusión. Se regula, asimismo, el derecho a interrumpir -bajo autorización del Presidente-. También se prohíben aclamaciones aprobatorias o de rechazo durante las intervenciones.

El Título 8º se habla "De las votaciones" y presenta dos procedimientos: por expresión sí o no -llamada nominal, para decidir sobre proyectos presentados- y por escrutinio para la elección de personas y negocios de carácter particular. Los artículos son muy precisos en los procedimientos de conteo, empate, número de votaciones, número de asistentes, entre otras materias.

El Título 9º se llama "De la asistencia de los Ministros de Estado y Senadores" y consagra el derecho de las autoridades mencionadas a concurrir a todas las sesiones y exponer sobre lo que juzguen conveniente, así como a argumentar sus proyectos de ley. Todos "tendrán asiento entre los diputados" (Cámara de Diputados, 1831: 12-13).

El Título 10º se titula "Del Secretario" y determina que la Sala "nombrará a pluralidad absoluta de votos un secretario de dentro o fuera de su seno, cuya dotación mensual será a razón de 2,000 pesos al año" (Cámara de Diputados, 1831: 13). Cabe señalar que durante esta legislatura (1831-1834) el cargo fue ejercido por dos diputados: en carácter interino por Ramón Rengifo, representante de Copiapó, y luego de manera permanente por Manuel Camilo Vial, diputado por Casablanca (Valencia Avaria, 1951: 119). De acuerdo con lo estipulado, durará en su cargo "a voluntad de la Cámara". Su función primordial es llevar las actas de todos los acuerdos; la asistencia de los diputados; tener a su cuidado los libros y oficios reservados así como los públicos; redactar comunicaciones oficiales; cuidar del orden y policía; proponer funcionarios subalternos; conservar el archivo general, entre otras materias.

El Título 11º habla "De los demás empleados y policía de la Sala", entre los cuales el Reglamento menciona un oficial mayor, dos suboficiales subalternos, un portero y un sirviente, con sus correspondientes sueldos, y dependientes del Secretario. También se mencionan dos Oficiales de Sala y dos ordenanzas, quienes estarán a disposición del Presidente y Secretario.

Por último, el Título 12º se denomina "De la observancia y mejora del Reglamento", precisando la disposición a perfeccionar este instrumento, a observancia de cualquier diputado, con su debida discusión en Sala y dándole un tratamiento tan formal como cualquier proyecto de ley o decreto: "La Cámara no podrá alterar

85 De acuerdo con la Constitución de 1828, vigente en ese momento, la cantidad total de diputados del Congreso de 1828 era de cuarenta.

ningún artículo de este reglamento, sin que procedan las formalidades prescriptas para todo proyecto de ley o decreto." (Cámara de Diputados, 1831: 15).

Nos hemos detenido en este texto pues es el primer reglamento de la Cámara de Diputados en régimen bicameral y, además, desarrolla claramente los temas y procedimientos más importantes que luego serán tomados por los futuros reglamentos, especialmente el que los especialistas consideran fundacional, el de 1846.

3.- REGLAMENTO INTERIOR DE LA CÁMARA DE DIPUTADOS DE 1846

Este Parlamento se enmarca claramente en la atmósfera conservadora y autoritaria del período pelucón. El general Manuel Bulnes, héroe de Yungay en la victoria del ejército chileno contra las fuerzas de la Confederación Perú-Boliviana a principios de 1839, asumió como Presidente de la República y fue reelecto por otro quinquenio, decenio que fue fructífero en varios aspectos. Ya no había conflictos con los países vecinos; tampoco se avizoraban conflictos internos como le ocurriría a su sucesor Manuel Montt, en ese momento diputado del congreso de 1846. La administración Bulnes modernizó la infraestructura vial, fundó el fuerte Bulnes en el Estrecho de Magallanes y también inauguró la Universidad de Chile.

En la sesión del 24 de junio de 1846, la Cámara consigna la recepción del Reglamento interno encargado a una comisión de diputados. La comisión estuvo integrada por los diputados José Ignacio Zenteno, general de destacada actuación en las guerras de independencia y de amplia formación jurídica, representante por Santiago; Pedro Francisco Lira, abogado y académico, diputado por San Fernando; José Rafael Larraín, también diputado por Santiago y destacado y rico agricultor fundador de la Sociedad Nacional de Agricultura; Ignacio de Reyes, importante hombre de negocios y comerciante santiaguino, representante por Valdivia; Antonio García Reyes, abogado y académico conservador, diputado por Los Ángeles, y Domingo Espiñeira, de destacada labor en distintos cargos públicos como la Intendencia de Chiloé, representante por su ciudad natal, Valparaíso.

En aquella sesión, el Secretario de la Cámara, diputado por Vallenar Ramón Rengifo, quien ejerció interinamente ese mismo cargo durante la legislatura de 1831, informó que se pondría en discusión la propuesta de Reglamento, procediéndose a leer el documento. En ese momento, el diputado por San Fernando, Fernando Lazcano, se levantó de su asiento y señaló a la audiencia: "… La Sala, al oír la proposición de lectura ha empezado a retirarse, pues que sería mucho el tiempo que se perdería en eso: es también un narcótico, señor, y todos ganaríamos si se evitase esta nueva lectura."[86]

El Secretario Rengifo, defendiendo su propuesta, insiste en lo importante de leer el documento para recibir propuestas y opiniones, ante lo cual el diputado Lazcano propone que la Sala vote el punto. Ante esto, el Presidente de la Cámara, diputado por Linares, Pedro Nolasco Vidal, advierte: "Como no hay Sala ya, queda en tabla, señor, y se levanta la sesión."[87]

En las páginas siguientes de aquella sesión se publicó el proyecto de Reglamento y a partir de la sesión del 1 de julio debía revisarse y ponerse en discusión el texto, cuestión que no pudo concretarse debido a que no existían aún copias impresas para que todos los diputados estuvieran al día de sus contenidos. Así lo manifestaba el diputado por Quillota, José Gabriel Palma, al sostener que cualquier discusión sobre un tema tan relevante "se tuviera después que los señores Diputados hubieran podido leer el Reglamento

86 Cámara de Diputados, sesión de 24 de junio de 1846, p. 53.

87 *Ibidem*.

impreso…”[88]. Luego de cavilaciones y reflexiones varias sobre la oportunidad de la discusión y la urgencia por tener rápido el reglamento, la Sala votó y se decidió por 26 votos contra 10 que el debate se desarrollara luego de tener la propuesta impresa para conocimiento de todos. A partir de la sesión del 10 de julio comenzó el debate sobre el nuevo reglamento, una vez repartidas con antelación las versiones impresas del proyecto. Luego de discutir si era aún necesario leer el proyecto en la Sala, el Secretario procedió a leer uno por uno los 11 títulos del proyecto, poniéndose en debate y votación cada título por separado.

En todas las sesiones durante ese mes de julio prácticamente el único diputado que hizo observaciones y reflexionó sobre los alcances del articulado fue el mencionado diputado Palma. Abuelo materno de Arturo Alessandri Palma, José Gabriel estudió leyes y se doctoró en la Universidad de San Felipe; fue profesor del Instituto Nacional y Vicerrector de la Universidad de Chile. Además de su carrera como diputado, terminó siendo Ministro de la Corte Suprema. Un hombre de derecho, con experiencia y tonelaje académico y jurídico. Se explica, entonces, su permanente preocupación por el reglamento y su debate detallado. Sostiene Palma: “Después que he visto los Títulos, muchas de sus disposiciones y lo que tiene de nuevo, me ha parecido y debo confesar francamente que este Reglamento es superior en mérito al que teníamos y aún a los que yo he visto”.[89]

Un poco más adelante en aquella sesión surgió una propuesta sorprendente, dado que sugiere un debate que se dará muchos años después y que agrietaría la política chilena por décadas, pero que en este caso no pasó de ser una mención que pasó inadvertida. El diputado por Rancagua Manuel Antonio Tocornal Grez, exitoso abogado conservador, propuso: “Hablando sobre el juramento, señor, yo creo que es necesario que se diga que se jura la Constitución, en lugar de decir ‘juráis por Dios y los Santos Evangelios’, etc. Es pues necesario expresar que se jura la observancia de la Constitución, porque así está dispuesto por la misma Constitución”[90]. Rápidamente, el diputado por San Fernando, Fernando Lazcano, propuso agregar a la fórmula original “guardar la Constitución”, lo cual fue aprobado de forma unánime. Y así figurará en el nuevo reglamento.

Al observar los contenidos del nuevo Reglamento, cabe destacar un nuevo capítulo incorporado por la comisión redactora: el Título IX De las Interpelaciones. Es muy breve, tiene tres artículos, que transcribimos a continuación:

> Art.132. Cuando algún diputado quisiere hacer interpelaciones a los Ministros Secretarios del despacho sobre materias que no conciernan al asunto puesto en discusión, lo anunciará a la Cámara, y el Presidente lo aplazará para la sesión inmediata, u otra posterior en que el Ministro se prestare a responder.
>
> Art.133 Sobre la materia de la interpelación, podrán hablar los Diputados las veces que permite este Reglamento; pero si algún Diputado pidiere pase la Cámara a la orden del día, y ésta lo acordare así por mayoría de votos, no podrá seguir adelante la discusión.
>
> Art.134 Las interpelaciones no se someterán a votación, pero serán acogidos los proyectos de ley o de decreto, o las medidas constitucionales que se propusieren a consecuencia de ellas. (Cámara de Diputados, 1846: 15-16)[91]

Este tema resulta muy importante, ya que la práctica de las interpelaciones, no consignada explícitamente en la Constitución de 1833 pero que comenzó a llevarse a cabo en la Cámara como una práctica política fiscalizadora, con el tiempo se convirtió en un potente recurso del Legislativo -junto a la discusión de las llamadas leyes periódicas- para bloquear al Ejecutivo, derribar gabinetes y generar una estéril rotativa

88 Cámara de Diputados, sesión de 1 de julio de 1846, p. 65.

89 Cámara de Diputados, sesión de 10 de julio de 1846, p. 101.

90 *Ibidem*, p. 105.

91 Esta misma redacción se consigna en la sesión de la Cámara de Diputados del 18 de julio de 1846, p. 144.

ministerial, particularmente después de 1891. En el texto constitucional de 1833 se consagraba como atribución exclusiva de la Cámara de Diputados hacer efectiva la responsabilidad de diversos funcionarios, entre ellos, y en primer lugar, a los Ministros del despacho (art.38). Asimismo, el artículo 88, referente a los Ministros, señala que *"Luego que el Congreso abra sus sesiones, deberán los Ministros del Despacho darle cuenta del estado de la Nación, en lo relativo a los negocios del Departamento de cada uno."* (Valencia Avaria, 1951: 175). Nada explícito, pero era una puerta que quedó abierta y no se cerró más.

Este flexible marco que la propia Constitución contenía permitió su durabilidad, con reformas importantes a fines del siglo XIX, permitiendo estabilidad política y reglas claras para los actores, que desde la misma Carta fueron desplazando el eje desde la república autoritaria conservadora hasta una de carácter más liberal y democrática, cuestión que desde la práctica política y el enfrentamiento entre los poderes llevó a que cada bando -Congreso y Ejecutivo- asegurara hacer la lectura legítima de la Constitución. Así fue como la institucionalidad se fracturó violentamente en 1891.

Este punto, el de las interpelaciones, fue analizado en la sesión del 18 de julio de 1846. El diputado Palma señalaba en la oportunidad que el lenguaje en que se proponía la interpelación era ambiguo, ya que la asistencia del "interpelado" podría quedar a su arbitrio, por lo que proponía que la redacción del artículo en cuestión fuera más enfática en señalar que el Ministro "se presentará", así, en forma imperativa, en caso de ser requerido por un diputado.

El diputado Antonio Varas, colega en ese momento del que será su jefe directo en el gobierno cinco años después, Manuel Montt, cuestionó el énfasis del diputado Palma: "En el Reglamento Interior de la Cámara ¿podrá ésta imponer órdenes a funcionarios distintos de los que pertenecen a ella? Me parece que no; y además yo entiendo que los ministros son hombres que están siempre dispuestos a dar razón de su conducta."[92]

A lo que Palma retruca: "Como esta práctica de interpelaciones es nueva entre nosotros, es probable que no ocurra este caso desagradable; y yo dudo ciertamente de la observación que he hecho; pero no me puedo desprender absolutamente (…) desde el momento en que se reconozca el principio de que un Ministro del despacho puede ser interpelado, y que puede llegar este caso, es preciso que la forma no sea vana. En fin, el tiempo enseñará." [93]

La indicación del diputado Palma fue votada y rechazada. Cabe señalar que en el documento final, en el Reglamento aprobado y publicado y del cual hemos corroborado la información, la oración en cuestión quedó "en que el Ministro se *prestare* a responder" (Cámara de Diputados, 1846: 15). ¿Error de tipeo? ¿Acuerdo de último momento no consignado?

En la sesión del 24 de julio los diputados conocieron el plan general de Comisiones y la composición de ellas, siendo aceptada por la Cámara. Con esto se dio por terminado el debate sobre el Reglamento.

En palabras de Néstor Sánchez, Secretario de la Cámara de Diputados durante varias legislaturas, escritas en 1911 mientras ejercía el cargo:

> El Reglamento que sirve de norma a las deliberaciones de la Cámara de Diputados, data del año 1846. En los sesenta y cinco años que tiene de existencia, solo ha sufrido dos modificaciones de alguna importancia, la de 1887 (…) y la de 1904. (p. 11).

92 Cámara de Diputados, sesión de 18 de julio de 1846, p. 145.

93 *Ibidem.*

Agrega Néstor Sánchez en el mismo texto:

> El Reglamento que se dio la Cámara de Diputados en 1846, fue calcado sobre el Reglamento de la Cámara de Representantes de Bélgica. En aquellos años el desarrollo de nuestras instituciones políticas era todavía rudimentario. Aunque contábamos ya con la sabia Constitución de 1833, puede decirse que hacíamos ensayos de gobierno y la libertad electoral no había alcanzado aun desarrollo efectivo. Aunque se hacían elecciones, hasta cierto punto libres, la influencia del gobierno era tan poderosa, que los que salían elegidos miembros del Congreso, jamás contrariaban en el Parlamento la acción del ejecutivo en forma de que llegaran a anular esa acción. (p. 13)

Se trata de una breve descripción de la lucha por la libertad electoral, entre otras de similar dimensión, que se dio en el Chile del siglo XIX y que tendrían a Ejecutivo y Congreso como protagonistas. En ese punto se entiende la importancia de las interpelaciones a los Ministros que tímidamente comenzaban a llevarse a cabo como señalara antes el diputado Palma. Y dada la clave liberal que fue destrabándose desde la propia Constitución, añade Sánchez: "Se explica entonces que la aplicación del reglamento Belga, a pesar de su ilimitada liberalidad, no produjera dificultades ni inconvenientes en el periodo de 1846 a 1886." (Sánchez, 1911: 14).

El Reglamento que hemos comentado, de diecisiete páginas, fue impreso en Santiago en la Imprenta de la Opinión, la misma que había publicado unos años antes el *Tratado de Ortología y Métrica* de don Andrés Bello, entre otras obras de divulgación educacional (Subercaseaux, 2000: 39).

Un documento muy interesante es el *Reglamento para la asistencia a la barra de la Cámara de Diputados,* que si bien se discutía desde 1849, recién se normó en 1858. Pero antes de entrar en este texto, es interesante conocer dónde sesionaba la Cámara de Diputados en estos años.

Tal cual se había acordado, el 1º de septiembre de 1828 tanto la Cámara de Senadores como la de Diputados entraron en sesión en la ciudad de Santiago. La Cámara de Senadores, integrada por dieciséis miembros, sesionó en el edificio del Consulado, hoy Tribunales de Justicia, esquina sur poniente de Bandera con Compañía. En tanto, la Cámara de Diputados recibía el 30 de agosto de 1828 el oportuno ofrecimiento del Vicepresidente de la República, Francisco Antonio Pinto, de ocupar "la sala que servía de capilla en la Universidad de San Felipe con las piezas necesarias al descanso de los representantes y al servicio de su secretaría". El edificio de la Universidad de San Felipe se ubicaba en el sitio donde actualmente se levanta el Teatro Municipal en calle Agustinas, siendo inaugurada en 1756, bajo el gobierno de Manuel de Amat y Juniet. Las sesiones de la Cámara de Diputados mantuvieron como escenario dicho edificio hasta 1853.

Para hacernos una composición del lugar en que se desarrollaba la tarea parlamentaria de los diputados, reproducimos una descripción reconstruida por don Carlos Peña Otaegui respecto de aquel salón universitario:

> (...) medía sesenta pies de largo por treinta de ancho. Su techo era muy alto, con tres o cuatro pequeñas ventanas, y una puerta a cada extremidad. Las paredes estaban cubiertas de papel pintado, adornado de medallones. Atrás, encima de una plataforma, se encontraba la mesa del Presidente, al que acompañaban sus secretarios y los ministros de Estado, cuando asistían. Por todo adorno, tres lámparas de cristal tallado colgaban del techo, y un tapiz de terciopelo encarnado disimulaba la muralla detrás del asiento presidencial. Frente a la mesa se sentaban los diputados, y atrás estaba el sitio reservado al público. Los diputados escribían o tomaban notas apoyados en sus bastones o en los sombreros de copa. En la sala adornada con gusto y sencillez, las sesiones se desarrollaban con dignidad, sin que hubiese despliegue alguno de elocuencia o esas discusiones animadas que suelen oírse en una asamblea anglosajona de la misma índole. Hay apenas más agitación que la que suele existir en una reunión de "quakers", aunque no faltan gritos de "viva" o de "muera" de la parte de la barra de la asamblea. (Peña Otaegui, 1944: 232-233)

Desde 1853 la Cámara tuvo que compartir Sala con el Senado, a causa de la demolición del edificio de la Universidad de San Felipe, para la construcción del Teatro Municipal. Por ello, ambas Cámaras debieron alternar los días de sesión en el antiguo Consulado, situación que se prolongó hasta 1876, año en que ambas Cámaras se trasladaron al "nuevo edificio" de calle Compañía, en terrenos de los jesuitas, cuya iglesia se había quemado en 1863.

Volviendo al *Reglamento para la asistencia a la barra de 1858* -es decir ya en dependencias del edificio del Consulado-, el texto señala que los diputados dispondrán de dos boletos para sus invitados, siendo estos verificados por un encargado especial. Habrá boletos -señala el documento- especiales para diplomáticos, funcionarios municipales y prensa (comisionados de periódicos se les denomina), entre otros. Nadie podrá permanecer de pie durante la sesión, por lo que se dispondrán las bancas suficientes para evitar aquello. Quedaba prohibido a los asistentes, de acuerdo al artículo 11 del Reglamento, todo signo de aprobación o desaprobación durante la sesión, pudiendo el Presidente de la Sala despejar la barra en caso de no cumplirse con las disposiciones del artículo anterior o levantar simplemente la sesión. A los alborotados se les podrá prohibir el acceso a la Sala e, incluso, ponerlos a disposición del juez competente, además de hacer uso de la fuerza en caso de desórdenes que perturben la regularidad de las sesiones (Sánchez, 1911: 283-284).

4.- REGLAMENTO DE LA CÁMARA DE DIPUTADOS DE 1904

En este punto es preciso detenernos un momento en la relevancia que tiene el Reglamento para la dinámica política de los actores del debate nacional durante el siglo XIX, el Congreso y el Ejecutivo, y de qué manera la evolución de las prácticas políticas bajo la Constitución de 1833 fue ampliando la cobertura del debate y del juego de mayorías y minorías. Este proceso entró en colisión con el Reglamento de 1846, rígido y que garantizaba a las minorías un inmenso poder de obstrucción, incluso a un solo diputado. Esta contradicción se irá resolviendo sobre la base de varias reformas al texto del Reglamento que lo ajustarán a los nuevos tiempos. El punto más interesante por destacar es el de la clausura del debate.

La segunda mitad del siglo XIX se caracterizó por el avance del Congreso ante el Ejecutivo, cuestión que se manifestó en algunas importantes reformas constitucionales[94] que fueron abriendo espacios de mayor equilibrio democrático. Así, se partió en 1871 con la primera reforma a la Constitución, que puso fin a la reelección de Presidente (período de solo cinco años).

Y desde 1874 el Congreso reformó la Carta estableciendo una ampliación de las atribuciones exclusivas del Congreso, como dictar leyes excepcionales para restringir la libertad personal y de reunión en caso de necesidad de Estado (Nº 6 del art. 36), y de la Comisión Conservadora que lo representaba con posterioridad al cierre de las sesiones ordinarias (apertura el 1 de junio y cierre el 1 de septiembre).

Esta reforma puntualiza algunas de las atribuciones especiales del Presidente (no exclusivas), entre las que se consagra la de nombrar y remover a su voluntad a los Ministros de su gabinete, sin perjuicio de que estos pueden ser acusados por la Cámara de Diputados -como se señalaba en la Constitución- en función de una gran gama de razones, desde la traición, el atropello de las leyes o comprometer gravemente la seguridad o el honor de la nación, pero ampliando algunos procedimientos de la acusación.

Este es un lado del escenario. El otro corresponde a las disposiciones constitucionales contenidas en las atribuciones del Congreso y especiales de cada Cámara (artículos 36 al 39), que consignan que solo en virtud de una ley se pueden imponer o suprimir contribuciones, fijar anualmente los gastos de la administración, fijar cada año las fuerzas de mar y tierra, entre otras. Por ello se les denominaba "leyes periódicas", ya que debían discutirse en el Congreso habitualmente. Esto era lo que la Constitución determinaba.

94 Detalle de las reformas en Valencia Avaria (1951), pp. 188-192.

Pero el uso de estas atribuciones como arma política entre los actores fue lo que a la larga comenzó a desvirtuar la letra de la ley como consecuencia de la práctica política entre los grupos de poder: el Congreso y su lucha por limitar las intervenciones y el poder del Ejecutivo y este último defendiendo sus prerrogativas y su autoridad.

Ahora bien, el Presidente no podía gobernar sin tener aprobadas las leyes periódicas que mencionamos. Y este juego de tira y afloja venía ya desde los años cuarenta del siglo XIX, así como la práctica de las interpelaciones a los Ministros, con el objetivo de obligar al Ejecutivo a modificar sus políticas. Un hombre fuerte como el Presidente Manuel Montt tuvo que lidiar con esta práctica: "En 1857, el Parlamento negó a Montt la ley que autoriza el cobro de las contribuciones mientras no cambiara el gabinete. El Presidente hubo de acceder y estuvo a punto de renunciar…" (Campos Harriet, 1992: 272).

El tratamiento de las leyes periódicas y particularmente la de presupuestos circulaba por un ordenamiento constitucional claro y que se venía reproduciendo en cuanto a su tramitación y aprobación sistemáticamente desde la entrada en vigor de la Constitución de 1833. La dinámica propia del enfrentamiento político y de la lucha liberal por conquistar espacios ante la contundente presencia del Ejecutivo y su intervención electoral permanente, además del choque al interior de la aristocracia por la administración del Estado y de los ingentes recursos económicos que el salitre aportaba, dotó a la tramitación de las leyes periódicas y de presupuestos de un atributo político insospechado.

Los bandos en pugna utilizaron la Constitución y el respeto a la institucionalidad como excusas para denunciar al rival de haberse salido precisamente de los márgenes constitucionales y de las atribuciones que entendían como históricamente respetadas: el rol del Presidente de la República y las atribuciones del Congreso Nacional. Ambos actores esperaron que el otro rompiera la institucionalidad para justificar su accionar. La crisis se produjo a propósito de la negativa del Congreso de aprobar el presupuesto presentado por el Presidente Balmaceda, quien decretó que el presupuesto sería el del año anterior, cerrando el debate. A partir del 1 de enero de 1891 las acusaciones de lado y lado devinieron en un conflicto bélico que dividió a las Fuerzas Armadas y culminó con el triunfo por las armas de uno de los actores: el Congreso, que se constituyó en el actor principal de la política chilena durante los siguientes 35 años (Vásquez, 2011: 10-11).

El Reglamento de la Cámara de Diputados elaborado en 1904 mantuvo las líneas generales del de 1846, con algunas innovaciones importantes como la ya señalada "clausura del debate".

Como se ha visto, el sistema político chileno fue generando prácticas parlamentarias que torpedeaban el autoritarismo presidencial, como las interpelaciones a los Secretarios de Estado -sancionadas en el Reglamento de la Cámara de 1846-, que fueron manejadas por el Ejecutivo mientras mantenía el control electoral y la composición del Parlamento, cuestión que a fines del siglo XIX se fue modificando. Asimismo, el Congreso recurría a los votos de censura a los Ministros del gabinete con el fin de obligar a rectificar las políticas del Gobierno. Al respecto, Julio Heise (1986) consigna:

> El Reglamento interno de la Cámara de Diputados sancionado el 20 de julio de 1846 es uno de los antecedentes de esta práctica de los votos de censura. En uno de sus artículos disponía que la Mesa de la Cámara debía renovarse mensualmente. Su Presidente y su Vicepresidente estuvieron pues, permanentemente bajo la influencia de mayorías a menudo fluctuantes, mes a mes los diputados tenían posibilidad de plantear un problema de confianza respecto a la Mesa e indirectamente en relación también con el Ministerio. (p. 28)

En cuanto a la necesidad de ir actualizando el Reglamento de acuerdo con las nuevas dinámicas políticas, Ismael Valdés Valdés -Presidente de la Cámara que estrenó el nuevo Reglamento de 1904- señalaba en 1906 que el antiguo Reglamento de 1846 correspondía a una época en que el Congreso estaba compuesto por una mayoría sólida, sin contrapeso, pero una minoría activa. La tendencia, entonces, de ese Reglamento fue

“amparar a la minoría contra los avances de la mayoría, estimular su acción para mantener el equilibrio parlamentario, compensando su escaso número con la gran influencia que el Reglamento le daba.” (Valdés, 1906: 17). Ello se concretaba en larguísimos discursos, alargándose las intervenciones sesión tras sesión con el fin de obstruir al Ejecutivo. Aquel Reglamento no consignaba límites a las intervenciones ni a su duración.

La primera dinámica obstructiva en la Cámara de Diputados la realizaron los diputados conservadores en 1877 durante la discusión del proyecto de ley de cementerios laicos, iniciativa claramente contraria a sus concepciones. Ante estos mecanismos, el Ejecutivo intervenía con mayor intensidad en las elecciones para evitar obstáculos y la eternización de sus proyectos en el Congreso. La tensión entre ambos poderes culminó violentamente en 1891 (Ewertz, 1922: 74-78).

En alguna de aquellas extendidas jornadas, particularmente una de enero de 1886, se trataba la autorización al cobro de las contribuciones. Como señala Marcos Gutiérrez Martínez (1897), la discusión “se había prolongado por muchos días y era necesario obtener pronto el despacho de la mencionada ley. Agotado ya el debate, el señor don Pedro Montt, Presidente de la Cámara, lo declaró cerrado y ordenó se tomara votación. La ley fue aprobada; muchos diputados de la oposición protestaron del procedimiento, declarándolo contrario al Reglamento, que, como se ha dicho, no establece la clausura del debate.” (p. 28).

El episodio generó una interesante discusión en torno a la cuestión de la clausura del debate. El diputado liberal por Ovalle, Julio Bañados Espinoza, señalaría un par de años después:

> Como lo he dicho la última vez que tuve el honor de hacer uso de la palabra, el Presidente (Pedro Montt) se encontró en presencia de un grave conflicto entre la Constitución y el Reglamento. De un lado sabía que la mayoría de la Cámara quería votar las contribuciones, y del otro lado sabía también que los opositores trataban de impedirlo a toda costa y por medio de la obstrucción. Nuestro Reglamento tiene un inmenso vacío, y es el correctivo suficiente que permita contener los desbordes de la palabra. Hoy día todos los reglamentos del mundo tienen la clausura, de tal manera, que las minorías están en la absoluta imposibilidad de obstruir (Gutiérrez Martínez, 1897: 29).

A su vez, el diputado Máximo Lira, liberal por Angol, consignaba en abril de 1886, a propósito del mismo episodio, la manera en que parlamentos europeos -cita a Bélgica, Inglaterra, Prusia, Francia, Holanda, Austria, España- han acabado con la “maleza” de la obstrucción: por la vía de autorizar la clausura del debate (Gutiérrez Martínez, 1897: 33-36).

En diciembre de 1903, una Comisión nombrada para estudiar la reforma al Reglamento conformada por Joaquín Echenique, ingeniero conservador, diputado por Santiago; Luis Covarrubias, abogado conservador y representante de Talca -ex Secretario de la Cámara-; Malaquías Concha, abogado y diputado del Partido Democrático por Concepción; Emilio Bello Codesido, abogado liberal democrático, representante por Valparaíso; Ismael Valdés Valdés, ingeniero, liberal representante por San Fernando; Ascanio Bascuñán Santa María, ingeniero, diputado radical por Santiago; Renato Sánchez García de la Huerta, diplomático, liberal, diputado por Temuco, y Manuel Gallardo González, abogado, diputado liberal por La Serena, redactó su informe, manifestando su apoyo a la idea de la clausura señalando que se trata de un “procedimiento que la necesidad ha hecho aceptar a los cuerpos legislativos de la mayor parte de los pueblos civilizados, y que es adoptado en casi todos ellos por un simple acuerdo de mayoría…” (Ewertz, 1922: 76-77).

El tema quedaba planteado y sus argumentos eran refrendados por distintas tiendas políticas, así como también impugnados en otras. Una nueva Comisión informante, como se verá, eliminará la propuesta de clausura del debate, o la matizará, y las cosas quedarán casi como estaban. Transcurrirá todo el período parlamentarista -entendido usualmente entre 1891 y 1925-, de suyo un período de total protagonismo del Congreso, con prácticas parlamentaristas que retrasaban las decisiones, obstaculizaban al Presidente de

turno, bajaban Ministros y derribaban gabinetes completos, en que el tema reaparecerá continuamente. El Reglamento de 1904 no innovó demasiado en esta materia, salvo, como se verá, en cuanto a las denominadas "leyes especiales".

5.- EL SECRETARIO DE LA CÁMARA

Por otro lado, en la evolución de la administración de la Cámara de Diputados, desde un comienzo fue considerada una Secretaría, al igual que en el Senado. El encargado de esta oficina, el Secretario, usualmente era un diputado que dirigía a un pequeño equipo de funcionarios: un Oficial Mayor, dos oficiales y un portero. La Secretaría era responsable de escribir resúmenes de las sesiones, debido a que no había especialistas en taquigrafía, redacción y transcripción, además de manejar un reducido presupuesto. La complejidad de las labores legislativas, la necesidad de contar con documentación organizada y de funcionarios con permanencia y experiencia acumulada para las exigencias de la labor secretarial y administrativa, llevó al Gobierno de Joaquín Prieto a disponer de recursos para financiar dichas tareas, aunque el cargo de Secretario de la Cámara siguió siendo ejercido por un diputado. Y así fue hasta después de la Guerra Civil de 1891 (Obando, 2011: 190).

El Reglamento de 1846, en su Título X, artículo 135, señalaba al respecto que el Secretario sería nombrado a pluralidad absoluta de votos, "pudiendo recaer este cargo en una persona de dentro o fuera de la Cámara". Asimismo, el cargo es "amovible a voluntad de la Cámara" y cesará al terminar el periodo legislativo. La incompatibilidad entre el ejercicio parlamentario y cualquier cargo público remunerado, como el de Secretario de la Cámara, cuya remuneración estaba consignada en los presupuestos anuales desde el Gobierno de Prieto -como se señaló- se introdujo en la Constitución recién en 1892.

Esta nueva incompatibilidad, más la necesidad de contar con una secretaría permanente y no solo durante el período legislativo, llevó a los diputados a plantear el tema en el Hemiciclo. En sesión de noviembre de 1894 fue presentada la moción para reformar el Reglamento de la Cámara en estos términos:

> La Constitución prohíbe hoy desempeñar funciones públicas remuneradas a los Senadores y Diputados; de manera que no puede ser designado para Secretario de esta Honorable Cámara uno de sus miembros, y, por el contrario, deberá elegirse a una persona extraña a ella (...) Las funciones encomendadas al secretario son de régimen administrativo, y por consiguiente, permanentes.[95]

Dos meses después, en enero de 1895, la Comisión de Constitución, Legislación y Justicia informaba respecto de la moción, confirmando la pertinencia de la reforma del Reglamento en este punto y proponiendo su aprobación.

Esta conformación de la Secretaría de la Cámara de Diputados tuvo, sin embargo, su estreno en mayo del año anterior, 1894, con el Primer Secretario no parlamentario, don José Domingo Amunátegui Rivera, abogado, diplomático y periodista, quien se desempeñó en ese cargo durante toda la legislatura (1894-1897) (Gazmuri, 2006: 320). Cabe mencionar, sin embargo, que antes de la reforma al Reglamento el cargo de Secretario de la Cámara fue ocupado por don Rafael Blanco Viel durante una semana en noviembre de 1891, en carácter de provisorio[96]. Y fue él quien sucedió a Amunátegui en el cargo en la legislatura inaugurada en 1897 -con la reforma reglamentaria ya sancionada-, ocupándolo hasta comienzos de 1904. Posteriormente ocupó cargos diplomáticos. Nunca fue parlamentario.

95 Cámara de Diputados, sesión extraordinaria de 17 de noviembre de 1894, p. 202. La prohibición constitucional aludida en la moción radica en la reforma constitucional aprobada por el Congreso en julio de 1892. Ver Valencia Avaria (1951), p. 197.

96 Como Secretarios titulares para ese período (1891-1894) sirvieron el cargo don Máximo Lira, exdiputado liberal por Parral, y don Luis Covarrubias, abogado conservador, posteriormente diputado por Talca en 1900. Ver biografias.bcn.cl y Valencia Avaria (1951), pp. 345 y ss.

Como se mencionó antes, hacia 1904 estaba lista la reforma al Reglamento de la Cámara y su principal aspecto a destacar es la figura del Secretario de la Cámara, quien ya no sería un parlamentario en ejercicio, sino un funcionario ajeno a la Corporación y con permanencia en su función. Este fue un paso importante en la profesionalización administrativa de la Cámara de Diputados.

En consecuencia, el Reglamento que se aprobó en julio de 1904 y entró en vigencia a mediados de agosto mantuvo los mismos títulos que el Reglamento de 1846, salvo la incorporación de uno nuevo: De las Leyes Especiales. Claramente, las consecuencias de la discusión presupuestaria de 1886, la misma que gatilló el posterior enfrentamiento armado de 1891, generó preocupación y la Cámara dio cuenta de ello, adjuntando este nuevo título que refiere a la ley de presupuestos, a la ley de contribuciones y a la que fija las fuerzas de mar y tierra -las conocidas como leyes periódicas-. El artículo 114 señala que la discusión de estas leyes quedará cerrada a lo menos diez días antes de aquel en que estas leyes hayan de comenzar a regir, siempre que cada una de ellas se haya discutido durante un número mínimo de sesiones. El artículo 115 consigna que, al momento de la votación, estas leyes tendrán "preferencia sobre todo otro asunto en todas las sesiones que la Cámara celebre".

Este ámbito legislativo -junto con el referido a la calificación de elecciones- quedó de alguna manera aislado del obstruccionismo. Pero el resto de las leyes o proyectos experimentarían el obstruccionismo habitual.

Así queda consignado en las sesiones dedicadas a aprobar el nuevo Reglamento, cuyo informe se radicó en una nueva Comisión conformada por los diputados Julio Alemany, Malaquías Concha, Miguel Cruchaga, Aníbal Cruz, Javier Figueroa, Guillermo Pinto, Francisco Pleiteado, Julio Puga Borne, Enrique Richard, Eduardo Ruiz y Eduardo Suárez Mujica. Al revisar las sesiones de aquellos primeros meses de 1904, se consigna una discusión artículo por artículo, muy interesante por el debate registrado, sin embargo, la revisión del proyecto de la primera Comisión llegó hasta el artículo 38 y no siguió. Luego se propuso crear la nueva Comisión recién mencionada y los debates en Sala se extinguieron decidiéndose su aprobación en paquete a fines del mes de julio.

En los hechos, el artículo 84 del nuevo Reglamento consigna una duración para las intervenciones de cada diputado (4 horas en lo general y 2 en lo particular). Sin embargo, si 15 diputados presentan al Presidente una solicitud firmada, "quedará ilimitada para la discusión particular la duración de cada discurso".[97]

Este artículo 84 es el reflejo de la transacción a que se llegó en la redacción final del Reglamento de 1904. En su opúsculo político legislativo de 1906, Ismael Valdés relata sus gestiones para destrabar la aprobación del Reglamento, reformando todo lo que fuera posible, atendiendo intereses partidarios doctrinarios y otros de supervivencia política. Señala don Ismael -ingeniero, liberal, diputado por San Fernando-:

> Los partidos liberales (liberal, liberal democrático, nacional y radical) se pronunciaron por la reforma; los partidos conservador y demócrata ampararon las prescripciones reglamentarias que permitían la obstrucción (...) La Iglesia Católica tiene en Chile una situación privilegiada: es una institución de derecho público. El partido conservador teme, sin duda, que la opinión evolucione aquí en forma análoga al camino que ha seguido en otros países, y que los partidos liberales intenten con el tiempo reformar la constitución en el sentido de la separación de la Iglesia y el Estado o, por lo menos, procuren dictar leyes que preparen o encaminen esa solución y desea, como es lógico, mantener el derecho a la obstrucción, para detener dichas leyes a su paso por el Congreso. (Valdés, 1906: 19-20)

Por otra parte, añade Valdés "El partido demócrata, nuevo y con escasa representación parlamentaria, debe mucha parte de su influencia al acierto con que sus diputados manejan los recursos que el Reglamento pone en sus manos: suprimir la obstrucción es quitarle la más importante de sus armas de combate" (Valdés, 1906: 19-20).

97 *Reglamento de la Cámara de Diputados y leyes complementarias* (1904), p. 33.

En consecuencia, el famoso artículo 84, como se señaló antes, es la síntesis de los intereses en tensión. Los demócratas exigieron entre dos y cuatro horas para debatir proyectos, mientras los conservadores tuvieron que aceptar un mínimo de quince voluntades y firmas para convertir cualquier discusión en debate ilimitado. Concluye Valdés, sosteniendo que algo se avanzó en el punto respecto del Reglamento anterior: "antes un solo diputado podía obstruir sin limitación alguna; ahora necesita el acuerdo de quince para poder hacerlo." (Valdés, 1906: 21).

Respecto del Secretario, la redacción del nuevo Reglamento no es particularmente precisa, aunque más acotada que el Reglamento de 1846. En este último, el articulado señala que el Secretario será nombrado a pluralidad absoluta de votos, pudiendo recaer este cargo en una persona de dentro o fuera de la Cámara. Añade a continuación que el cargo es amovible a voluntad de la Cámara y termina junto con la legislatura respectiva. El nuevo Reglamento señala que la Cámara tendrá el personal de empleados que la ley establezca. Asimismo, precisa que el Secretario será nombrado y podrá ser removido por la Cámara en votación secreta y por mayoría absoluta. Además, perfila con detalle las funciones del antiguo Oficial Mayor, que ahora se denominará permanentemente como Prosecretario a cargo de la tesorería y las cuentas de la Corporación. De esta forma, queda instalado por omisión que el Secretario no puede ser "de dentro" de la Cámara y que su función no termina con el fin de la legislatura[98].

6.- REGLAMENTO DE LA CÁMARA DE DIPUTADOS DE 1930

El Reglamento de 1904 organizó el funcionamiento de la Cámara durante todo el período llamado parlamentarista de nuestra historia política. Este período se caracterizó por el dominio sin contrapeso de los partidos políticos -toda la gama de liberales, conservadores, nacionales, radicales, democráticos- y, en consecuencia, el Congreso pasó a ejercer un rol protagónico. Las elecciones presidenciales se realizaron sin contratiempos durante el período, asumiendo el cargo políticos destacados, pero provenientes del acuerdo oligárquico de las elites rectoras. La vida cívica se desarrolló sin contratiempos, aunque una permanente paralización en la eficiencia administrativa, producto de las permanentes rotativas ministeriales, acusaciones constitucionales, debates eternos -recordemos que la clausura era muy tímida aún- en que las minorías de turno podían obstaculizar cualquier proyecto, todo lo cual deja una sensación epocal de esterilidad discursiva y política de salones.

La vida parlamentaria podía seguir funcionando como en el siglo anterior, pero la sociedad estaba en transformación: nuevos actores sociales pugnaban por un rol en el escenario político y en el reparto de los beneficios que el salitre proporcionaba al país desde fines del siglo XIX. La cuestión social, las demandas obreras, el incipiente proletariado urbano, las fastuosas celebraciones del Centenario de 1910, dejaban un sabor amargo en el medio ambiente intelectual de la época. No pocos escritores y políticos dieron cuenta de esta silenciosa contradicción a través de quejas impresas, lo que estalló en huelgas y marchas populares, siendo su epítome simbólico la masacre de la Escuela Santa María de Iquique en diciembre de 1907, que provocó una intensa, aunque breve, discusión al interior de la Cámara de Diputados. Nada fue igual en adelante. El Parlamento constituyó Comisiones para evaluar esta cuestión social y generó una valiosa legislación, como la ley de habitaciones obreras, la de descanso dominical, la ley de la silla para los empleados del comercio y la trascendental ley de instrucción primaria obligatoria de 1920, iniciativa presentada dieciocho años antes.

En consecuencia, se trata de un período de la historia política muy intenso y que dio paso al fin de una república oligárquica y al nacimiento de una república democrática, con nuevos actores y nuevas estructuras

98 Reglamento de la Cámara de Diputados y leyes complementarias (1904), pp. 45-47.

políticas que cuajaron en 1925 con la Constitución de aquel año, impulsada por Arturo Alessandri Palma, "el León de Tarapacá", quien hizo carne la demanda popular obrera y de clase popular y clase media al vencer en las elecciones de 1920[99].

Luego del derrumbe de la arquitectura política de la mano de los militares en 1924-25, vino un período de siete años de acomodo de los actores y las instituciones a la nueva Carta, a los nuevos intereses en juego y a los nuevos desafíos económicos y sociales, transición que culminó con el regreso del propio Alessandri a la Moneda en 1932. Por consiguiente, el trabajo legislativo y parlamentario de la Cámara se fue complejizando en su organización interna durante las primeras tres décadas del nuevo siglo -profesionalizando como se señaló antes-, añadiéndose año a año en la ley mayor presupuesto y personal a la Cámara. Según las leyes anuales de presupuestos del período, la Cámara tenía 26 funcionarios en 1900, llegando a 51 en 1924. El número de diputados siempre fue el mismo, pero la complejidad de las labores se incrementó (Obando, 2011: 208).

Hemos elegido el Reglamento de 1930 como un texto que reúne las actualizaciones y temáticas discutidas desde el punto de vista de la gestión legislativa y las prácticas parlamentarias durante el período 1891 a 1925, con el fin de agrupar las reformas que la guía fue adoptando durante estos años y la adaptación que requirió con la nueva Constitución.

El artículo 84 del Reglamento que en 1904 había resuelto la tensión política sobre la clausura del debate volvió a ser analizado en 1912, surgiendo una propuesta de reforma que consistía en establecer la urgencia, *"o sea, el derecho de solicitar en un momento determinado, que un proyecto sea discutido con cierta preferencia y en un número determinado de sesiones*" (Ewertz, 1922: 78).

La urgencia a un proyecto podía ser pedida por cualquier diputado después de cinco sesiones, pero si diez diputados se oponían, se anulaba la urgencia, aunque esta tuviera la aprobación de todo el resto de la Cámara. Tratando de obviar esta dificultad, el diputado Armando Quezada, radical por Santiago, presentó un nuevo proyecto a fines de aquel año estableciendo la clausura del debate por simple mayoría. Esta iniciativa contó con el apoyo de su partido, que se encontraba en una situación minoritaria en la Cámara en ese momento, sin embargo, no se aprobó.

El tema siguió presente hasta que una nueva tentativa de instaurar la clausura se aprobó en agosto de 1918, luego de un par de meses de debate, en ocasiones muy extensos -no podía ser de otra forma-, según relata Ismael Valdés:

> (...) hubo sesiones diurnas y nocturnas, sesiones de doce horas, que siguieron a sesiones de otras doce horas también. En ocasiones la Cámara funcionó la noche entera y por fin se llegó al artículo aprobado que algo avanza sobre el actual, puesto que deja la obstrucción en manos de veinte diputados y reduce a una hora la duración de los discursos. (Valdés, 1906: 142)

Liberales y radicales promovían la reforma; de hecho, el diputado radical por Santiago Héctor Arancibia Laso encabezó la iniciativa. Conservadores y demócratas se opusieron.

El diputado liberal por Curicó, Manuel Rivas Vicuña, destacó en aquella sesión de agosto por su crudo análisis del período "parlamentarista" y de sus males y de la solución que la Cámara acordó para acotar el obstruccionismo esterilizante. Señalaba el diputado: "Llega la Cámara al término del más largo de los debates que registran nuestros anales parlamentarios. Llega también una solución transitoria y pobre del más grave de los problemas que han ocupado la atención de la Cámara"[100], en el inicio de su intervención.

99 Al respecto, ver Cámara de Diputados de Chile: 200 años, 2011, pp. 58-80.

100 Cámara de Diputados, sesión de 16 de agosto de 1918, pp. 2227 y ss.

Desde la implantación del régimen parlamentario en 1891, en que "las mayorías compactas y homogéneas de los Congresos anteriores al 91 se transformaron en las mayorías movedizas, efímeras y transitorias, ningún problema doctrinario ha podido resolverse, ni siquiera plantearse."

La incapacidad de lograr acuerdo y avanzar, sobre todo en la reforma del Reglamento, cuestión primordial para los liberales, añade Rivas, alcanzó un remanso en 1904 cuando, gracias a la labor en la cabeza de la Corporación de don Ismael Valdés, se logró acotar el debate parlamentario, aunque la facultad de un partido para mantener una discusión ilimitada se mantuvo. Sin embargo, en 1918 la correlación de fuerzas era diferente. "Los elementos liberales del país hicieron un grande esfuerzo y nos dieron la mayoría en ambas Cámaras". Este escenario, según Rivas, presagiaba la posibilidad de impedir la dictadura de la minoría, obteniendo la clausura del debate por simple mayoría.

Sin embargo, el acuerdo a que se llegó dejó en más de dos tercios el quorum requerido para decretar la clausura. "No nos basta ser mayoría; se necesita ser más que la mayoría…", se quejaba don Manuel. "Mientras nosotros necesitamos hacer un esfuerzo para alcanzar el 68 por ciento que hoy no tenemos, a sus señorías, los diputados conservadores, les bastará con ser el treinta y dos por ciento…".

La intención de reformar el artículo 84 del Reglamento que permitía a diez diputados paralizar cualquier trámite por la vía de anular la clausura se mantenía en el fondo en la nueva formulación del artículo, esta vez mucho más largo, con letras de la a) a la f), más un artículo transitorio que impedía cualquier modificación al artículo de marras hasta 1921.

"En este momento -concluía el diputado Rivas su intervención- hago el sacrificio más grande de mi vida parlamentaria, sometiéndome a la disciplina de mi partido, protestando de lo que sucede y votando que sí, porque así me lo mandan… ¡Votaría mil veces que no, porque así lo siento!".

Revisando la sesión, se advierte la insólita situación de querer modificar el Reglamento para evitar la eterna discusión que paraliza el trámite de proyectos importantes -como la ley de instrucción primaria, pendiente desde 1902-, pero la discusión se empantana constantemente y no se pone fin al debate, llegando a un nuevo acuerdo "gatopardiano". Finalmente, el Reglamento queda con un nuevo artículo 84, en que se consigna la cantidad de veinte diputados para obtener duración ilimitada a las intervenciones, mientras que para solicitar urgencia extraordinaria -que pone fin al debate- se exige un 68% de los diputados presentes.

Un punto significativo de la reforma de 1918 fue la incipiente consagración reglamentaria de los "comités parlamentarios" de los partidos, los cuales "son formados por diputados elegidos por sus colegas para facilitar las relaciones entre unos partidos y otros, pero a los cuales el Reglamento no les reconocía atribución alguna que no fuera la que sus miembros tenían en su carácter de Diputados", consigna don Ismael Valdés (1918: 142). Esta explicitación de la existencia de los comités de partido aparece en la letra a) del artículo 84 (Valdés, 1918: 136).

Posteriormente, en la reforma de agosto de 1921, un nuevo artículo 84 f) lo establece de manera formal:

> Art.84 f). El Comité de un partido se compondrá de tres diputados y sólo se le considerará como tal desde el momento en que su designación haya sido comunicada por escrito al Presidente de la Cámara. Cualquier miembro de un Comité tiene la representación de éste para los efectos señalados en los artículos anteriores. (Ewertz, 1922: 86)

Esta decisión puso coto a uno de los "males" identificados por los comentaristas de la época: la extrema atribución que el Reglamento otorgaba a intereses individuales obstaculizando los grandes acuerdos. El rol de los comités, de acuerdo a Ewertz, es ser cabeza de los partidos, con autoridad indiscutible y

con la facultad de representar la voz oficial del partido que representan. Los comités deben negociar con Ministros respecto de la agenda legislativa y de las prioridades dentro de ella, deben apresurar su despacho y defender al gabinete en caso de interpelación, así como hacer prevalecer las orientaciones de su respectivo partido ante posibles diputados rebeldes. Señala Ewertz al respecto en 1922:

> "Nuestro Congreso marcha al azar de un gran número de voluntades individuales que no se combinan y la falta de autoridad de los comités de nuestra Cámara ha traído como consecuencia la indisciplina en los partidos y la corrupción de la política. Para poner fin a este vicio es indispensable reaccionar con energía en esta materia. En la modificación sobre clausura del debate de 24 de agosto de 1921, en el artículo 84f, se reconoce por primera vez a los comités parlamentarios. Algo se ha avanzado con este reconocimiento y no dudamos que pronto nuestros legisladores se convencerán que hay que otorgar a los comités una autoridad efectiva, como sucede en otros países más adelantados que el nuestro." (pp. 37-39)

La reforma aludida al artículo 84 del Reglamento en agosto de 1921 no significó ningún avance concreto en agilizar los debates, más aún, el *quorum* del 68% de los diputados presentes para solicitar urgencia se estableció ahora, expresamente, para cualquier intento de modificación del propio artículo 84.

La clausura del debate quedaba acotada al debate sobre calificación de elecciones y la discusión sobre leyes periódicas y de presupuesto, por el momento.

Como se mencionó antes, el Gobierno de Arturo Alessandri remeció las estructuras políticas y contribuyó a su desmoronamiento, poniendo fin a al régimen parlamentarista, reforzando la autoridad presidencial, separando la Iglesia del Estado, modernizando la burocracia estatal, hasta que, en septiembre de 1924, el Ejército irrumpió en la vida política del país, deponiendo al Presidente y cerrando el Congreso Nacional. Aquel Congreso duró cuatro meses en funcionamiento. Antes de que las puertas de calle Catedral volvieran a abrirse en marzo de 1926, ocurrieron importantes sucesos: el Presidente Alessandri hubo de salir exiliado a Europa durante seis meses, los militares tutelaban la institucionalidad y trajeron al Presidente de regreso en marzo de 1925 con la misión de redactar una nueva Constitución, la que fue finalmente plebiscitada en agosto, proclamada en septiembre y en vigor desde octubre de 1925. El tenor de la nueva Carta incomodó a la elite parlamentaria.

Como se señala en el texto de la historia de la Cámara de Diputados[101], la nueva Constitución estableció una importante capacidad de regulación del Ejecutivo sobre el trabajo legislativo, mediante la exclusividad en la presentación de proyectos de ley sobre administración y finanzas públicas. De hecho, desde 1925 las leyes de presupuestos se aprobaron sin mucho obstáculo, luego de discutidas. Además, la nueva Carta reservó al Presidente el derecho a veto de proyectos de ley, a fijar la agenda del Parlamento hasta por seis meses, a imponer suma urgencia a la tramitación de las leyes, entre otras medidas de control de la agenda parlamentaria, además de la postergada clausura del debate (Cámara de Diputados, 2011: 85-86). Consignemos que este tema ya no tendría más dilación en el debate parlamentario, puesto que en las sucesivas reformas al Reglamento de 1924, 1926 y 1927 fueron tomando forma los acomodos necesarios para sintonizar la labor legislativa con las nuevas demandas y atribuciones del Ejecutivo, incompatibles con la secular práctica parlamentaria de la obstrucción.

La nueva Cámara de Diputados estaba conformada por alrededor de 150 diputados, número que cambiaba en función de la variación poblacional de cada distrito electoral y duraban ahora cuatro años, a diferencia de los períodos legislativos anteriores, que eran de tres años. Dentro de sus atribuciones, los parlamentarios podían presentar proyectos de ley en ambas Cámaras, excepto en aquellas materias en que tenía exclusividad el Ejecutivo, además de controlar al Gobierno mediante comités de investigación. A esta atribución hay que sumarle la facultad del Congreso para acusar constitucionalmente a diversas autoridades políticas y/o

101 *Cámara de Diputados de Chile*: 200 años (2011).

públicas, partiendo por el mismo Presidente, los Ministros de Estado, altos funcionarios públicos, jueces de la Corte Suprema y de la Corte de Apelaciones y Contralor de la República. Aunque disminuido, el Congreso no estaba tan desprovisto de instrumentos para ejercer las labores de fiscalización, control y sanción a los otros poderes del Estado.

El cambio en el sistema electoral del voto acumulativo al proporcional vino de la mano de un fortalecimiento constitucional de los partidos políticos, elemento novedoso respecto a las Constituciones anteriores, que no se pronunciaban sobre este tema. Ello se expresó en una reglamentación de la formación y funcionamiento de los partidos políticos, que no obstante laxa en los requisitos, establecía por primera vez criterios normativos, tales como la presentación de la colectividad en el Registro Electoral a través de una directiva, un programa político y el patrocinio de diez electores y la mantención de su existencia legal, la que estaría supeditada a que la colectividad contara con un diputado o senador dentro de sus filas.

Detengámonos en la reforma al Reglamento de 1927, que fue extensa y generó interesantes opiniones al interior de la Cámara. Precisemos que la regularidad del parlamento experimentó alteraciones. Los congresistas electos a fines de 1925 asumieron en marzo de 1926 por un período de cuatro años según la nueva Constitución. A fines de 1929, cuando correspondía renovarse, el Congreso fue intervenido por el entonces Presidente Carlos Ibáñez del Campo, quien, en acuerdo con las directivas de todos los partidos, prácticamente designó a los nuevos diputados y senadores bajo la fórmula de presentar tantos candidatos como cupos a llenar, lo cual hacía innecesaria una elección. Fue el llamado "Congreso Termal", ya que el acuerdo del dictador Ibáñez con las directivas partidarias se llevó a cabo en las termas de Chillán. Dos años duraría este Congreso hasta que fue disuelto por el movimiento militar denominado "República Socialista" en junio de 1932.

En sesión del 22 de julio de 1927, la Cámara conoció el proyecto de acuerdo que reformaría el Reglamento de la Corporación. Un breve resumen de los principales puntos señala una inversión de la hora de Incidentes y del Orden del Día, pasando esta última a primer lugar, a continuación de la tabla de Fácil Despacho y con una duración mínima de noventa minutos. El resto de la sesión se destinaría a Incidentes. Asimismo, se consagró una simplificación de los procedimientos para la difusión de los proyectos en la Cámara, dándole mayor relevancia y protagonismo a la labor de las Comisiones, así como también se ampliaron las facultades disciplinarias del Presidente de la Cámara (Cámara de Diputados, 1945: 24).

Si bien la reforma se aprobó en dicha sesión, hubo un par de intervenciones que denotan las dificultades del tránsito de un Parlamento en que las individualidades pesaban, para bien y para mal, a otro en que el peso ahora recaía en los partidos políticos y sus comités, como ya se ha señalado, y en las Comisiones.

En aquella sesión, abrió los fuegos el diputado comunista por Valdivia, Abraham Quevedo:

> Los grandes problemas que se deben discutir en esta Honorable Cámara, se discutirán dentro de las cuatro paredes de las Salas de Comisiones, dentro de las cuatro paredes, donde más de una vez suele llegar la mano oculta de los interesados en que pase un determinado proyecto, aun cuando vaya en contra de la conveniencia nacional.[102]

Continúa el diputado sosteniendo:

> (...) esto de llevar estos asuntos al seno de las Comisiones, donde el público no sabe quiénes son los que defienden las doctrinas que convienen al interés nacional, no lo considero eficaz, no lo considero aceptable (...) Prácticamente, lo que va a suceder con esta reforma es que la acción individual de los diputados va a ser totalmente anulada (...) Se dirá, señor Presidente, que ahora los partidos determinarán las normas que se sigan en esta Cámara; se dirá que los partidos van a ser responsables de lo que se haga en esta corporación. Pero señor Presidente, yo digo que aún estos partidos van a ser eliminados, porque aquí va a existir la tiranía atroz de las mayorías.[103]

102 Boletín de Sesiones de la Cámara de Diputados, sesión de 22 de julio 1927, pp. 1303 y ss.

103 *Idem.*

En respuesta, el diputado democrático por Angol, Héctor Álvarez, señalaba la importancia de la publicidad de los debates de la Cámara para que el ciudadano tuviera conocimiento de los temas y de los protagonistas, quejándose a la vez de que el contrato con el diario *La Nación* para publicar las sesiones en la prensa se suprimió por un espíritu de "falsa economía". Asimismo, defendió el rol de los partidos políticos:

> "Nuestros partidos estaban totalmente indisciplinados y sus hombres más representativos no podían encauzarlos (...) Con el nuevo Reglamento, cuya aprobación se propone a la Cámara, nos acercaremos más al régimen parlamentario y así mereceremos mejor el respeto de la opinión pública, que estaba ya cansada de un régimen que nada producía de bueno. Ningún Diputado osará hablar aquí, si no está encargado por su partido para hacerlo. O si no sostiene la tesis que sustenta ese partido. En este sentido, la disciplina significará la moralidad de nuestras asambleas y la honradez con que vamos a proceder dentro del Congreso".[104]

La reforma fue aprobada en esa misma sesión.

Esta breve discrepancia entre los diputados Quevedo y Álvarez deja de manifiesto algo que se mencionó antes: el nuevo rol que los partidos políticos comenzaban a tener en la política nacional, consagrado en la Constitución de 1925 y que durante los años treinta se fortalecerá, con partidos disciplinados, orientados a la lucha electoral, comprometidos en alianzas de gobierno y que darán estabilidad al país por décadas. Lo que Mario Góngora llamaría "régimen presidencial con alianza de partidos". Esta realidad comenzaba a cristalizar en la Cámara de Diputados en estos años y, como toda transición de hábitos y prácticas, sería lenta pero sin pausa. Una irreversible transformación de un Parlamento de notables hacia uno democrático, con actores políticos nuevos, partidos en formación, ciudadanos opinantes y demandas acumuladas.

Una breve comparación entre el Reglamento de 1904 (versión actualizada a 1918) y el Reglamento reformado de 1930 muestra algunas modernizaciones interesantes. Por ejemplo, en el caso del ritual de incorporación de los parlamentarios a la nueva legislatura vemos la influencia de los cambios constitucionales en términos de la laicización institucional del país, partiendo por la Constitución.

Así, en el Reglamento de 1904, el juramento se hacía en los siguientes términos:

> -*"Juráis por Dios y estos santos evangelios guardar la Constitución del Estado..."*
>
> -Respuesta: *"Sí, juro"*.
>
> -*"Si así no lo hiciereis, que Dios, testigo de vuestras promesas, os lo demande"*. (Valdés, 1918: 43)

El Reglamento de 1930, por su parte, consagraba esta nueva fórmula:

> -*"Juráis o prometéis guardar la Constitución del Estado..."*
>
> -Respuesta: *"Sí juro o Sí prometo"*. (Cámara de Diputados, 1930: 8)

Sin embargo, cabe señalar que en este último Reglamento la apertura de la sesión por parte del Presidente se hará tocando la campanilla y pronunciando las siguientes palabras: *"En el nombre de Dios, se abre la sesión"*, tal como los Reglamentos anteriores lo consignaban (art. 47 Reglamento de 1904; art. 53 Reglamento de 1930).

Asimismo, en el Reglamento de 1930 los comités parlamentarios ya se encuentran debidamente consagrados en el Título III, art. 9: "Los diputados de cada partido nombrarán un Comité compuesto de dos o tres miembros".

Respecto del Presidente de la Cámara, sus atribuciones aparecen más detalladas y especificadas (Título IV). Se establece un nuevo título, el V, que entrega a los Ministros de Estado la posibilidad de asistir a

104 Boletín de Sesiones de la Cámara de Diputados, sesión de 22 de julio 1927, pp. 1305-1306.

las sesiones y tomar parte en el debate, con preferencia para hacer uso de la palabra pero sin derecho a voto (art. 21), tema que no se consignaba en el Reglamento anterior. Una nueva Comisión se agrega en el Título VI, art. 22: Comisión de Reforma Constitucional y Reglamento. En el Reglamento anterior este título constaba de nueve artículos, mientras en el de 1930 tiene diecisiete artículos, que precisan y explican en detalle las atribuciones y procedimientos, de acuerdo con el nuevo rol más preponderante que estos organismos adquieren en la nueva institucionalidad, como hemos visto.

Las partes en que se estructura la sesión, la aprobación de las actas anteriores, la priorización de los temas de la tabla, los tiempos destinados al despacho de diferentes materias están reglamentadas en los Títulos VIII y IX. En el título X De los Trámites, leemos que *"Cuando el proyecto, mensaje, moción, informe o cualquier documento que incida en el debate hubiere sido repartido impreso, se omitirá su lectura"* (art.71). Claramente, se trata de ahorrar tiempo en la tramitación y en el desarrollo de la sesión, evitando maniobras dilatorias y obstructivas. Este punto quedaba al arbitrio de la Cámara en el Reglamento anterior (art.58, Reglamento de 1904).

En cuanto al tema de la clausura del debate, la versión de 1930 del Reglamento contiene un Título XII denominado Las Clausuras, compuesto de seis artículos (103-108), los cuales, sintetizando, señalan que un ministro, un comité de partido o un diputado con el apoyo de otros tres o de un comité podrá, en cualquier momento de la discusión, solicitar la clausura del debate. En el caso de aprobarse, se votará inmediatamente el proyecto. Si se rechaza la clausura, podrá pedirse nuevamente, una vez transcurridos dos o tres discursos y que sean uno en pro y otro en contra, más otros procedimientos detallados. En general, con este articulado quedaba superado el riesgo de eternizar las discusiones como herramienta de obstrucción política. La discusión del presupuesto de la nación conservó sus propios plazos, procedimientos y cierres: entre sesenta y ciento dieciocho días máximo (arts. 137-146).

7.- MODERNIZACIÓN DEL REGLAMENTO: LA MOCIÓN DE 1933

Como vimos, el Parlamento designado entre Ibáñez y los partidos duró dos años. La "República socialista" lo clausuró en junio de 1932 y solo a fines de ese año fue nuevamente electo para el período constitucional de cuatro años (1933-1937). La institucionalidad de la nueva Carta de 1925 recién entraba en vigor. Y para el Congreso también habían sido siete años de inestabilidad sin poder entrar a una dinámica de funcionamiento regular y estable. Lo logrará durante los siguientes cuarenta años.

Sin embargo, los años de inestabilidad llevaron a los diputados en 1933 a plantearse una nueva actualización del Reglamento sobre la base de un diagnóstico político muy poco alentador respecto del trabajo parlamentario. Así, ese año fue presentada una propuesta de modificación por los diputados Juan de Dios Valenzuela, representante radical socialista por Antofagasta; Gabriel González Videla, diputado radical por La Serena y Coquimbo; Arturo Lois, diputado radical por Copiapó; Samuel Guzmán García, representante liberal por San Felipe y Los Andes; Aurelio Benavente, diputado radical por San Carlos e Itata; Jorge Echaurren Ávalos, diputado liberal por Rancagua; René de la Jara, representante liberal por Angol y Mulchén; Carlos Estévez Gazmuri, diputado conservador por Santiago; Lindor Pérez Gacitúa, conservador por Santiago; Arturo Olavarría Bravo, diputado social republicano por Santiago; Isauro Torres Cereceda diputado radical representante de Copiapó, y José Francisco Urrejola Menchaca, representante conservador por Curicó.

La propuesta de reforma fue presentada antecedida de una serie de fundamentados argumentos en la sesión del 28 de agosto de 1933. Así, sostienen los legisladores:

> (...) vivimos una época en que el concepto del Estado ha experimentado una acentuada evolución en el sentido de reclamarle la atención de casi todas las necesidades ciudadanas. Es por eso, que sin una orientación básica, hacia la rapidez legislativa, el éxito del actual Parlamento se puede asegurar que será muy dudoso.[105]

Añaden que si bien el Reglamento concluyó con la obstrucción, aún carece de suficiente coordinación para realizar un trabajo legislativo acorde con los requerimientos de una nueva arquitectura constitucional. A su parecer, los factores que determinan una eficiente labor parlamentaria serían:

La disciplina de los partidos políticos. A este respecto, la moción parlamentaria sostiene que los últimos gobiernos (dictadura de Ibáñez, administración abortada de Juan Esteban Montero y República socialista) ignoraron y no potenciaron el rol de los partidos políticos, debilitando la democracia, la cual no se entiende sin ellos. Añade el argumento que "Un partido bien constituido, consciente de su poder y de su influencia en la opinión, busca sus hombres más capacitados para llevarlos al Parlamento y para que hagan ahí de la política una fuerza más para el desarrollo nacional."[106].

Los partidos políticos, sostienen los diputados, se asocian al bien público y para ello deben ser disciplinados y no estar al servicio de líderes o clientelas. Citando al ex presidente Montero, señalan:

> El militarismo no es una causa sino un efecto derivado de la desorganización de los civiles, de la falta de una verdadera opinión que se haga sentir y se haga respetar. El señor Figueroa[107] habría terminado su período y otro tanto me habría pasado a mí, si ambos hubiéramos tenido a nuestro lado un verdadero partido de gobierno, sólidamente disciplinado.[108]

Para evitar aquello, la disciplina partidaria debe asegurarse en los Parlamentos de manera de garantizar el predominio del elemento civil en la dirección de los negocios públicos, sostienen. En consecuencia, es el Reglamento el que debe garantizar la fortaleza de los partidos políticos, evitando el fraccionamiento y las amenazas de "soplo de revuelta y de fronda".

Otro factor de modernización legislativa, de acuerdo con los parlamentarios firmantes de la moción, es el **trabajo eficiente de las Comisiones.** Para los parlamentarios se trata del espacio legislativo por excelencia, donde se escuchan los colegas, se atiende a los especialistas, se trabaja en tranquilidad. Se trata de una dimensión parlamentaria en que es imposible deslumbrar con el discurso como ocurre en el Hemiciclo:

> La oratoria es el paraíso artificial del parlamentario novel o inexperto. Cuando habla, bien o mal, se siente de buena fe, por encima de la realidad. Convierte el medio en su fin: cree más importantes sus palabras que las mismas necesidades que con ellas piensa remediar.[109]

Junto con considerar a las Comisiones como los verdaderos laboratorios de la ley, en que prima la tolerancia, el respeto y la prolijidad, se las considera, asimismo, como el lugar en que se perfilan los liderazgos y prestigios políticos de los partidos políticos y comienzan una carrera aquellos hombres públicos llamadas a responsabilidades mayores. "Es en el seno de las Comisiones donde se forma el verdadero hombre de estado y donde tiene su máxima órbita de acción. Es ahí donde se produce, sin brusquedades, sin precipitaciones, la verdadera selección política." [110]

105 Cámara de Diputados, sesión de 28 de agosto de 1933, p. 2569.

106 *Idem.*

107 Emiliano Figueroa, sucesor de Arturo Alessandri y que sucumbió al general Ibáñez en 1927.

108 Cámara de Diputados, sesión de 28 de agosto de 1933, p. 2570.

109 *Ibidem*, p. 2.571.

110 *Idem.*

Un tercer factor crítico para el buen funcionamiento del Congreso, de acuerdo con la moción de los diputados, es la **acción rápida, autorizada y efectiva de los Comités Parlamentarios.** Como se vio antes, esta institución (clásica del parlamentarismo inglés) forma parte del Reglamento en propiedad (Título III, art. 9) y su inclusión explícita buscaba evitar el desorden y el "discolaje" individual. Sin embargo, la opinión de los diputados en la moción que comentamos es más bien crítica en cuanto a su real aplicación y peso:

> Entre nosotros, los comités, por desgracia, han llevado, hasta ahora, una vida lánguida, no tienen fuerza alguna en las decisiones de la Cámara, son meros títulos decorativos, sin acción fundamental alguna y, todavía, como una ironía y como una exteriorización de nuestra inveterada indisciplina, en cien ocasiones han sido desautorizados en plena Sala.[111]

La evaluación que los propios diputados hacen de la vida parlamentaria es crítica. El orden en los procedimientos y en las conductas de los congresales es un atributo intransable con el objeto de evitar la esterilidad del período pseudoparlamentario (1891-1925), así como la subordinación a los experimentos autoritarios. El rol que se le atribuye al Congreso es de una influencia pedagógico-cívica irrenunciable:

> El Parlamento es un cuerpo altísimo y de una influencia tan trascendental que llega a constituir un ejemplo viviente de las buenas o malas virtudes ciudadanas. Si en forma cumplida llena sus deberes, educa para el bien. Si solo se exhibe en el caos y el desorden, educa para el mal.[112]

Y luego se pregunta el legislador: *¿Alguien podrá dudar de la influencia que en la vida pública de un país tiene un reglamento de Cámara?*[113]

Por ello, respondiéndose, uno de los elementos que garantizan la eficiencia del trabajo parlamentario es la disciplina que deben imponer los Comités, *"como voceros autorizados de los partidos, acelerando con eficacia la ley que tenga máxima urgencia, atentos a seguir el ritmo de las necesidades del país..."*[114].

Iniciativa, autoridad, continuidad de acción del Presidente de la Cámara. El cuarto eje que la moción presenta como fundamental para el ejercicio parlamentario dice relación con la figura del Presidente de la Corporación. En función del rol preponderante que se le asigna a los partidos políticos y a sus respectivos representantes operadores -los comités-, el papel que debe jugar el Presidente de la Cámara será el de:

> (...) orientar y coordinar las voluntades de los partidos frente al Ejecutivo (...) procurar que la Corporación aproveche bien su tiempo y eliminará, en lo que de él dependa, las dificultades que puedan presentarse en el despacho rápido de la ley. Y esto podrá realizarlo fácilmente, ya que contará con la autoridad plena de los partidos, representados por sus Comités.[115]

Luego de consignar que los gobiernos desde 1924 hasta el último destruyeron la institucionalidad y el orden político y moral de la república, los legisladores sostienen:

> El Parlamento de origen popular elegido el 30 de octubre de 1932, se encuentra abocado a las más grandes responsabilidades. El país quiere que él sea la piedra angular de una futura y austera civilidad. Si sencillamente quiere llegar a ese ideal democrático, tiene que empezar por consagrar dentro de sus disposiciones reglamentarias una ideología nueva en Chile, pero ya muy vieja en los países de más avanzada cultura: en ningún caso gobierno de individuos, siempre gobierno de partidos responsables y, dentro de éstos, el predominio de sus hombres más selectos.[116]

---

111 Cámara de Diputados, sesión de 28 de agosto de 1933, pp. 2572 y 2573.

112 *Ibidem,* p. 2573.

113 *Idem.*

114 *Idem.*

115 Cámara de Diputados, sesión de 28 de agosto de 1933, p. 2574.

116 *Ibidem,* p. 2575.

Finalizando el texto de la moción, los legisladores contextualizan la importancia y significación de este Reglamento parlamentario reformado:

> Se lo entregamos llenos de optimismo, para que levante su prestigio, mediante una labor de patriotismo y de renunciamiento; se lo entregamos en los instantes en que el país sale de una última dictadura, después de haber fracasado ya antes, en dos intentos de restablecer a firme el imperio de la Constitución y la ley.[117]

En lo concreto, la propuesta de reforma al Reglamento presentada en agosto de 1933 se orientó a fortalecer la figura de los Comités parlamentarios, su composición, organización y atribuciones de manera de asegurar, como se ha señalado, la cohesión y disciplina de los partidos políticos en el Congreso, desactivando aventuras individuales. Este Título III reformulado define lo que se entiende por partido político: "grandes entidades de carácter político social o económico, cuyas autoridades directivas centrales, hayan registrado su respectiva denominación ante el Director del Registro Electoral y que tengan como representación parlamentaria en la Cámara, por lo menos doce diputados"[118]. Y a continuación el nuevo Reglamento define la forma de trabajo y de adopción de acuerdos, no vulnerables por diputados individuales ni susceptibles de desautorización.

Asimismo, uno de los elementos claves para dinamizar la práctica parlamentaria era la tabla de asuntos de despacho inmediato, consagrada en el Reglamento antiguo en el Título 8º "De las sesiones y sus partes", párrafo III "De la tabla de fácil despacho", y cuya reforma consistió en agregarle un articulado nuevo en el que se consagra que esta tabla será diseñada por el Presidente de la Cámara, *"de acuerdo con los Comités Parlamentarios"*, y serán estos los que calificarán la urgencia de los proyectos consignados.

La propuesta de reforma continúa con una serie de modificaciones de procedimientos que abarcan todo el Reglamento, puntualizando formas de trabajo, cantidad de discusiones para un proyecto, urgencias, entre otras materias.

Luego de meses de debate y de otras materias urgentes de tratar y legislar, la reforma al Reglamento de la Cámara de Diputados quedó despachada en la sesión del 7 de febrero de 1935.

8.- EL REGLAMENTO DE LA CÁMARA DE 1941

Las reformas al Reglamento de 1930 que hemos consignado culminaron en la adopción formal por parte de la Corporación de un nuevo Reglamento en 1941, bajo la presidencia de don Sebastián Santandreu, abogado radical, representante por Rancagua. Un elemento novedoso en la publicación es la incorporación de la Constitución Política de la República de Chile, lo que nos habla de la paulatina complejización de la tarea legislativa con sus alcances políticos y su entramado institucional.

Siguiendo las sesiones de la Cámara de Diputados, nos encontramos con una nueva reforma al Reglamento presentada por los comités parlamentarios en diciembre de 1942. Las modificaciones tienen que ver con aspectos de forma y seguridad al interior del Hemiciclo. En efecto, la propuesta señala que no se incluirán en el Boletín de Sesiones expresiones que se viertan en términos antiparlamentarios o injuriosos, así como se consigna la prohibición para los diputados de entrar a la Sala de Sesiones con armas. Además, se puntualizan medidas contra diputados infractores de dicha medida, los cuales no podrán ingresar a la Sala durante un mes, plazo que se extenderá en caso de reincidencia, además de penas pecuniarias[119] [120].

117 *Idem.*

118 Cámara de Diputados, sesión de 28 de agosto de 1933, p. 2581.

119 Cámara de Diputados, sesión extraordinaria de 22 de diciembre de 1942, p. 547.

120 Título III, artículo 17, del Reglamento de 1941.

Claramente, esta modificación responde a la necesidad de disminuir los riesgos de accidentes provenientes del uso de armas de fuego, tal como ocurrió en la sesión del 21 de mayo de 1938, en que hubo disparos al interior del Congreso realizados por el diputado Jorge González von Marées, del Movimiento Nacional Socialista de Chile, en medio de una batahola generalizada en repudio por la presencia de diputados nacistas al inicio de la legislatura de aquel año. Dicho diputado posteriormente volvió a verse envuelto en similares circunstancias en 1941.

En el mismo tenor, y probablemente por las mismas razones, este Reglamento se refiere en un nuevo título, el VI (artículos 32 al 35), por primera vez a los ciudadanos e invitados que asisten a las tribunas y galería de la Cámara de Diputados. El procedimiento para acceder a la tribuna se regula por la vía de las invitaciones de los propios diputados (diez tarjetas por cada uno, renovables anualmente). En el caso de la galería, el acceso será gratis. Para ambas localidades, el Presidente de la Cámara se reserva el derecho a limitar la entrada en caso de lleno total de la capacidad de la sala. El artículo 34 establece restricciones a los asistentes, como la exteriorización de "cualquier signo de aprobación o desaprobación, durante la sesión". En tal caso, el Presidente -a cuyas órdenes se encontrará la fuerza pública- podrá mandar a desalojar las dependencias luego de las debidas advertencias. De no acatarse la orden de despejar las graderías y en el caso de sumarse desmanes o improperios, el Presidente podrá prohibir el acceso a ellas hasta por tres sesiones, y por seis más, en caso de reincidencia (Cámara de Diputados, 1941: 50-51).

Un tema periférico, pero que a la larga constituyó un enorme aporte a la historia del Congreso chileno fue la elaboración en estos años de un faraónico trabajo de investigación y recopilación realizado por el historiador y funcionario de la Secretaría del Senado don Luis Valencia Avaria. La obra reunía los nombres de todos los miembros del Poder Ejecutivo y del Senado chilenos desde la Independencia, pero don Luis incorporó también a los miembros de la Cámara de Diputados desde 1811. En sesión de la Cámara de Diputados de septiembre de 1949 se daba cuenta del oficio enviado por el Senado -firmado por su Presidente, don Arturo Alessandri Palma- en que se informaba de la elaboración de esta obra y se solicitaba a la Cámara su concurrencia en los gastos de impresión, dado que la parte correspondiente a la Cámara abarcaba la mitad de la obra[121]. Consignemos que finalmente la publicación *Anales de la República* apareció a través de la Imprenta Universitaria en dos tomos durante 1951, el primero dedicado al Poder Ejecutivo y a los textos constitucionales, con prólogo del Presidente del Senado por entonces, don Fernando Alessandri Rodríguez -hijo de don Arturo-, y el segundo dedicado al Poder Legislativo, con prólogo del Presidente de la Cámara en ese momento, don Astolfo Tapia Moore.

Aquel año 1951, en el mes de junio, encontramos una moción de reforma reglamentaria presentada por los diputados Juan de Dios Carmona, abogado falangista representante por Antofagasta; Lisandro Cruz Ponce, abogado socialista y representante también por la misma ciudad; Simón Olavarría, trabajador portuario socialista y diputado por San Antonio; Arnaldo Rodríguez Lazo, abogado y diputado agrario laborista por Santiago, y Vasco Valdebenito, ingeniero minero socialista y representante por Valparaíso.

La propuesta vino a visibilizar un problema con respecto al debate parlamentario y a los comités partidarios. Recordemos el rol preponderante que había alcanzado el comité político parlamentario representante de las respectivas colectividades en la discusión, debate y priorización de la agenda legislativa como un instrumento de orden y disciplina. Pues bien, los diputados señalan en la presentación de su propuesta de modificación que las colectividades mayoritarias gozan del libre ejercicio "del derecho de opinar, de fiscalizar y de debatir asuntos de interés público…", mientras que los partidos chicos pueden dificultosamente ejercer ese derecho, lesionando gravemente los principios fundamentales de la democracia parlamentaria. Ello, debido a que los partidos con escasa representación en la Cámara debían juntarse para alcanzar a conformar un comité, el llamado Comité Independiente. Así lo señala el inciso 3

121 Cámara de Diputados, sesión de 13 de septiembre 1949, p. 2373.

del artículo 36 del Reglamento. Consignemos que para tener derecho a crear un comité parlamentario, el partido político debe contar con al menos 12 diputados electos (inciso primero del mismo artículo).

Interesante resulta la información que consignan los diputados al respecto:

> En la actualidad el Comité Independiente de la Cámara está formado por 39 Diputados que pertenecen a 10 colectividades políticas a saber: Socialistas de Chile (6); Socialistas Populares (6); Democráticos (5); Falange Nacional (3); Liberales Progresistas (2); Democráticos del Pueblo (1); Democráticos Nacionalistas (1); Socialistas Auténticos (1); y las dos facciones del Partido Agrario-Laborista (14).[122]

El desequilibrio que los parlamentarios plantean tiene que ver con el derecho a usar de la palabra en la hora de Incidentes, que consta de quince minutos por Comité, una vez a la semana. Estando conformado el Comité Independiente por 39 diputados de diez colectividades distintas, la posibilidad que tiene de incidir en la agenda legislativa y en la fiscalización del Gobierno es casi nula.

La Comisión de Policía Interior y Reglamento tomó conocimiento de la propuesta de reforma y llegó a las siguientes conclusiones:

> Como se ve, la reforma propuesta y aprobada por la Comisión de Policía Interior tiende a permitir el agrupamiento de Diputados, pertenecientes a dos o más partidos o entidades, que no tengan, separadamente doce Diputados, a fin de unirse para enterar dicha cifra y lograr formar un Comité, entregándole el ejercicio de los derechos que el Reglamento asigna a estas entidades internas y directivas del trabajo de la Cámara (...) La Comisión de Policía, al aprobar la reforma propuesta, se vio en la necesidad de enmendar, también, el artículo 110 del Reglamento Interior, en el sentido de aumentar la duración de la segunda parte de las sesiones, aquella que se destina exclusivamente a Incidentes, a fin de darle cabida a los tiempos, dos lapsos de quince minutos cada uno, que habrán de pertenecerles a los nuevos Comités que cree han de formarse con motivo de la reforma aprobada.

Vale decir, de sesenta minutos el tiempo de Incidentes pasó a setenta y cinco minutos.[123]

Unos años después, en 1955, el diputado Baltazar Castro Palma, escritor, intelectual y representante del Partido Socialista Popular por Rancagua, presentó -mientras presidía la Cámara de Diputados- una pormenorizada reforma al Reglamento. Entre las modificaciones que fueron sugeridas cabe mencionar los términos en que debe darse la discusión de los permisos que requieran acuerdo de la Cámara para ausentarse fuera del país (art.14) y las atribuciones que la Comisión de Hacienda de la Cámara tendrá al momento de informar proyectos que establezcan nuevas contribuciones o disminución de entradas fiscales, centrándose en esos aspectos, sin entrar a evaluar la totalidad del proyecto en cuestión (art.61). Asimismo, quedaron consagradas un par de reformas más que dicen relación con la duración de determinadas discusiones de asuntos o proyectos, votaciones, orden de la tabla, etc. (arts. 81 y 114).[124]

9.- LA REFORMA REGLAMENTARIA DE 1967

A mediados de 1967, en pleno Gobierno del Presidente Frei Montalva, la Comisión de Policía Interior y Reglamento daba cuenta de una moción del diputado Eugenio Ballesteros, abogado demócrata cristiano, representante por Valparaíso, respecto de algunas modificaciones al Reglamento. A propósito de aquella, la Comisión consideró que la oportunidad se prestaba para observar con detención el Reglamento y someterlo a una actualización mayor.

122 Cámara de Diputados, sesión de 7 de junio de 1951, p. 142.

123 Cámara de Diputados, sesión de 12 de junio de 1951, pP.234-235.

124 Cámara de Diputados, sesión de 20 de enero de 1955, pp. 3893-3902.

El informe de la Comisión parte ponderando el alcance e importancia de los Reglamentos de las corporaciones, particularmente el de la Cámara, y señala al respecto:

> Se ha dicho que los reglamentos serían simples normas internas sin mayor alcance ni fuerza, como también se ha sostenido, en nuestro concepto con mucho fundamento, que se trata de disposiciones de derecho público, que deben tenerse como tales, porque la propia Constitución Política del Estado hace referencia a ellas, les da autoridad a su existencia y les imprime jerarquía jurídica.[125]

Avanza incluso la Comisión intentando una definición de los reglamentos de los cuerpos legislativos:

> (...) son sus leyes internas que tienen por objeto definir los derechos de los parlamentarios en el ejercicio de sus funciones gestadoras de la ley y señalar los métodos de trabajo y los procedimientos más adecuados para que las Cámaras cumplan sus atribuciones constitucionales.[126]

La trascendencia del reglamento, señala la Comisión, queda reflejada en la calidad de las leyes que la Cámara discute, en la eficacia con que trabaja y en la buena marcha de los asuntos públicos y de la vida cívica de la nación.

Luego de repasar brevemente la historia de los Reglamentos desde el texto de 1811, la Comisión se centra en la reforma propiamente tal del cuerpo legal.

Los ámbitos que fueron objeto de modificación parten con un fortalecimiento de la labor de las comisiones, en el entendido de que estas "han ido adquiriendo cada día mayor importancia dentro del sistema parlamentario", debido a la complejidad de las materias que llegan al Parlamento y a la necesaria especialización que deben asumir. Señala el legislador:

> De ocho comisiones permanentes que contemplaba el Reglamento del año 1846, en la actualidad existen 13, y la modificación que a este respecto se propone al artículo 55 eleva ese número a 14, con motivo de la creación en carácter de permanente de la actual Comisión Especial de la Vivienda, que en el futuro se denominará "De la Vivienda y Urbanismo"[127].

La última constituye una materia relevante dentro de las políticas sociales del gobierno de Frei Montalva. Cabe mencionar que el gobierno demócrata cristiano llevó a cabo un importante proceso de reformas en diferentes ámbitos: educación, vivienda, educación popular, reforma agraria, chilenización del cobre, entre otros, los cuales implicaron un trabajo legislativo muy intenso y complejo durante sus seis años de gestión.

En materia de comisiones, entre otros cambios, la reforma al Reglamento también dedicó atención a las comisiones especiales, precisando sus atribuciones y plazos de trabajo, procurando ahorrar tiempo y lograr sus objetivos fiscalizadores con eficiencia. Asimismo, fue objeto de modificación el sistema de distribución de los diputados en las diversas comisiones cada inicio de legislatura, adoptándose la proporcionalidad mediante "el establecimiento de un coeficiente fijo, que se obtiene como resultado después de dividir el número total de cargos que deben proveerse en todas las comisiones permanentes por el número de diputados de la Corporación"[128].

Por otra parte, también fue reformado el articulado concerniente a la Comisión de Hacienda, sus competencias y procedimientos de análisis de los proyectos de ley. Ya se había iniciado este debate doce años antes por el diputado Baltazar Castro, pero en esta oportunidad el análisis fue más profundo, ya que el

125 Cámara de Diputados, sesión de 12 de julio de 1967, pp.1027 y ss. Ver Constitución Política de 1925, art. 58.

126 *Ibidem,* p. 1028.

127 *Ibidem,* p. 1033.

128 *Ibidem,* p. 1035.

ámbito de acción de dicha Comisión era muy amplio -casi una tutoría sobre las otras comisiones-, debido a que tenía que informar de cualquier proyecto que implicara gastos no previstos en la Ley de Presupuestos, labor que implicaba en la mayoría de los casos una revisión completa del articulado del proyecto, cuestión ya hecha por la comisión técnica respectiva, duplicándose así la tramitación legislativa y retardando todo el proceso. La reforma consistió en restringir las atribuciones de la Comisión de Hacienda a los fundamentos estrictamente financiero-presupuestarios de cada proyecto que tuviese que informar. La propia Comisión informante de la reforma consideraba esta enmienda como la "de mayor trascendencia y que seguramente dará origen a extensas y variadas controversias"[129].

Otro ámbito en que el Reglamento fue modificado dice relación con las normas que se aplican a las sesiones destinadas a fiscalización, debido a un procedimiento reglamentario en que sesiones destinadas a iguales fines se regían por normas distintas -Orden del Día, Incidentes- "sólo en razón del diverso origen o causa de su celebración, lo que ocasiona inconvenientes de todo orden que una buena reglamentación aconseja subsanar"[130]. La propuesta es que todas las sesiones destinadas a temas no legislativos se regirán por las normas de Incidentes.

Otro conjunto de propuestas de reformas al Reglamento tiene que ver con una nueva distribución del tiempo de los Incidentes y de los turnos de los comités. En esta materia también se optó por el criterio de proporcionalidad en la representación partidaria. De esta forma, la hora de Incidentes, destinada a debatir todos los asuntos de interés público -no legislativos- que los diputados quieran tratar, deberá modificarse:

> (...) de modo que se asigne a cada partido político o Comité en que éste se constituye, un tiempo que quedaría determinado en relación al número de Diputados con que cada uno de ellos cuente sin menoscabar los derechos de mayorías o minorías, sino ajustándose a una representación numérica que, a su vez, traduzca las opiniones democráticamente expresadas de conformidad a la Constitución Política del Estado y a la Ley General de Elecciones.[131]

Esta reforma entraría en vigor a partir del siguiente período legislativo, es decir, desde el 21 de mayo de 1969 en adelante.

También hubo modificaciones respecto de las dietas, más específicamente, del monto de las deducciones sobre la dieta parlamentaria por cada sesión de Cámara o de Comisión que no se celebrara o que se levantara por inasistencia del diputado, salvo sesiones simultáneas de comisiones. Así lo establecía una disposición transitoria de la Constitución de 1925 para ambas Cámaras. El monto de las deducciones será determinado por la Comisión de Policía Interior y Reglamento al inicio de cada período legislativo, manteniendo actualizada la realidad monetaria vigente[132].

Un tema muy importante y que justificaba de por sí la reforma en curso -en palabras de los legisladores- fue el referido a nuevas modalidades de las urgencias. De acuerdo con el Reglamento de la Cámara, la tramitación consigna tres modalidades de urgencia -atribución exclusiva del Presidente de la República-, a saber, la simple urgencia, la suma urgencia y la extrema urgencia. Las modificaciones que la Comisión propone dicen relación con cambios en los plazos y días destinados a cada etapa del proceso de manera de evitar pérdidas de tiempo, hacer más eficiente la tramitación y procurar que los estudios por los que pasa un proyecto no se entorpezcan con segundos informes y dobles discusiones. Esto sintoniza con el rol más acotado que se le imprimió a la Comisión de Hacienda, como se vio antes[133].

129 *Ibidem,* pp. 1039-1043.

130 *Ibidem,* p. 1044.

131 *Ibidem,* p. 1049.

132 *Ibidem,* pp. 1053-1055.

133 *Ibidem,* pp. 1055-1059.

Una última materia en estudio fue el funcionamiento de las comisiones mixtas Cámara-Senado y los procedimientos para su más eficiente gestión y trabajo (designaciones, sesiones, *quorum*, entre otros puntos), sobre todo cuando surgen discrepancias, particularmente respecto de la importantísima Comisión Mixta de Presupuestos, existente desde 1884.

Finalmente, esta reforma al Reglamento consignó un nuevo título, el XXI, "que en un solo artículo dispone que las sesiones del Congreso Pleno se regirán por un Reglamento especial, que, de común acuerdo, aprobarán el Senado y la Cámara de Diputados"[134]. Esta proposición se entiende como una manera de equiparar la importancia de la Cámara frente al Senado, cuyas disposiciones reglamentarias respecto de sesiones mixtas de presupuestos y sesiones de Congreso Pleno predominaban históricamente. Señalan los legisladores: "(…) se trata de materias que afectan por igual a todos los integrantes del Congreso Nacional, y que miran al perfeccionamiento de las resoluciones que hayan de recaer en importantes negocios legislativos o atribuciones del Parlamento"[135].

Los diputados que trabajaron en la comisión fueron Alfredo Lorca, abogado demócrata cristiano representante por Santiago; Eugenio Ballesteros, también DC, abogado representante de Valparaíso; Carlos Sívori, empresario DC y diputado por Angol; Constantino Suárez, profesor, diputado demócrata cristiano por Temuco; Pedro Stark, comerciante y diputado del PDC por Laja y Nacimiento; Fernando Sanhueza, arquitecto y diputado demócrata cristiano por Santiago, y Orlando Millas, periodista, diputado comunista por Santiago.

Esta contundente reforma fue aprobada por la Sala de la Cámara de Diputados en las siguientes sesiones y se concretó en una nueva reimpresión del Reglamento interno el 9 de agosto de 1967.

10.- LA ACTUALIZACIÓN DE 1969

Dos años más tarde, en abril de 1969, la Mesa de la Corporación integrada por los diputados demócrata cristianos Héctor Valenzuela Valderrama, abogado y Presidente de la Cámara, representante por Santiago; Pedro Videla, Primer Vicepresidente, abogado, también representante por Santiago, junto con el ya mencionado Pedro Stark, Segundo Vicepresidente, promovieron una nueva moción que reformaba el Reglamento interno. En la exposición de motivos, los parlamentarios sostienen:

> La aplicación práctica del Reglamento de la Corporación, que ya experimentó algunas reformas en el año 1967, ha puesto en evidencia diversos vacíos que creemos necesario corregir, todo ello en el propósito de lograr el más adecuado cuerpo de disposiciones para el trabajo legislativo y fiscalizador que compete a esta Cámara.[136]

Las modificaciones tendían a eliminar "disposiciones obsoletas, inoperantes y hasta contradictorias", además de terminar con interpretaciones circunstanciales y precisar procedimientos en la Sala. Asimismo, la reforma contemplaba un cuerpo de normas nuevo que vino a reemplazar completamente el Título IX, sobre la Comisiones, materia que -según los diputados- carecería de un conjunto de normas orgánicas que permitan a estas fundamentales instancias legislativas cumplir su cometido y que no queden al criterio del Presidente de la Comisión o de la mayoría circunstancial la resolución de *impasses* o dudas interpretativas. La idea es que el nuevo Título IX abarque todas las materias y situaciones que pudieran presentarse en el

134 *Ibidem,* p. 1061.

135 *Idem.*

136 Cámara de Diputados, sesión del 8 de abril de 1969, pp. 2615 y ss.

trabajo de las Comisiones, superando la disposición existente hasta ese momento que establecía que "En todo lo que no señale este título, las Comisiones se regirán por las disposiciones de este reglamento": un reglamento dentro del Reglamento.

La moción pasó a la Comisión de Régimen Interior, Administración y Reglamento, cuyo diputado informante fue el representante socialista por Antofagasta, Ramón Silva Ulloa. La exposición se desarrolló *in extenso* en la sesión del 22 de abril.

Cabe mencionar algunas precisiones que el Presidente de la Cámara, Héctor Valenzuela Valderrama, realizó al terminar la exposición del diputado Silva Ulloa.

En primer lugar, señala con orgullo que se trata de una reforma al Reglamento que espera se apruebe como un legado de la Mesa que encabeza junto a los diputados Videla y Stark, actualizando y modernizando sus disposiciones para mejor funcionamiento de la labor legislativa y fiscalizadora.

En segundo lugar, destaca Valenzuela Valderrama la aprobación unánime a la reforma por parte de la Comisión de Régimen Interior, Administración y Reglamento, lo cual para él prácticamente constituye un "milagro". Y la razón para ello es que se trata de una reforma eminentemente técnica, sin ninguna pretensión de buscar ventajas políticas.

En tal sentido, y en tercer lugar, Valenzuela Valderrama menciona y reconoce públicamente a los funcionarios de la Corporación por su permanente aporte e insustituible experiencia en la formulación de la reforma y de los delicados equilibrios y detalles procedimentales que ella implicó. Y menciona en este reconocimiento al Secretario y al Prosecretario de la Cámara, por entonces don Arnoldo Kaempfe y don Eduardo Mena, respectivamente[137].

A continuación se votó la propuesta, artículo por artículo. Uno de los puntos en que se detuvieron los diputados latamente fue la discusión sobre el nuevo Título acerca de las comisiones, y particularmente respecto del rol de la Comisión de Hacienda como "visadora" de cualquier proyecto de otra comisión, a sola petición de un diputado. Este era un tema de antigua controversia, como hemos visto, pero de compleja resolución. El diputado DC Alfredo Lorca, representante por Santiago, señalaba:

> Este cambio de criterio respecto de la Comisión de Hacienda no fue producto del entusiasmo, sino del hecho que la mayoría de los diputados se sentían disminuidos, porque disposiciones de proyectos que eran aprobados por las comisiones técnicas, eran cambiadas por la Comisión de Hacienda, a pesar de que no se referían a financiamiento...[138]

El diputado apoyaba la idea -tal como el proyecto de reforma del reglamento lo proponía- de que cuando fuese una mayoría de diputados de la Comisión de Hacienda la que solicitara revisar un punto, se procediera, pero no a petición de un solo miembro, como lo planteaba la indicación en discusión propuesta por el diputado del Partido Nacional Patricio Phillips. Varios diputados coincidieron con Lorca en que esta disposición entorpecía el trámite, ralentizaba el trabajo legislativo y elevaba a la Comisión de Hacienda como *"primus inter pares"*.

El debate sobre el rol tutor de la Comisión de Hacienda derivó hacia la conformación de dicha comisión y los manejos intrapartidarios para lograr un cupo en ella: "En todos los partidos hay una 'pecha' interna por pertenecer a ella. Y el que más 'se la puede' dentro del partido es el que llega a la Comisión de Hacienda"[139], relataba el diputado radical por Antofagasta Eduardo Clavel.

137 Cámara de Diputados, sesión del 22 de abril de 1969, pp. 3164-3165.

138 *Ibidem,* p. 3177.

139 *Ibidem,* p. 3180.

Finalmente, la indicación del diputado Phillips no prosperó y se aprobó la propuesta original de la Comisión de Régimen Interior.

Luego de pasar por todo el nuevo articulado del Reglamento en reforma, se aprobó el proyecto presentado por la Comisión de Régimen Interno. Las nuevas disposiciones deberían entrar en vigor a partir de la nueva Cámara que asumiría sus funciones el 21 de mayo siguiente.

Una última modificación al Reglamento de la Cámara que queremos consignar dice relación con un importante adelanto tecnológico que permitió agilizar las votaciones y el registro de quiénes y cómo votaban, sustituyendo, aunque no totalmente, el sistema manual: se trata del voto electrónico, una propuesta que se había estado estudiando desde 1968. Por aquel entonces, la Mesa de la Corporación, encabezada por Héctor Valenzuela, encargó la realización de estudios de factibilidad técnica y presupuestos a distintas firmas, seleccionándose finalmente a la empresa sueca Ericsson para la realización de los trabajos, ya que presentó el presupuesto de más bajo costo. Asimismo, el circuito cerrado de televisión se lo adjudicó la empresa holandesa Philips[140].

El diputado informante de la Comisión de Régimen interno, César Fuentes, representante demócrata cristiano por San Carlos, señalaba en la ocasión:

> El mecanismo funciona por medio de cuatro botones de colores que se encuentran en cada pupitre y que indican la votación Sí, No, Abstención y Corrección (...) El mecanismo de la caja sólo puede ser accionado por el parlamentario poseedor de la llave correspondiente a su nombre y número (...) En los cuadros o paneles instalados en ambos costados de la Sala de Sesiones se encuentra el nombre de todos los señores diputados con una indicación de la forma como votaron en las votaciones públicas con cuatro luces de colores (...) En el momento de emitirse el voto se encenderá en el cuadro la luz respectiva y la computadora electrónica sumará instantáneamente los diferentes votos cuyos totales aparecerán en el aparato de televisión colocado al frente de la Sala.[141]

Este proyecto que reformó el Reglamento en lo pertinente para adaptarse a las votaciones electrónicas fue aprobado y despachado por la Sala al otro día[142].

Al mes siguiente, el Secretario de la Cámara, Jorge Lea-Plaza Sáenz, procedía a explicar a los diputados la mecánica de la votación inaugurando la marcha blanca del sistema:

> En primer término, señores Diputados, es necesario, para que proceda la votación, que cada señor Diputado ocupe el asiento que le corresponde en la Sala. En seguida, debe abrir el mecanismo de votación con la llave correspondiente que le entregará el personal de Sala. Con la mano izquierda el señor Diputado debe hacer girar la perilla que tiene el mecanismo de votación hasta que ella llegue a su tope y manteniéndola así. Luego, con los dedos de la mano derecha debe oprimir el botón de votación respectivo: el verde para la votación afirmativa, el rojo para la negativa y el amarillo para la abstención. El botón blanco permite al Diputado anular o rectificar su voto, dentro de algunos segundos después de haberlo emitido (...) La llave que hace funcionar el mecanismo de votación debe quedar en la Sala, en poder del personal respectivo, de tal manera que es indispensable que el Señor Diputado al abandonar la Sala, entregue a ese personal la llave que le ha correspondido...[143]

Estas novedades tecnológicas quedaron consignadas en el Título XV del Reglamento, artículos 231, 248, 249, 250 y 251 (Cámara de Diputados, 1971: 105-109).

Todas las innovaciones y reformas a la fecha quedaron consagradas en el Reglamento de la Cámara de Diputados, acordado como texto vigente en virtud del acuerdo adoptado por la Cámara con fecha 16 de septiembre de 1971, reimpreso el 18 de septiembre de 1971.[144]

140 Cámara de Diputados, sesión del 15 de septiembre de 1971, pp. 3392-3396.

141 *Ibidem,* p. 3393.

142 Cámara de Diputados, sesión del 16 de septiembre de 1971, p. 3593.

143 Cámara de Diputados, sesión del 20 de octubre de 1971, pp. 260-261.

144 *Ibidem,* p. 122.

11.- EL REGRESO DE LA DEMOCRACIA: EL REGLAMENTO DE 1990

La primera sesión en democracia se realizó el 20 de marzo de 1990, inaugurándose así la actividad parlamentaria luego de casi diecisiete años de gobierno militar. Una de las primeras decisiones de la nueva Cámara de Diputados, encabezada por el diputado socialista José Antonio Viera-Gallo, fue organizar la tarea legislativa -designar días y horas de sesiones, día reservado a trabajo de comisiones, tabla para las sesiones ordinarias y conformación de los Comités de los partidos-, y lo hizo en virtud del último Reglamento utilizado por la Corporación en 1971, en su artículo 157. Luego ordena la tabla y los temas a tratar de acuerdo con lo señalado por el art. 188.

Acto seguido, el Presidente solicitó suspender los artículos 157 y 30 del Reglamento y modificar el artículo 37, que se refiere a la integración de los Comités Parlamentarios. Inmediatamente conformados los titulares y suplentes de los Comités, se dio por terminada la sesión, tal como lo consignaba el artículo 157 del Reglamento de 1971[145].

En la sesión siguiente -del mismo día- se modificó el artículo 68, en que el Reglamento consignaba las quince comisiones permanentes, agregándose una comisión nueva: de Recursos Naturales, Bienes Nacionales y Medio Ambiente, dando cuenta así de nuevas temáticas y preocupaciones de la agenda parlamentaria en democracia[146].

De esta manera, las sesiones de esta nueva Cámara se fueron desarrollando bajo el articulado del Reglamento de 1971, vigente hasta septiembre de 1973, tal como lo señalaba provisoriamente la legislación que regía la nueva institucionalidad. Hasta la sesión del 28 de marzo, en que aparece entre los documentos de la Cuenta un "Proyecto de Acuerdo que aprueba el nuevo Reglamento para la Cámara de Diputados"[147].

En la exposición de motivos, señala:

> La ley Orgánica Constitucional del Congreso Nacional dispuso que el Reglamento vigente hasta el año 1973 continuara en vigor con las modificaciones que la Cámara de Diputados pudiere acordar, sin perjuicio de lo dispuesto en la Constitución y en la citada ley.
>
> Un examen de estos elementos permitió considerar la conveniencia de abocarse a un estudio para determinar las reales y actuales necesidades que demandaría el funcionamiento de la Corporación, y buscar la solución más adecuada y conveniente.[148]

Con tal objetivo, se conformó una subcomisión redactora de un Reglamento para la Cámara de Diputados, integrada por diputados de todos los partidos representados. Presidió esta subcomisión el diputado demócrata cristiano Baldemar Carrasco, representante por Coyhaique, misma diputación que ejercía en septiembre de 1973. Como base documental para la discusión, entre otros textos, se utilizó un proyecto presentado por los diputados del PDC Eliana Caraball, arquitecta representante de Las Condes y Vitacura; Baldemar Carrasco, representante de Coyhaique y Aysén, y Carlos Dupré, representante de Estación Central, Cerrillos y Maipú[149].

El proyecto presentado reproducía el articulado consignado en el Reglamento de 1971 como el título "De la Cámara" y el título "de las Comisiones". Asimismo, señala el proyecto que "se encuentra estructurado como

145 Cámara de Diputados, sesión del 20 de marzo de 1990, pp. 50-51.

146 Cámara de Diputados, segunda sesión del 20 de marzo de 1990, p. 57.

147 Cámara de Diputados, sesión de 28 de marzo de 1990, p. 172.

148 *Ibidem*, p. 173.

149 Cabe destacar que este proyecto de nuevo Reglamento se venía estudiando desde antes de asumir los diputados en marzo.

un código, razón por la cual consta de un Título Preliminar y cuatro Libros que se refieren a la Cámara, Comisiones, Fiscalización y Personal de la Cámara"[150].

Luego viene el proyecto de Reglamento reproducido íntegramente en sus 311 artículos[151].

En la sesión del 5 de junio se publicó el informe de la Comisión sobre el proyecto, destacando su carácter didáctico y advirtiendo que en gran parte corresponde al texto del último Reglamento, con las evidentes actualizaciones y modificaciones requeridas, además de mejoras en la redacción y precisiones en el articulado antiguo y en el del proyecto.

Cabe destacar la constancia pública que la Comisión reconoció en dos antiguos funcionarios del Congreso Nacional que colaboraron en la redacción del nuevo Reglamento.

El primero es don Luis Valencia Avaria, a quien mencionamos a propósito de los *Anales de la República* en 1951 y que había fallecido un tiempo antes: "… insigne historiador miembro de la Academia Chilena de la Historia, entregó valiosa documentación que sin su ayuda habría sido muy difícil obtener. Sirvan estas palabras de postrer homenaje a su memoria…"[152].

El otro funcionario era don Sergio Dávila Echaurren, quien colaboró entre 1945 y 1949 como Oficial de Actas a la Mesa del diputado conservador por Santiago Juan Antonio Coloma Mellado -abuelo del novel diputado UDI Juan Antonio Coloma Correa, que fue el diputado informante de la Comisión-, quien entregó todo su conocimiento y experiencia.

En la sesión siguiente, el Presidente Viera-Gallo entró al tratamiento del nuevo código regulador de la actividad parlamentaria, calificándolo como "un instrumento moderno, estructurado racionalmente y de fácil acceso, especialmente para aquellos Diputados sin experiencia como tales"[153].

En la ocasión, el diputado Baldemar Carrasco destacó el carácter de marcha blanca, susceptible de mejoras y perfecciones, del nuevo Reglamento. Así también, advirtió la urgente necesidad de que el Reglamento sintonizara con la Constitución de 1980 y la nueva Ley Orgánica Constitucional del Congreso Nacional[154]. Asimismo, resumió algunas de las características del nuevo texto. A saber, el nuevo Reglamento propuesto disponía una responsabilidad colectiva de la Mesa en decisiones importantes y que no fuera solo el Presidente quien resolviera. También destacó Carrasco el esfuerzo por aumentar el número de Comisiones así como actualizar los temas que a ellas competen. En ese sentido, subraya la importancia que se le adjudicaba a la Comisión de Régimen Interno en la administración de la Corporación. Resalta el diputado los alcances de los Comités para agilizar temáticas y facilitar la rápida resolución de temas menores. También subrayó la normalización de las sesiones secretas, el juramento de los funcionarios de la Cámara y los homenajes, entre otras materias[155].

A su vez, el diputado radical por el Maule, Jaime Campos, destaca un novedoso aporte del nuevo Reglamento: la inclusión como artículo 1 de un listado de términos -una especie de glosario básico- de uso habitual en el trabajo legislativo, el cual es conveniente que sea conocido por los parlamentarios, "igual que cualquiera persona que tenga acceso a este documento, fundamentalmente, por la aludida falta de experiencia parlamentaria"[156].

150 Cámara de Diputados, sesión de 28 de marzo de 1990, p. 174.

151 *Ibidem,* pp. 174-232.

152 Cámara de Diputados, sesión de 5 de junio de 1990, p. 342.

153 Cámara de Diputados, sesión de 6 de junio de 1990, pp. 464 y ss.

154 Ley N° 18.918, publicada en el Diario Oficial el 5 de febrero de 1990.

155 Cámara de Diputados, sesión de 6 de junio de 1990, pp. 468-469.

156 *Ibidem,* p. 470.

Sin embargo, hubo algunas diferencias planteadas por el diputado de Renovación Nacional Arturo Longton en lo referente al voto secreto y a sus alcances y límites, discrepando del diputado Viera-Gallo, quien defendía su consignación. Sostuvo Longton que los diputados tienen "el deber moral, ante Chile entero y ante quienes nos eligieron, en particular, de mostrar con claridad lo que votamos y lo que hacemos"[157].

Finalmente, el proyecto fue sometido a votación y aprobado en general.

La Comisión de Régimen volvió a revisar el proyecto, haciéndose cargo de las observaciones e indicaciones formuladas. Informante de dicho texto fue el diputado de la Unión Demócrata Independiente Pedro Guzmán, en sesión del 26 de junio. Luego de revisar procedimientos de la hora de Incidentes, como los tiempos correspondientes a cada Comité; el método de elección de los Presidentes de Comisiones (proporcionalidad respecto del peso electoral versus negociación política, opción que finalmente se impuso); la pertinencia de crear nuevas comisiones, y el tema de las sesiones secretas, facultad consagrada finalmente a una decisión colectiva de los parlamentarios y no a la discrecionalidad del Presidente de la Corporación, entre otras materias discutidas, el proyecto de Reglamento de la Cámara fue votado en los artículos pertinentes que fueron objeto de debate y finalmente fue aprobado[158].

Este primer Reglamento de la Cámara de Diputados una vez recuperada la democracia fue promulgado el 5 de julio y publicado en el Diario Oficial el 17 de julio de 1990, bajo la presidencia del diputado José Antonio Viera-Gallo y la Secretaría de la Cámara ejercida por don Carlos Loyola Opazo.

REFERENCIAS

BIBLIOTECA DEL CONGRESO NACIONAL. Historia política BCN: http://historiapolitica.bcn.cl

Boletines de Sesiones de la Cámara de Diputados 1846-1990.

CÁMARA DE DIPUTADOS, *Monografía de la Cámara de Diputados 1811-1945*. Santiago: Publicaciones de la Cámara de Diputados, 1945.

CÁMARA DE DIPUTADOS. *Cámara de Diputados de Chile: 200 años*. Valparaíso, 2011.

CÁMARA DE DIPUTADOS. *Reglamento de la Cámara de Diputados 1941*. Santiago: Universo. Reimpresión de 1949.

CÁMARA DE DIPUTADOS. *Reglamento de la Cámara de Diputados y leyes complementarias*. Santiago: Imprenta, Litografía y Encuadernación Barcelona, 1904.

CÁMARA DE DIPUTADOS. *Reglamento de la Cámara de Diputados*. Santiago: Rapid, 1930.

CÁMARA DE DIPUTADOS. *Reglamento de la Cámara de Diputados*. Santiago, 1971.

CÁMARA DE DIPUTADOS. *Reglamento Interior de la Cámara de Diputados*. Santiago: Imprenta Nacional por M. Peregrino, 15 de julio de 1831.

CÁMARA DE DIPUTADOS. *Reglamento Interior de la Cámara de Diputados*. Santiago: Imprenta de la Opinión, 20 de julio de 1846.

157 *Ibidem*, p. 471.

158 Cámara de Diputados, sesión de 26 de junio de 1990, pp. 918-944.

CAMPOS HARRIET, Fernando. *Historia Constitucional de Chile.* Santiago: Jurídica, 1992.

EWERTZ, Ernesto. *Reglamento de las Cámaras. Necesidad de su reforma.* Memoria para obtener grado de licenciado en la Facultad de Leyes y Ciencias Políticas de la Universidad de Chile. Santiago: Imprenta Fiscal de la Penitenciaría, 1922.

GAZMURI, Cristián. *La historiografía chilena*, tomo I. Santiago: Taurus, 2006.

GUTIÉRREZ MARTÍNEZ, Marcos. *Anotaciones al Reglamento Interior de la Cámara de Diputados*. Santiago: Establecimiento Poligráfico Roma, 1897.

HEISE GONZÁLEZ, Julio. *Evolución histórica del pensamiento parlamentario en Chile.* Santiago: Instituto de Chile, Academia Chilena de la Historia, 1986.

MONTT PINTO, Gustavo. *Reforma del Reglamento de las Cámaras.* Memoria para optar al grado de Licenciado en la Facultad de Leyes y Ciencias Políticas de la Universidad de Chile, Santiago: La Unión, 1920.

OBANDO CAMINO, Iván. El desarrollo del personal parlamentario chileno, 1834-1924. *Revista Universum*, (26), vol. 2, 2011, Recuperado de http://www.scielo.cl/pdf/universum/v26n2/art_10.pdf

PEÑA OTAEGUI, Carlos. *Santiago de siglo en siglo: comentario histórico e iconográfico de su formación y evolución en los cuatro siglos de su existencia.* Santiago: Zig-Zag, 1944.

REPÚBLICA DE CHILE. Ley Nº 18.918, publicada en el *Diario Oficial* el 5 de febrero de 1990.

SÁNCHEZ, Néstor. *El Derecho escrito y las prácticas. Estudio sobre el Reglamento Interno de la Cámara de Diputados.* Valparaíso: Sociedad Imprenta y Litografía Universo, 1911.

Sesiones de los Cuerpos Lejislativos de la República de Chile 1811 a 1845. Santiago: Cervantes, 1887.

SUBERCASEAUX, Bernardo. *Historia del libro en Chile (Alma y Cuerpo).* Santiago: LOM, 2000.

VALDÉS VALDÉS, Ismael. *Prácticas Parlamentarias.* Santiago: Imprenta, Litografía y Encuadernación Barcelona, 1906.

VALENCIA AVARIA, Luis. *Anales de la República. Textos constitucionales de Chile y registro de los ciudadanos que han integrado los Poderes Ejecutivo y Legislativo desde 1810.* Santiago: Universitaria, 1951.

VÁSQUEZ, David. *Tramitación de la ley de Contribuciones y la de Presupuestos de 1891 como antecedentes de la guerra civil. Serie Informes,* Biblioteca del Congreso Nacional, 2011.

6 SEXISMO LINGÜÍSTICO EN SENTENCIAS CHILENAS

Per Eriksson[159]

RESUMEN

El propósito es averiguar si hay sexismos lingüísticos en las sentencias chilenas. Con el análisis crítico del discurso se organiza el texto en tablas, de acuerdo con los temas de erotismos y romanticismos. El idioma tiene un papel ideológico donde se puede valorar a los hombres más que a las mujeres. El sexismo es un tipo de discriminación. El sexismo lingüístico es la desvaloración a mujeres expresada en el lenguaje. Estudios anteriores muestran que en las sentencias canadienses no se ve a la violación como violencia forzada, sino como algo erótico y romántico. Estadísticas de la Cepal muestran que la representación femenina es baja en los parlamentos y en los máximos tribunales de justicia en Sudamérica y, en particular, en Chile. Para el corpus, que consta de dos sentencias chilenas sobre un caso de violencia doméstica, se limita al uso de erotismos y romanticismos. Los resultados muestran que en la sentencia de primera instancia hay muchos ejemplos de sexismos lingüísticos y, especialmente, erotismos. Sin embargo, en la sentencia de la Corte Suprema hay muy pocos ejemplos de sexismos lingüísticos y los que aparecen son referencias a la sentencia de primera instancia. Se recomienda hacer cambios que permitan subir la representación femenina y dar cursos y conferencias sobre la ciencia de género a quienes trabajan en el Poder Judicial en Chile. Puede ser útil mirar si es posible establecer leyes de cuotas para equiparar la representación de ambos sexos.

ABSTRACT

The purpose is to find out if there are linguistic sexisms in Chilean judgement. Organize the text with the critical discourse by the themes of eroticism and romanticism in tables. The language has an ideological role where you can value men more than women. Sexism is a type of discrimination sexism linguistics is devaluation of women expressed in language. Previous studies shows that in Canadian judgements rape is not seen as a forced violence but as something erotic and romantic. Statistics from the ECLAC shows that female representation is low in parliaments and in the highest courts of justice in South America, and particularly in Chile. For the corpus, which consists of two Chilean judgments on a case of domestic violence, it is limited to the use of eroticisms and romanticisms. The results show that in the judgment of the First Instance there are many examples linguistic sexisms and especially eroticisms, however in the judgment of the Supreme Court there are very few examples of

159 Magíster en Castellano, Universidad de Umeå, Suecia.

linguistic sexisms and those that do refer to the judgment of the First Instance. It is recommended to make changes that raise the representation of women and to give courses and conferences for those who work in the judicial branch in Chile about Gender Studies. It may be useful to look at whether you can create rules on representation by quotas for both sexes.

INTRODUCCIÓN

Cuando se estudian sentencias chilenas se advierte que son difíciles de entender porque tienen un lenguaje innecesariamente complicado y se pierde el hecho de que, muchas de ellas, parecen devaluar a las mujeres (Eriksson, 2016; Eriksson, 2018). Esta desvalorización es un tema fundamental porque afecta la posibilidad de ser juzgado de una manera justa, sin importar si eres hombre o mujer. Si se mejoran las condiciones para las mujeres chilenas, en realidad se mejoran las condiciones para todos los ciudadanos en Chile. En la estadística de Cepal (Comisión Económica para América Latina y el Caribe), órgano de la ONU (Organización de Naciones Unidas), se ve que Chile tiene poca representación de mujeres. La situación es peor en Chile que en otros países hispanohablantes en Sudamérica cuando se compara la representación femenina en parlamentos nacionales y en máximos tribunales de justicia (Cepal 30.06.2018):

GRÁFICO 4

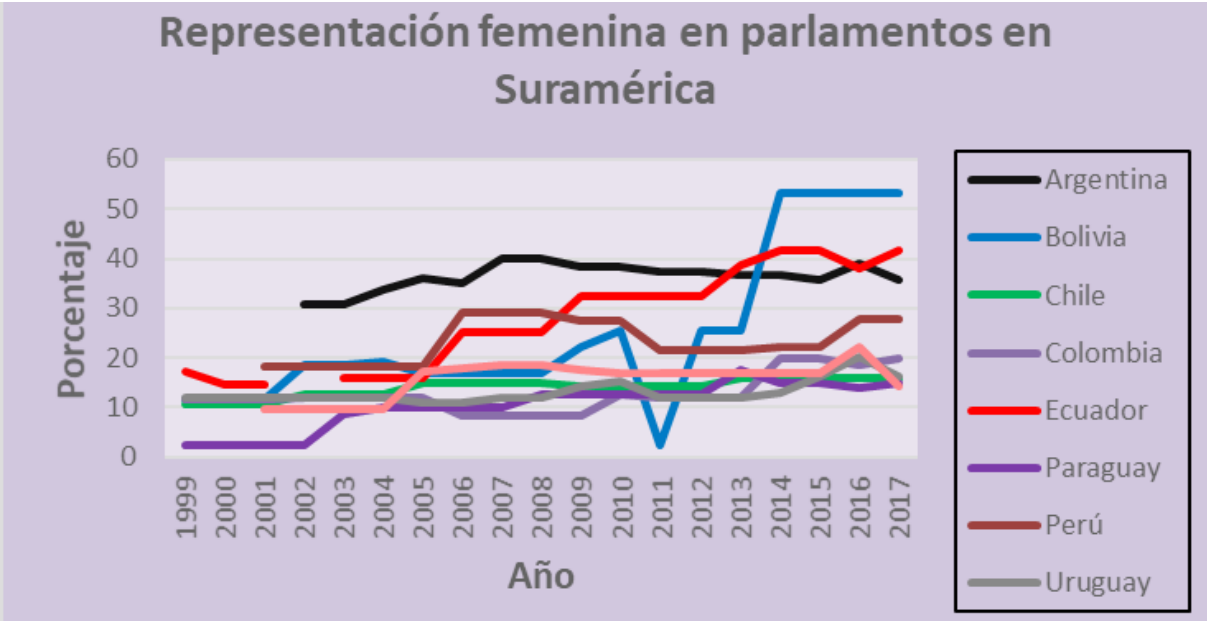


Diagrama 1: Representación femenina en parlamentos en Sudamérica

GRÁFICO 5

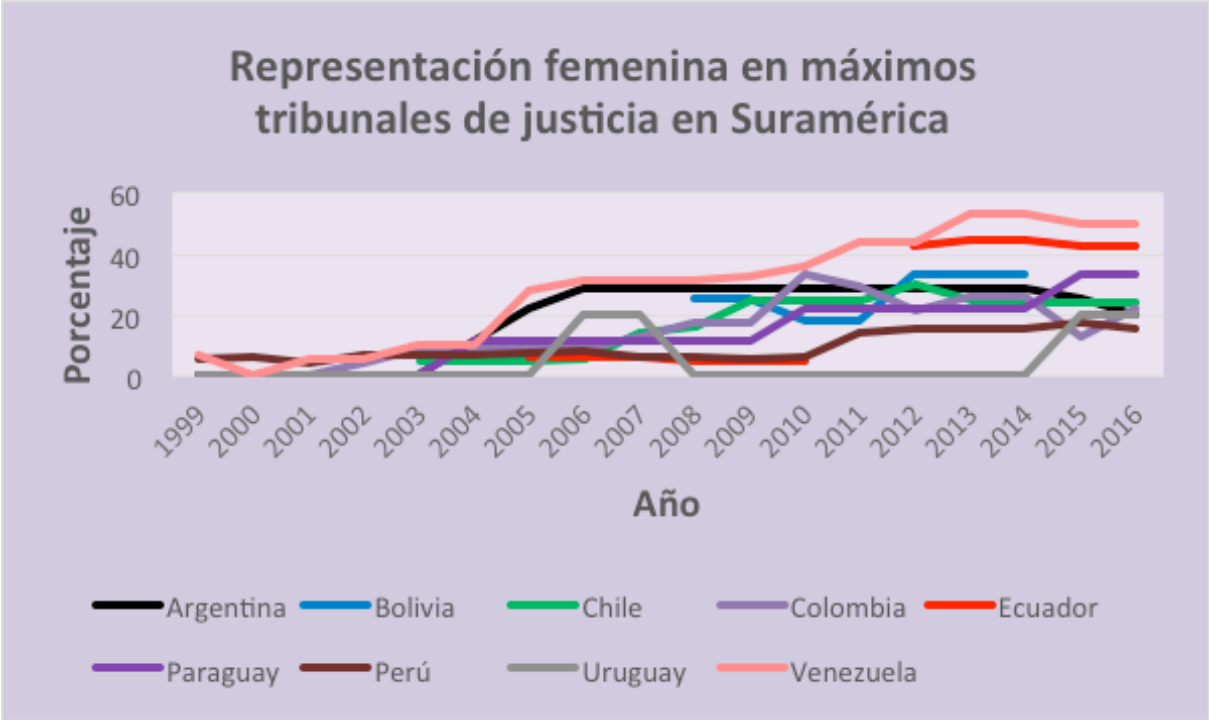


Diagrama 2: Representación femenina en máximos tribunales de justicia en Sudamérica

La desvalorización basada en género se llama sexismo. Cuando se expresan estos valores en el lenguaje se trata de sexismo lingüístico. No es tan obvio como se cree plantear lo que es sexismo lingüístico. Por esto, es importante definir conceptos básicos como qué es sexismo y sexismo lingüístico. Es razonable pensar que la poca representación femenina en órganos públicos afecta la situación de las mujeres en general en Chile.

MÉTODO

Es productivo analizar sentencias con análisis crítico del discurso (ACD) (Coates, 1994: 189). En este artículo se aplica el ACD de una manera sistemática, lo que significa acercarse a problemas sociales con los siguientes pasos (Fairclough, 2003: 184; Fairclough, 2006: 104):

-Empezar en un problema social que se refunde a cuestiones que por lo menos parcialmente lidian con discurso o un aspecto lingüístico. El problema que se ha investigado es la violencia doméstica expresada en sentencias judiciales y cómo el sistema judicial responde lingüísticamente hacía la víctima. Confiere a un tema tradicionalmente considerado como un problema personal, aunque en realidad es un problema social, como una acción social expresada en el discurso del corpus.

-Usar métodos de diferentes disciplinas, como ciencia de género, lingüística y estadística, aplicadas en las sentencias presentadas en tablas.

En el ACD de la sentencia se divide en dos temas o macroestructuras: erotismo y romanticismo. Con erotismo se entienden palabras y expresiones que presentan la violación y el abuso sexual como algo

erótico o escribir sobre sexo y sexualidad cuando no es un tema del discurso. Se entiende romanticismo cuando se describe el abuso sexual o la violación como algo romántico o escribir sobre actos o descripciones románticos cuando está fuera del tema del discurso. Las microestructuras del texto son las palabras y expresiones que son relacionados de los temas (Van Dijk, 2003: 152-154; Vadi-Fantauzzi, 2009: 53-54).

El corpus se encuentra en un caso de violencia doméstica en dos sentencias. La sentencia de primera instancia tiene 272 páginas y la sentencia de la Corte Suprema tiene 79 páginas. Es un corpus breve. Hay investigaciones anteriores sobre el mismo tema que hacen comparaciones posibles y saca conclusiones de la materia (Eriksson, 2016; Eriksson, 2018).

Es una ambición de este estudio investigar si existe sexismo lingüístico en las sentencias. Busca palabras en ambas sentencias relacionadas con algo romántico y erótico. Se presentan los resultados en tablas con la frecuencia de palabras y expresiones. Variaciones de la misma palabra o expresión se ponen en la misma categoría de ejemplos de microestructuras, como: vaginal, vagina, vagino, vaginales. Basado en estos resultados, se analiza la existencia del sexismo lingüístico y se hace una búsqueda para encontrar otras soluciones a fin de evitar este tipo de idioma en las sentencias.

SEXISMO LINGÜÍSTICO

El lenguaje mismo es importante no solo para la comunicación, sino que también tiene una función como portador o intermediador de valores e ideología. El lenguaje refleja los valores y la cultura del lugar donde el idioma opera y contribuye a esta cultura y sus valores. Por estas razones, el lenguaje juega un fuerte rol en la opresión de género (Milles, 2002: 189). En general, se clasifica todo según si es masculino o femenino y esto tiene como efecto que se da por descontado como un principio universal de la humanidad. Lo que es considerado ser masculino se valora más que lo que es considerado ser femenino. Esto no solo es una cuestión de diferencias entre géneros, además es una jerarquía androcéntrica en la sociedad actual (Cameron, 1992: 82, 84; Himanen, 1990: 16).

Para los estudios de la lingüística de géneros es necesario usar un marco de referencia interdisciplinario. Esto es importante para poder aprehender la complejidad del fenómeno y basarse en estudios de diferentes disciplinas (Wodak, 2005: 95). En este artículo se usan conocimientos de lingüística, lenguaje administrativo, ciencia de género y estadística.

Los investigadores que recomiendan un lenguaje neutro piensan que se puede crear igualdad entre mujeres y hombres mediante el uso del lenguaje, puesto que no repite o reinventa la jerarquía de género. Se tiene que recordar que esto no significa que el lenguaje es neutro de géneros o evitar hablar sobre géneros (Milles, 2002: 190).

La investigación sobre idioma y género se divide en dos líneas: sexismo en la estructura del lenguaje y cómo mujeres y hombres usan el código del lenguaje. Muchas veces se entiende el sexismo lingüístico como la dominación masculina en la estructura del lenguaje y el uso del idioma (Himanen, 1990: 15).

Por el idioma se puede discriminar de las maneras siguientes (Milles 2002: 190):

1. Uso del lenguaje para ridiculizar, disminuir o subordinar mujeres de otra maneras.

2. Hacer a las mujeres invisibles en la estructura del idioma. Esto puede ser por factores lingüísticos o históricos.

Con los erotismos y romanticismos se puede ridiculizar, disminuir a las mujeres en general y, especialmente, a la víctima en un juicio.

En el mundo en que vivimos se subordina a las mujeres y por esto más mujeres son afectadas por el sexismo, aunque los hombres también pueden ser víctimas del sexismo según un grupo de investigadoras suecas (Edlund *et al.*, 2007: 179). Sin embargo, Talbot (2010: 224) define sexismo como discriminación por su sexo y con la suposición de que las mujeres son inferiores a los hombres.

Se puede entender al sexismo como un tipo de discriminación parecido al racismo. Este tipo de discriminación genera fuerzas intensas en la sociedad e institucionaliza la desigualdad entre mujeres y hombres respecto del poder. Esto no significa que todos los hombres tengan poder sobre todas las mujeres (Mills, 2008: 1).

Cuando se analiza el sexismo hay que recordar que el lenguaje no es un sistema estático. El lenguaje es producto de negociaciones sobre significados, sobre el pasado tanto como el presente. Por esto se debe ver al lenguaje como una colección de significados disponibles (Mills, 2008: 124).

Hay diferentes formas de sexismo lingüístico. Una forma obvia es el uso de insultos de contenido sexual y palabras obscenas, lo que en lingüística se llama invectivas. Hay otras formas del sexismo lingüístico más sutiles, como el uso de pronombres, títulos de profesiones y maneras de oscurecer, invisibilizar a las mujeres o minimizarlas (Edlund *et al.*, 2007: 179-191). Además, Coates y Wade (2004: 501; 2007: 516) han mostrado que las sentencias, en el caso canadiense, en vez de ver la violación como violencia forzada se la describe como algo erótico y romántico. Si hay invectivas en las sentencias se definen como erotismos, dado que muchas palabras invectivas frecuentemente tienen significados relacionados con sexo. Este estudio es la base e inspiración del presente.

En el lenguaje administrativo y judicial existe también el sexismo lingüístico. Es decir, en el lenguaje mismo existe discriminación basada en el género de una persona. Esta discriminación tiene un trasfondo en el sexismo social, cuando se considera a un género inferior a otro. El sexismo lingüístico en estos textos puede ser causado en el orden de las palabras, por contenido semántico o por la forma de tratamiento (Conde Antequera, 2009: 74).

Es importante recordar que la lengua castellana, en sí misma, tiene recursos para evitar el sexismo lingüístico y evitar otras razones para usar el lenguaje de una manera discriminatoria (Conde Antequera, 2009:75).

RESULTADOS Y ANÁLISIS

Las sentencias estudiadas se tratan de hechos de violencia domestica de una pareja casada donde el hombre es el acusado y la mujer es la víctima.

El primer hecho se refiere a que el acusado golpea la puerta principal del inmueble de la víctima con un hacha el 5 de junio de 2015 a las 7:30 horas. Como no podía abrir la puerta principal, rompió la puerta de la cocina con el hacha. Dentro de la casa tomó el hacha y la levantó hacia la víctima y la amenazó. Las amenazas consistieron en matarla y quemar la casa de la víctima. Un hermano del imputado tuvo que calmarlo para que el acusado se retirara del inmueble (Sentencia de primera instancia 2016: 1).

El segundo hecho empieza a las 6:00 de la mañana del 14 de mayo de 2016 cuando hubo una discusión entre la víctima y el acusado bajo la influencia de alcohol, donde el imputado con insultos y amenazas,

descontrol y ataque obligaba a la víctima a huir de su casa. El acusado la persiguió en la calle y la golpeó en la cabeza y el tronco. Los golpes resultaron en una fractura occipital derecha, fractura de macizo facial en arco cigomático y piso órbita derecha, trauma auricular derecho que requirió cirugía de reconstrucción y múltiples lesiones contusas cortantes en cabeza, rostro y extremidades. Estas lesiones también provocaron compromiso de conciencia, *shock* hipovolémico y riesgo vital. Después de golpearla, el hombre volvió casi inmediatamente sobre ella con un objeto punzante y sacó ambos globos oculares de la víctima, lo que causó la pérdida total y permanente de la visión. Todas las lesiones casi provocaron la muerte de la víctima, si no hubiera sido por la intervención del hospital regional (Sentencia de primera instancia 2016: 2-3).

TABLA 1

Nivel Macro	**Discurso - Discriminativo** **Género: Erotismos y Romanticismos**	
Nivel Micro	**Palabras - Erotismos**	**Cantidad**
	Vaginal / Vagina / Vagino / Vaginales	45
	Espermios / Espermatozoide / Espermatozoides / Esperma	29
	Anal / Anales / Ano /Analmente	20
	Penetrado / Penetrada / Penetración / Penetraciones	18
	Agresión sexual / Agredida sexualmente	16
	Rectal / Recto	16
	Relaciones sexuales / Relación sexual	9
	Actividad sexual	9
	Eyaculado / Eyaculación / Eyacula / Eyacular	6
	Sexuales / Sexual / Sexo	6
	Espermáticas / Espermética / Espermático	5
	Secreción rectal	5
	Semen	5
	VIH	5
	Ataque sexual	4
	ETS (Enfermedad de Trasmisón Sexual)	4
	Informe de Sexología Forense	3
	Maraca	3
	Puta de mierda	3
	Vulva	3
	Delitos sexuales	2
	Gonorrea	2

Índole sexual	2
Perianal	2
Prostitución	2
Sexología Forense	2
Sifilis	2
Vida sexual	2
Violencia sexual	2
Abuso sexual	1
Acceso carnal	1
Cochina	1
Dilitación del orificio anal	1
El himen	1
El monte de venus	1
Estreñimiento	1
Flujo vaginal	1
Hepatitis B	1
Hueona	1
Huevear	1
Intravaginal	1
Introito vaginal	1
Labio inferior	1
Labios mayores y menores	1
Paredes vaginales	1
Pechos	1
Pene	1
Pliegues anales	1
Prácticas sexuales	1
Preservativos	1
Relación coital	1
Relaciones de carácter rectal	1
Ropa interior	1
Sostén	1
Vagina multípara	1
Viejo culiao	1

Tabla: Erotismos en la sentencia de primera instancia

Es llamativa la cantidad de palabras relacionadas con el sexo que se emplea en la sentencia de primera instancia presentadas en el Tabla 1. Esto también incluye las palabras eróticas con referencia a hombres, como espermios, semen y pene, describiendo dónde se encuentran los espermios y el semen en el cuerpo de la víctima. En las citas 1 a 4 se ven muchos ejemplos de erotismos y en las citas 1, 2 y 4 hay varias referencias sobre hombres que, en la realidad se dirigen a la víctima. El efecto del texto es que se desvalora a la mujer por la cantidad de erotismos cuando no es justificado por el tema del caso de lesiones y femicido. Otros estudios sobre sentencias chilenas han encontrado el mismo fenómeno con palabras y expresiones eróticas y románticas donde el tema tratado no es de delitos sexuales, no obstante, se usan erotismos para desvalorar mujeres (Eriksson, 2016; Eriksson, 2018).

> Cita 1:
>
> Agregó que cuando se encuentra semen en la cavidad rectal y vaginal, como no hay comunicación entre esas dos estructuras, se puede inferir que tuvo que retirar el pene de la vagina e introducirlo en el recto; con ello se puede inferir una reiteración, cuando se eyacula en la vagina, y luego si se acepta como ejemplo una eyaculación, o una penetración con liberación se semen en su interior, se puede inferir que fue repetitiva o reiterativa; eyacular implica liberar semen, si no hubiese eyaculado en el recto o viceversa, en una de las cavidades no habría semen (Sentencia de Primera Instancia 2016: 102).
>
> Cita 2:
>
> (...) cuando ella evaluó a XX no se produjo ningún tipo de desgarro; no pudo concluir ni tampoco descartar una penetración sexual porque la pérdida de tonicidad anal podía deberse a distintas causas; las penetraciones crónicas anales suelen asociarse a pérdida del tono del esfínter; una penetración aguda no suele asociarse a la pérdida de tonicidad a menos que cause un daño en el esfínter rompiendo fibras musculares... (Sentencia de Primera Instancia 2016: 107).

En la cita 3 se repiten invectivas fuertes, como "puta de mierda, maraca y cochina" en el discurso del imputado. En una sentencia se debe usar un lenguaje de alto nivel y es cuestionado usar y repetir invectivas. En vez de usar estas expresiones peyorativas se puede emplear la expresión "palabras no aptas para usar en una sentencia" o algo parecido:

> Cita 3:
>
> Interrogada por la abogada de la Intendencia, agregó que XX le dijo que desde que recibe el primer golpe y cayó al suelo, cerró los ojos y se hizo la muerta pensando que iba a detener la agresión, perdiendo el conocimiento hasta que despertó en Santiago; en cuanto a los insultos que Mauricio Ortega le decía, la trataba como puta de mierda, maraca, cochina (Sentencia de Primera Instancia 2016: 156).

Se aprecia en la cita 4 que se hacen muchos esfuerzos por investigar la vida sexual y pruebas de la vida sexual de la mujer. Pareciera que la mujer es la acusada y no la víctima. El contenido erótico de la sentencia es tan inmenso que se olvida que la causa versa sobre violencia doméstica y no sobre delitos sexuales. El lenguaje castellano tiene los recursos para que se pueda evitar el uso de sexismos lingüísticos:

> Cita 4:
>
> Y el Informe Pericial Analítico expuesto por el médico legista, Luis Orlando Ravanal Zepeda, en aquella parte en que analizó las muestras que resultaron positivas a contenido seminal a nivel vaginal y ano rectal en la ofendida, en que destacó el material encontrado en la zona rectal, que es de un individuo masculino, que son células espermáticas, que no coincide con la lista de cinco individuos con el que se compara ni con el de Mauricio Ortega; este hombre desconocido se repite en la muestra de contenido vaginal; en la zona vaginal también se encontró contenido de origen espermático que correspondía a Mauricio Ortega; lo anterior demuestra que hubo un depósito vaginal seminal de data reciente; lo anterior lo sustenta en que el examen bioquímico para la detección de contenido seminal y espermios, da cuenta que se encontraron espermatozoides, cabezas de

espermatozoides y unos completos, tanto en la zona rectal como vaginal; la presencia de espermatozoides completos, aunque sean escasos, da muestra que fue reciente, pues habitualmente, la célula espermática a nivel vaginal y rectal no suele sobrepasar las 72 horas en individuos vivos; la presencia de espermatozoides en la cavidad anal y rectal que no está preparada para albergarlas y conservarlas, por el vaciamiento gástrico que se hace habitualmente cada 24 horas, hace que las condiciones sean adversas y contribuye a la desaparición de esas células; por lo que encontrar espermatozoides completas acota el depósito a un rango no superior a 24 horas, lo que coincide con el período de la agresión (Sentencia de Primera Instancia 2016: 222-223).

También se analiza si hay romanticismos en la Sentencia de Primera Instancia. Como se muestra en la Tabla 2, hay pocas, pero es dudoso que sea necesario en un caso de violencia doméstica. Pero cuando se trata de una pareja casada hace años puede estar justificado usar romanticismos para dar un trasfondo a los hechos.

TABLA 2

Palabras Romanticismos	Cantidad
Relaciones voluntarias	2
Emparejado	1
Relación significativa	1
Relaciones	1
Relaciones recientes	1

Tabla 2: Romanticismos en la Sentencia de Primera Instancia

El uso de erotismos y romanticismos en la Sentencia de la Corte Suprema es limitado. Cuando aparece es para hacer referencias necesarias a la Sentencia de Primera Instancia. Por esto el tema aquí no es del sexismo lingüístico, lo que se evidencia en las Tablas 3 y 4.

TABLA 3

Nivel Macro	Discurso - Discriminativo Género: Sexismos y Romanticismos	
Nivel Micro	Palabras - Erotismos	Cantidad
	Relaciones sexuales	1

Tabla 3: Erotismos en la Sentencia Corte Suprema

TABLA 4

Palabras Romanticismos	Cantidad
No hay palabras romanticas	0

CONCLUSIONES

Es sorprendente que en la sentencia de primera instancia se encuentren tantas palabras relacionadas con sexo, es decir, erotismos. Además, se repiten invectivas fuertes, ofensivas para la víctima, cuando se pueden cambiar estas palabras y expresiones por términos más neutros. Esto tiene el efecto de que el lenguaje desvaloriza a la víctima porque es una mujer. A veces da la impresión de que ella es la acusada y que el tema del caso es su vida sexual y no la violencia que ella ha sufrido por parte del imputado.

Según investigadores, el sexismo lingüístico es sexismo expresado en el lenguaje. El idioma en sí mismo no es neutro, porque lleva valores e ideologías. El valor de la Sentencia de Primera Instancia apoya la idea de discriminar y oprimir a las mujeres. Dado que el idioma refleja las opiniones de la sociedad, que en este caso es la sociedad chilena, los resultados muestran que en la sociedad sí hay sexismo. Las Tablas 1 y 2 son una prueba de esto, aunque las Tablas 3 y 4 no contienen sexismos lingüísticos, sino que muestran que el sexismo es más fuerte en algunas partes del sistema judicial chileno y, probablemente, también en la sociedad chilena.

El sistema judicial o los tribunales no operan en un vacío, sino en una sociedad. Esta sociedad tiene valores e ideologías que afectan a todos. Estos valores se reflejan en la representación de mujeres y hombres en parlamentos nacionales y en los máximos tribunales de justicia, lo que afecta los valores que implementan autoridades, como los tribunales penales y los tribunales de familia. Según estadísticas de Cepal, hay menos representación femenina en Chile que en los otros países de Sudamérica donde se habla castellano. Por esto, es probable que la opresión contra las mujeres sea especialmente dura en Chile.

Por esto se deben dar cursos y conferencias sobre cómo escribir sentencias sin sexismos lingüísticos, como erotismos y romanticismos, y evitar el uso de invectivas. Las comunicaciones que emanan de autoridades y órganos políticos de poder influyen en los valores en la sociedad completa. Por lo tanto, es necesario escribir de otra manera y subir la representación femenina en todos los ámbitos de poder, incluido el académico.

En otros países se usa la legislación de cuotas para llegar a estos objetivos de representación con mayor porcentaje de mujeres, como en Argentina (Código Electoral Nacional, ley Nº 27412, 2017) y Bolivia (ley Nº 018, Ley del Órgano Electoral Plurinacional, 2010). En los Diagramas 1 y 2 se ve que la representación femenina es más grande en estos países.

Es importante subrayar que hay personas que trabajan en el sistema judicial en Chile que tienen sólidos conocimientos sobre el uso del lenguaje y cómo este afecta a acusados y víctimas y personas de géneros diferentes. Por esto es importante que todos los empleados con formación policial y jurídica participen en cursos y conferencias sobre ciencia de género y lenguaje no sexista.

REFERENCIAS

CAMERON, Deborah. *Feminism & Linguistic Theory* (segunda edición). Nueva York: Palgrave, 1992.

COATES, Linda *et al.* Anomalous language in sexual assault trial judgements. *Discourse and Society,* volumen 5(2), 1994, pp. 189-206.

COATES, Linda y WADE, Allan. Telling like it is isn't: obscuring perpetrator responsibility for violent crime. *Discourse and Society,* volumen 15(5), 2004, pp. 499-526.

COATES, Linda y WADE, Allan. Language and Violence: Analysis of Four Discursive Operations. *Journal of Family Violence*, volumen 22(7), 2007, pp. 511-522.

Código Electoral Nacional, ley Nº 27412, Buenos Aires, 22 noviembre 2017. Disponible en: https://reformaspoliticas.org/wp-content/uploads/2018/03/Ley-27.412-Paridad.pdf

CONDE ANTEQUERA, Jesús. *Lenguaje administrativo y derecho: el lenguaje como aspecto de la actividad administrativa.* Pamplona: Thomson Reuters, 2009.

EDLUND, Ann-Catrine; ERSON, Eva; MILLES, Karin. *Språk och kön.* Estocolmo: Nordstedts Akademiska Förlag, 2007.

ERIKSSON, Per. *Discriminación hacia los aymaras en el caso jurídico chileno de Gabriela Blas.* Umeå: Umeå Universitet, 2016.

ERIKSSON, Per. *Lenguaje administrativo en las sentencias, en especial en derecho de familia.* Santiago: Librotecnia, 2018.

FAIRCLOUGH, Norman. El análisis crítico del discurso como método para la investigación en ciencias sociales. En Wodak, Ruth y Meyer, Michael, *Métodos de análisis crítico del discurso* (Traducción: Tomás Fernández y Beatriz Eguibar), Barcelona: Gedisa, 2003, pp. 179-203.

FAIRCLOUGH, Norman; PARDOE, Simon y SZERSZYNSKI, Bronislaw. Critical Discourse Analysis and Citizenship. En Hausendorf, Heiko y Bora, Alfons, *Analysing Citizenship Talk: Social positioning in political and legal decision-making processes,* Amsterdam: John Benjamins Publishing Company, 2006, pp. 98-123.

HIMANEN, Ritva. *Kvinnliga ombudsman och manliga sjuksköterskor*. Uppsala: Hallgren & Fallgren Studieförlag AB, 1990.

Ley Nº 018, del 16 junio de 2010, Ley del Órgano Electoral Plurinacional. Gaceta Nº 0142, del 16 de junio 2010. Disponible en: https://reformaspoliticas.org/wp-content/uploads/2015/03/bolivialeyno18organoplurinacionalelectoraldebolivia.pdf

MILLES, Karin. Könsneutralitet eller könsblindhet? En studie av två broschyrer från socialstyrelsen. En Sundman, Marketta y Londen, Ann-Marie (redacción) *Svenskans beskrivning 25.* Åbo: Universidad de Åbo, 2002, pp. 189-199.

MILLS, Sara. *Language and Sexism.* Cambridge: Cambridge University Press, 2008.

TALBOT, Mary. *Language and Gender.* Cambridge: Polity Press, 2010.

VADI-FANTAUZZI, Juan. *Género y discurso: Análisis crítico del discurso en el contenido de los textos escolares de duodécimo grado del área de español y sus implicaciones para el currículo.* Rio Pedras (Puerto Rico): ProQuest Dissertations Publishing, Universidad de Puerto Rico, 2009.

VAN DIJK, Teun. La multidisciplinariedad del análisis crítico del discurso: un alegato en favor de la diversidad. En Wodak, Ruth y Meyer, Michael, *Métodos de análisis crítico del discurso (*Traducción: Tomás Fernández y Beatriz Eguibar), Barcelona: Gedisa, 2003, pp. 143-177

WODAK, Ruth. Gender Mainstreaming and the European Union: Inderdisciplinarity, Gender Studies and CDA. En Michelle M. Lazar (2005) *Feminist Critical Discourse Analysis: Gender, Power and Ideology in Discourse,* Nueva York: Palgrave, 2005, pp. 90-113.

SITIOS WEB

Comisión Económica para América Latina y el Caribe. Estadísticas de los siguientes enlaces, del 30 de junio 2018:

https://oig.cepal.org/es/paises/5/profile

https://oig.cepal.org/es/paises/6/profile

https://oig.cepal.org/es/paises/8/profile

https://oig.cepal.org/es/paises/9/profile

https://oig.cepal.org/es/paises/12/profile

https://oig.cepal.org/es/paises/19/profile

https://oig.cepal.org/es/paises/52/profile

https://oig.cepal.org/es/paises/22/profile

https://oig.cepal.org/es/paises/23/profile

CORPUS

Sentencia Corte Suprema, 11 de julio de 2017, Rol N° 19.008-17.

Sentencia Primera Instancia, Tribunal del Juicio Oral en lo Penal de Coyhaique, 2 de mayo de 2016, RUC N° 1600462017-1. RIT 1-2017.

7 RESEÑA
LA FORMACIÓN DE LA LEY, DE PABLO URQUÍZAR MUÑOZ Y CRISTÓBAL AGUILERA MEDINA

(ISBN 978-956-286-262-2)

Santiago, Chile, 182 pp., Editorial Metropolitana, 2019

Con un motivador prólogo del Ministro del Tribunal Constitucional Miguel Ángel Fernández, **La formación de la ley** se despliega accesible y directa hacia sus principales fortalezas y aportes que, en palabras de Fernández, "conjuga acertadamente lo teórico y lo práctico, pero denotando que Urquízar y Aguilera hacen su mayor contribución desde esta segunda perspectiva, tan necesaria como escasa en nuestra literatura parlamentaria".

La obra se estructura como un manual de consulta en tres capítulos: *Generalidades, Procedimiento General y Procedimientos Especiales,* correspondiendo al segundo de ellos revisar exhaustivamente cada fase o etapa del proceso de formación de la Ley al interior del Congreso Nacional, "siendo -en palabras del Ministro Fernández- prueba fehaciente del conocimiento que los autores han adquirido en su ejercicio profesional, constituyendo un ineludible material de consulta y apoyo para quien se desempeñe en el ámbito legislativo".

A pesar de esta perspectiva, la obra no se queda en lo meramente procesal o procedimental -como tan frecuentemente les ocurre a los abogados que describen el proceso legislativo- sino que, por el contrario, "sus autores van confrontando, evaluando y examinando cuestiones sustantivas (tal vez, cabría denominarlas, *políticas)* que se suscitan durante ese proceso formativo", siempre en palabras del Ministro Fernández.

Así, por ejemplo, Urquízar y Aguilera, detalladamente imbuidos de su experiencia de años como asesores legislativos, se pronuncian acerca de las críticas de que han sido objeto las leyes interpretativas de la Constitución; respecto de la muy contingente cuestión de las urgencias; de la no menos vigente cuestión de las condiciones para declarar inadmisible una iniciativa de ley y hasta acerca de la omnipresente intervención (también llamada "conocimiento") de la Comisión de Hacienda en el proceso legislativo chileno.

A juicio del destacado autor del prólogo de la obra, Urquízar y Aguilera "añaden apreciaciones sustantivas, tanto provenientes de la doctrina como del propio examen de los autores", apreciaciones que operan tanto como complemento del proceso -"exceden lo prescrito en el régimen jurídico aplicable"- o que directamente "vienen a llenar sus vacíos", haciendo referencia al uso frecuente en el texto de la alusión a que "en la práctica" se actúa en el proceso de formación de la ley de tal o cual manera, se hace de tal o cual modo, recogiendo por esa vía una rica y muy variada experiencia relativa a un sinnúmero de prácticas parlamentarias chilenas muy concretas y que, sin estar expresamente reglamentadas o codificadas, operan regularmente para posibilitar la marcha del proceso legislativo y resolver sus conflictos más recurrentes, echando muchas veces mano a la costumbre y a la buena fe.

Para sus autores, ***"La formación de la ley*** es fruto de un arduo trabajo que se potencia con la experiencia diaria de años asesorando legislativamente desde el Senado y la Cámara de Diputados, lo que (nos) permite exponer una visión integral del proceso de formación de la ley, haciendo que lo que está en la letra se vincule con la realidad práctica".

Y este objetivo no aparece solamente como logrado, lo que desde ya se agradece por parte de todos quienes trabajamos con las numerosas dimensiones que posee esa "realidad práctica" del proceso legislativo chileno -que incluye su difusión hacia una comunidad más amplia, razón de ser de ***Hemiciclo-,*** sino que aparece también como bastante evidente que también está muy bien servida la inspiración de los autores en *El Derecho Parlamentario* de León Martínez Elipe, quien tanto como lo hacen Urquízar y Aguilera aborda este complejo proceso no solo como "un orden de convivencia conforme a los valores reflejados en la Constitución", sino que, cual entomólogo, diseca este orden hasta el más ínfimo detalle de "las relaciones que mantienen entre sí las fuerzas con representación parlamentaria, en las materias propias de la competencia del Parlamento". Es decir, es la Política una vez más la que emerge como el telón de fondo de todas y cada una de las discusiones procedimentales y de forma, que tan a menudo parecen ocuparlo todo en el debate legislativo, pero que poseen una funcionalidad indiscutible para permitir y facilitar la tramitación de las leyes. Cuestiones de forma y procedimiento, así entendidas, que ahora serán de más fácil comprensión, para un público no necesariamente especializado, gracias al trabajo de Urquízar y Aguilera.

CONVOCATORIA
PARA COLABORAR EN REVISTA HEMICICLO

HEMICICLO es una revista semestral de la Academia Parlamentaria de la Cámara de Diputados que ofrece material para el análisis y la discusión del quehacer parlamentario en lo que concierne a legislación, fiscalización y representación. Además, tienen cabida las experiencias, reflexiones, comentarios e investigaciones sobre el acontecer nacional e internacional que constituyan un aporte al debate político y legislativo.

Por ello, extendemos esta invitación a parlamentarios, asesores, funcionarios del Congreso Nacional, mundo académico, centros de estudios y afines a enviar sus aportes para una nueva edición de esta publicación.

Las colaboraciones serán examinadas por el Consejo Editorial de la revista Hemiciclo, privilegiando el interés parlamentario y académico. Los contenidos serán de responsabilidad de sus respectivos autores.

Los artículos deberán cumplir con las siguientes exigencias formales:

1. El título debe ser descriptivo y no exceder, en lo posible, de quince palabras. Los subtítulos deben presentarse debidamente numerados hasta 1.1.1; la extensión del original debe ser entre 5.000 y 7.500 palabras para los artículos (excluyendo las notas a pie de página), y de 1.500 a 2.500 palabras para los comentarios de libros.

2. Los artículos deben incluir un resumen en castellano y en inglés que describa sus aspectos principales en 100 palabras y una breve reseña del autor que señale sus estudios y la institución en que los cursó, además de la actividad que desarrolla actualmente.

3. La bibliografía debe presentarse siguiendo el formato ISO 690 que se encuentra disponible en internet: http://www.academiaparlamentaria.cl. (publicaciones)

4. La tipografía debe ser Calibri, tamaño 11, con un interlineado de 1,5 y sin saltos de línea entre los párrafos.

5. Las contribuciones deben ser remitidas en formato Word al correo electrónico: academiaparlamentaria@congreso.cl.

6. No se aceptarán artículos que hayan sido publicados o que se considere ofrecer a otra publicación.

7. Los originales serán editados en cuanto a precisión, organización, claridad o consistencia con el estilo y formato de la revista.

8. El plazo de entrega de colaboraciones para el próximo número vence el 30 de noviembre de 2019.

Para contactarse con la Academia Parlamentaria:

Sitio Web: www.academiaparlamentaria.cl

Correo electrónico: academiaparlamentaria@congreso.cl

Teléfono: (56) 32 250 5009 -5591

“Tribunal Constitucional chileno y Teoría Democrática”
Humberto Nogueira Alcalá

“Reducción de Parlamentarios: una mirada a las propuestas en torno a la modificación de escaños en la Cámara de Diputados”
Rodrigo Escobar Saldivia

“El control del Congreso Nacional en el nuevo mecanismo de financiamiento de las capacidades estratégicas de la Defensa”
Pablo Urquízar Muñoz y Pamela Mardones Taladriz

“Acerca de la facultad presidencial del Artículo 104 de la Constitución: consideraciones a raíz de su primera aplicación”
Jorge Mera Schmidt

“Antecedentes históricos de algunos Reglamentos de la Cámara de Diputados de Chile 1811-1990”
David Vásquez Vargas

“Sexismo lingüístico en sentencias chilenas”
Per Eriksson

Reseña del libro La formación de la ley, de Pablo Urquízar Muñoz y Cristóbal Aguilera Medina
Juan Veglia Quintana

ACADEMIA PARLAMENTARIA
CÁMARA DE DIPUTADOS DE CHILE