

REVISTA DE DERECHO

AÑO XXIII OCTUBRE - DICIEMBRE DE 1955 N.º 94

DIRECTOR: ORLANDO TAPIA SUAREZ

CONSEJO CONSULTIVO:

ROLANDO MERINO REYES
ALEJANDRO VARELA SANTA MARIA
JUAN BIANCHI BIANCHI
QUINTILIANO MONSALVE JARA
MARIO CERDA MEDINA
ESTEBAN ITURRA PACHECO



ESCUELA TIPOGRAFICA SALESIANA — CONCEPCION (CHILE)

COLABORACION DEL SEMINARIO
DE DERECHO PUBLICO

REYNALDO OLIVA PEREIRA

Egresado de Derecho y Ayudante
del Seminario de Derecho Público

**ESTUDIO DE LAS INHABILIDADES PARLA-
MENTARIAS EN LA LEGISLACION
POSITIVA CHILENA**

1.—Las inhabilidades parlamentarias constituyen, conjuntamente con las incompatibilidades e incapacidades, un conjunto de impedimentos impuestos por la Constitución o la ley, a determinadas personas, en razón de los cargos que ocupan, para ser elegidas Diputados o Senadores. El fundamento de ellas lo encontramos en el principio de la separación de los poderes, o, más específicamente, en la no conveniencia de que unas mismas personas se dediquen a actividades diversas, que en ciertos casos incluso pueden ser contrapuestas.

Se definen las inhabilidades como el conjunto de prohibiciones o impedimentos que afectan a ciertas personas, en razón de los cargos que desempeñan o las actividades a que se dedican, para ser elegidas Diputados o Senadores.

2.—Nuestra Carta Fundamental, promulgada el 18 de Septiembre de 1925, reglamenta en su Capítulo Cuarto todo lo referente al Congreso Nacional, entre sus artículos 24 y 59, ambos inclusive.

El artículo 24 dispone que "el Congreso Nacional se compone de dos ramas: la Cámara de Diputados y el Senado".

En cuanto a la forma de realizar la elección, nuestro ordenamiento jurídico superior no señala un sistema determinado, limitándose a decir en su artículo 25: "En las elecciones de Diputados y Senadores se empleará un procedimiento que dé por resultado en la práctica una efectiva proporcionalidad en la representación de las opiniones y de los partidos políticos".

En la actualidad las elecciones se rigen por la Ley General de Elecciones, cuyo texto definitivo fue fijado por la Ley N.º 9.334, de 21 de Marzo de 1949. Esta ley establece el sistema de la cifra repartidora, con lo que se pretende dar representación a las minorías; por otra parte, también la ley tiende a asegurar la libertad electoral, entregando todo este proceso a personas enteramente independientes del Poder Ejecutivo. "La Ley de Elecciones asegura la más completa proporcionalidad en la representación, entregándose, como se sabe, gran parte del proceso electoral a los partidos políticos, dentro de un sistema que asegura una representación democrática, ya que todos los chilenos pueden intervenir en las elecciones, siempre que cumplan con los requisitos generales exigidos para ser ciudadanos" (1).

Además, la propia Constitución se encarga de entregar la calificación de las elecciones de Senadores y Diputados, como asimismo las reclamaciones de nulidad que se interpongan contra ellas, al Tribunal Calificador de Elecciones. Constituye ésta una de las reformas establecidas en 1925, toda vez que la Carta de 1833 entregaba a las propias Cámaras el procedimiento de calificación de su elección. Procedimiento demasiado engorroso y deficiente, la práctica demostró su ineficacia, por cuanto en oportunidades hubo de pasar más de dos años en la discusión de los poderes de los Diputados y Senadores, descuidando el conocimiento de asuntos de interés general.

En su artículo 27 se refiere nuestro Código Fundamental a las calidades o requisitos exigidos para ser miembro del Poder Legislativo, al decir: "Para ser elegido Diputado o Senador es necesario tener los requisitos de ciudadano con derecho a sufragio y no haber sido condenado jamás por delito que merezca pena

(1) Bernaschina González, Mario: "Manual de Derecho Constitucional". 1.ª Edición. Editorial Jurídica de Chile. Santiago, 1951. Tomo II, página 271.

INHABILIDADES PARLAMENTARIAS

567

aflictiva". En su inciso segundo agrega: "Los Senadores deben, además, tener treinta y cinco años cumplidos".

Es necesario concordar esta disposición con la del artículo 7.º del mismo Código Fundamental, que nos señala quiénes son ciudadanos con derecho a sufragio: "Son ciudadanos con derecho a sufragio los chilenos que hayan cumplido veintiún años de edad, que sepan leer y escribir, y estén inscritos en los Registros Electorales". Además, tampoco conviene perder de vista la limitación establecida en el inciso quinto del artículo 5.º de la Constitución, respecto de los que han adquirido la nacionalidad chilena por nacionalización: "Los nacionalizados tendrán opción a cargos públicos de elección popular sólo después de cinco años de estar en posesión de sus cartas de nacionalización".

Por su parte, el artículo 6.º de la Ley General de Elecciones dispone: "El requisito establecido en el artículo 27 de la Constitución Política del Estado de ser "ciudadano con derecho a sufragio" se cumple con la inscripción vigente en los Registros Electorales y con la posesión de las demás calidades indicadas en el artículo 7.º de la misma Constitución".

Con la actual redacción, ha desaparecido la posibilidad de que se interprete en forma falsa el precepto constitucional relativo al momento en que deben reunirse los requisitos necesarios para optar a los cargos de parlamentarios.

Durante la vigencia de la Constitución de 1833 se sostuvo que, en el caso de los Diputados, los requisitos debían reunirse en el momento de la elección; en cambio, tratándose de los Senadores, bastaba que se reunieran al momento de su incorporación al Senado. Sin embargo, el Senado, en sesión de fecha 30 de Agosto de 1897, reconoció la verdadera doctrina. "Casi parece excusado manifestar que si una persona carece de los requisitos el día de la elección, esta elección será nula. Así lo resolvió el Senado, con motivo de haber sido elegida una persona que no contaba aquel día con la edad requerida, aun cuando había cumplido esa edad a la fecha en que se incorporó a la Cámara. La razón es sencilla. Lo que da carácter de representante a un ciudadano es el voto de los electores. Ese carácter existe desde el momento en que resulta favorecido por la elección. Goza, por eso, desde entonces del fuero que le corresponde como miembro del Congreso. La

decisión de la Cámara que acepta sus poderes, no lo hace Senador: importa un trámite de elemental necesidad para la iniciación de las funciones de toda persona que obra en virtud de un título que recibe; pero, al fin, un mero trámite" (2).

En la actualidad, gracias a la redacción que se ha dado al precepto aludido, ha desaparecido toda posibilidad de duda o falsas interpretaciones, pues necesariamente se concluye que los candidatos deben reunir los requisitos exigidos por el artículo 27 de nuestro ordenamiento jurídico superior el día de la inscripción de las candidaturas, ya que en ese momento empieza el proceso electoral, y, no procediendo esta inscripción, el día mismo de la elección.

"En sesión de 28 de Febrero de 1933, la Comisión de Constitución, Legislación y Justicia de la Cámara de Diputados, resolvió que "si una persona es elegida Senador o Diputado, cuando se encontraba sobreseída temporalmente, no procede declarar su inhabilidad en conformidad a los artículos 8 y 27, porque el sobreseimiento temporal tiene la eficiencia de dejar sin efecto el auto declaratorio de reo", y, por consiguiente —agregamos nosotros—, el afectado recupera su calidad de ciudadano, suspendida por haber sido sometido a proceso (declarado reo)" (3).

La disposición constitucional dice que el ciudadano no debe haber sido condenado "jamás" por delito que merezca pena aflictiva, en otros términos, por un delito de aquéllos a que se refiere el artículo 37 del Código Penal.

Frente a esta disposición ha surgido un problema, cual es el saber si una persona amnistiada podría ser elegida Senador o Diputado.

Nos parece que de la letra misma de la disposición constitucional se desprende una respuesta negativa, dado que afirma categóricamente que el ciudadano "jamás" debe haber sido condenado, y en este caso la ley que concede la amnistía no puede ir contra el precepto expreso de la Constitución. Por otra parte, esta misma solución nos la da don Mario Bernaschina, cuando mani-

(2) Roldán, Alcibiades: "Elementos de Derecho Constitucional de Chile". Imprenta Barcelona. Santiago de Chile, 1913, página 250.

(3) Bernaschina González, Mario: Obra citada, páginas 273 y siguientes.

INHABILIDADES PARLAMENTARIAS

569

fiesta: "A nuestro juicio no, porque la Constitución emplea el término jamás, que no admite excepciones y, además, porque los efectos de la amnistía rigen para los casos que la ley establezca, pero no pueden referirse a modificar una disposición constitucional, como el artículo 27 que es muy claro y terminante" (4).

3.—Clasificación de las inhabilidades parlamentarias.—La primera clasificación que se hace de las inhabilidades parlamentarias, es la que distingue entre inhabilidades preexistentes e inhabilidades sobrevinientes.

Sin embargo, esta clasificación no es aceptada por la uniformidad de los tratadistas de Derecho Constitucional. "Algunos tratadistas han querido hacer la distinción anotada, pero la verdad es que las inhabilidades son anteriores a la elección y que las llamadas inhabilidades sobrevinientes no son más que una consecuencia de las incapacidades" (5).

Mucho más científica es la clasificación de las inhabilidades en absolutas y relativas.

Las personas afectas de una inhabilidad absoluta carecen de los requisitos necesarios para optar a los cargos de Diputado o Senador; en cambio, las que están afectas de una inhabilidad relativa pueden ser elegidas, pero en razón del cargo que desempeñan no pueden intervenir en la elección misma. Son éstas, las inhabilidades señaladas por el artículo 28 de la Carta Fundamental.

El referido artículo 28 textualmente dispone: "No pueden ser Diputados ni Senadores: 1.º Los Ministros de Estado; 2.º Los Intendentes y Gobernadores; 3.º Los Magistrados de los Tribunales Superiores de Justicia, los Jueces de Letras y los funcionarios que ejercen el Ministerio Público; y 4.º Las personas naturales y los gerentes o administradores de personas jurídicas o de sociedades que tienen o caucionan contratos con el Estado".

Este precepto constitucional nos sugiere las siguientes observaciones:

a) La disposición señalada en el numerando 1.º del recién transcrito artículo 28 es enteramente nueva en nuestra Constitu-

(4) Bernaschina González, Mario: Obra citada, página 274.

(5) Bernaschina González, Mario: Obra citada, página 278.

ción. "Era indispensable el establecimiento de esta inhabilidad puesto que la reforma tiene fundamentalmente el propósito de dejar deslindados hasta donde sea posible el personal y las atribuciones de cada uno de los poderes Ejecutivo y Legislativo, que antes se encontraban tan mezclados, con grave daño para el país. Además, la inhabilitación de los Ministros de Estado para ser elegidos miembros del Congreso, tiende también a resguardar la independencia de los electores, que antes podían ser influenciados por las intimidaciones o los halagos que un Ministro-candidato podía hacer valer" (6).

Por otra parte, por ser los Ministros funcionarios administrativos, que dependen exclusivamente de la confianza del Presidente de la República, lógicamente debe impedírseles su entrada al Congreso, pues de otra manera ello equivaldría a admitírseles y tolerárseles se preocuparan, desde sus respectivos despachos, de asuntos concernientes a su elección, descuidando los negocios propios de sus altas investiduras, con grave perjuicio para la marcha del país, o, lo que sería peor, a que utilizaran la influencia que el cargo les da con el objeto de procurarse nuevos electores.

b) La inhabilidad contenida en el numerando 2.º del artículo 28, referente a los Intendentes y Gobernadores, la encontramos ampliamente justificada, pues éstos son funcionarios dependientes del Presidente de la República y, más propiamente, del Ministerio del Interior, por lo que dispondrían de la fuerza pública y otros medios de intervención, en el supuesto caso que pudieran optar a los cargos de Diputados o Senadores.

c) En el número 3.º del ya citado artículo 28, se contiene la inhabilidad de los miembros del Poder Judicial. En este aspecto, nuestra Carta Constitucional conservó la disposición ya contenida en la Constitución de 1833, sin hacerle modificaciones ni aún en su tenor literal.

Las inhabilidades contenidas en los tres primeros números del artículo 28, que acabamos de examinar, han sido establecidas con el objeto de independizar a los miembros del Congreso Na-

(6) Guerra, José Guillermo: "La Constitución de 1925". Establecimientos Gráficos Balcells. Santiago de Chile, 1891, página 178.

INHABILIDADES PARLAMENTARIAS

571

cional de las influencias que sobre ellos puedan ejercer los poderes Ejecutivo o Judicial, y en resguardo de la libertad electoral, ya que éstos podrían aprovechar en beneficio propio la influencia que les dan los cargos desempeñados.

d) Finalmente, en el numerando 4.º del tantas veces citado artículo 28, se establece la inhabilidad de ciertas personas en razón de los intereses contrapuestos, que ellas tienen, a los del Estado.

Obedece esta causal de inhabilidad a una razón de ética o moral política, como lo dice con sobrada razón don Gabriel Amunátegui, esto es, que las personas que tengan negocios con el Estado, no se identifiquen con los representantes de la Nación.

Esta inhabilidad afecta únicamente a los gerentes o administradores de las personas jurídicas. La Subcomisión de reformas, entendió por gerentes o administradores de ellas, a los integrantes de sus Directorios o Juntas Permanentes, no extendiéndose la inhabilidad a la totalidad de los accionistas, pues ello habría sido evidentemente injusto.

Referente a esta inhabilidad existe un interesante pronunciamiento del Tribunal Calificador de Elecciones que dice: "Por vía de reclamación no se puede pedir la inhabilidad de un Diputado o Senador, fundada en tener contrato pendiente con el Fisco, porque su conocimiento es privativo de la respectiva Corporación" (7)

En el texto de la Constitución de 1833, la disposición que comentamos figuraba solamente circunscrita a dos tipos de contratos, aplicándose únicamente a las personas naturales. Hubo de reformarse dicho texto en la forma actual, en vista del aumento del poder económico de determinadas empresas, que en realidad importan un peligro mucho mayor que los contratistas particulares.

4.—Inhabilidades contenidas en otras leyes.—Pese a desprenderse del texto de los debates de la Subcomisión de reformas, que no podrían establecerse nuevas inhabilidades por medio de leyes ordinarias, tesis sostenida con ardor y magníficos argumentos

(7) *Repertorio de Legislación y Jurisprudencia Chilenas*. Tomo VII. Editorial Jurídica de Chile, Santiago, 1954. Página 111.

por el Profesor don Jorge Huneeus, en la práctica se han introducido algunas inhabilidades. "Para establecer en Chile nuevos motivos de exclusión o nuevas causas de incompatibilidad en el ejercicio de las funciones de Diputado o Senador —afirma el Profesor recién citado—, nos parece evidente que se necesitaría reformar la Constitución. No bastan para ello leyes ordinarias" (8).

Sin embargo, por medio del artículo 10 de la Ley N.º 7.295, se ha establecido una inhabilidad cuando se dice: "Los miembros de las Comisiones Mixtas de Sueldos no podrán pertenecer al Congreso Nacional dentro de los dos años siguientes al término de sus funciones, por cualquier causa". Por su parte, la Ley N.º 10.223, publicada en el "Diario Oficial" N.º 22.127, de 17 de Diciembre de 1951, que estableció el Estatuto del Médico Funcionario, contiene en el artículo 17 inciso 4.º, aunque no en términos tan explícitos, otra inhabilidad, al disponer: "A los profesionales funcionarios que cesaren en sus funciones por el hecho de optar a un cargo de elección popular, se les dará el derecho a reincorporarse a un grado equivalente al que desempeñaban en las condiciones y formas señaladas en el artículo 6.º".

Evidentemente que, tanto el artículo 10 de la Ley 7.295, como el inciso 4.º del artículo 17 de la Ley N.º 10.223, son contrarios al espíritu mismo de nuestra Carta Fundamental. Nuestra afirmación resulta tanto más sólida, cuanto que en la práctica, en diversas oportunidades, han sido elegidos Diputados o Senadores miembros de las Comisiones Mixtas de Sueldos, sin que se haya pedido a las respectivas Cámaras la inhabilidad de tales personas. Por vía de ejemplo podemos señalar los siguientes casos: en el año 1945 resultó elegido Diputado un ex-miembro de la Comisión Mixta de Sueldos de Linares; más tarde, fue elegida Diputado por Concepción, una ex-miembro de la Comisión Mixta de Sueldos de esta misma ciudad; finalmente, en las elecciones generales de Marzo de 1953, fue elegido Diputado un ex-miembro de la Comisión Mixta de Sueldos de O'Higgins.

Creemos que si alguna vez se intentara pedir la inhabilidad de un parlamentario por esta causal, ella sería desechada, por no

(8) Huneeus, Jorge: "La Constitución ante el Congreso". Tomo I, página 185.

INHABILIDADES PARLAMENTARIAS

573

contemplar la Constitución Política dicha causal de inhabilidad.

En cierta oportunidad se pretendió pedir la nulidad de una elección, fundada en el hecho de haber sido elegido Diputado un ex-miembro de una Comisión Mixta de Sueldos, y el Tribunal Calificador resolvió que "la petición de inhabilidad fundada en que un candidato había sido miembro de la Comisión Provincial Mixta de Sueldos no puede ser conocida por el Tribunal Calificador, porque dichos reclamos deben presentarse a la respectiva Corporación, en la oportunidad que el artículo 101 señala". Acorde con esta resolución del Tribunal Calificador, existe la siguiente: "El Tribunal Calificador no puede declarar que un Diputado se encuentra inhabilitado para ejercer el cargo, pues tanto el artículo 26 de la Constitución, como el artículo 101 de la Ley de Elecciones, establecen que esta declaración es atribución exclusiva de la Cámara respectiva" (9).

También viene a dar mayor solidez a nuestra argumentación, un interesante pronunciamiento de la Comisión de Constitución, Legislación y Justicia de la Cámara de Diputados, conociendo de una petición de inhabilidad fundada en el artículo 1.º en relación con el 43 de la Ley N.º 8.987, conocida más comúnmente con el nombre de "Ley de Defensa Permanente de la Democracia". En efecto, en dicha oportunidad se resolvió que, "atendida la causal que se invoca como constitutiva de inhabilidad, se ve que ella se fundaría en una prohibición que afectaría al señor Galleguillos Clett para ser candidato y no queda comprendida, por lo tanto, dentro de las inhabilidades establecidas en la Constitución Política. Debe tenerse presente que el inhábil puede optar a una diputación, y, en consecuencia, figurar como candidato y ser proclamado en tal carácter, sin que esto impida que la Cámara pueda resolver, en su oportunidad, que el elegido es inhábil" (10).

En aquella oportunidad, la Comisión de Constitución, Legislación y Justicia de la Cámara de Diputados no se pronunció sobre el fondo mismo de la solicitud, por considerar que se fun-

(9) *Repertorio de Legislación y Jurisprudencia Chilenas*, Tomo VII, páginas 328 y 111, respectivamente.

(10) *Boletín de Sesiones Ordinarias de la Cámara de Diputados*, Año 1949 (28 de Junio), páginas 372 y 373.

daba en una causal que no era constitutiva de inhabilidad. "En el caso de la presentación formulada, no se trata propiamente de la inhabilidad del elegido, sino de establecer la nulidad de la declaración de candidatura, materia ésta que no es de competencia de la H. Cámara".

Estamos perfectamente de acuerdo con la doctrina sustentada por la Comisión informante, pues en el caso estudiado debió pedirse la nulidad de la declaración de candidatura, de conformidad al procedimiento señalado por la Ley de Elecciones. Sin embargo, en una oportunidad el Tribunal Calificador de Elecciones no se pronunció sobre la petición de nulidad de las declaraciones de candidaturas y resolvió que "el hecho de que algunos candidatos pertenezcan a un determinado partido político no es causal de nulidad de la elección, sino una causal de inhabilidad que debe conocer la respectiva Corporación" (11). En nuestra opinión el criterio seguido por el Tribunal Calificador es errado, ya que la causal invocada era de nulidad de la declaración de candidatura y no de inhabilidad. Sin embargo, este criterio ha sido ratificado por otra resolución del Tribunal Calificador, la que en su parte pertinente dice: "El hecho de que algunos candidatos pertenezcan al Partido Comunista y profesen la ideología de ese partido, no constituye, a juicio del Tribunal, una causal de nulidad de las respectivas elecciones que caiga dentro de la competencia del Tribunal Calificador, sino una causal de inhabilidad, que se rige por el artículo 98 de la Ley de Elecciones" (12).

5.—Epoca en que debe intentarse la inhabilidad y autoridad competente para conocer de ella.—A esta materia se refieren los artículos 26 de la Constitución y 101 de la Ley de Elecciones.

El artículo 26 de la Constitución Política dispone: "La calificación de las elecciones de Diputados y Senadores y el conocimiento de las reclamaciones de nulidad que se interpongan contra ellas, corresponden al Tribunal Calificador". Agregando en

(11) Repertorio de Legislación y Jurisprudencia Chilenas. Tomo VII, página 111.

(12) Repertorio de Legislación y Jurisprudencia Chilenas. Tomo VII, página 328.

INHABILIDADES PARLAMENTARIAS

575

su inciso segundo: "Pero, tanto la Cámara de Diputados como el Senado, tienen atribuciones exclusivas para pronunciarse sobre la inhabilidad de sus miembros y para admitir su dimisión, si los motivos en que la fundaren fueren de tal naturaleza que los imposibilitaren física o moralmente para el ejercicio de sus cargos. Para aceptar la dimisión, deben concurrir las dos terceras partes de los Diputados o Senadores presentes".

Refiriéndose a la oportunidad en que debe pedirse la inhabilidad de los Senadores o Diputados electos, el artículo 101 de la Ley de Elecciones, dispone: "Las reclamaciones sobre inhabilidad de los electos para Diputados o senadores, se presentarán a la respectiva Corporación antes del 1.º de Junio del año en que se verifiquen las elecciones ordinarias. En las elecciones extraordinarias, el plazo será de 10 días contados desde aquel en que el Tribunal Calificador haya aprobado la elección".

La Constitución no reglamenta en ninguna de sus disposiciones, el quorum necesario para que las respectivas Cámaras se pronuncien sobre la inhabilidad de algunos de sus miembros. En tal caso, aplicando las reglas generales, debemos necesariamente concluir que para aprobarla bastaría la simple mayoría de los Diputados o Senadores presentes.

A complementar lo dispuesto en nuestro ordenamiento jurídico superior, han venido los Reglamentos de la Cámara de Diputados y del Senado, los que además señalan el procedimiento a seguir en tales casos. Así, el artículo 19 del Reglamento de la Cámara de Diputados establece que, para aprobar la inhabilidad de alguno de sus miembros, se necesita un quorum de los dos tercios de los Diputados presentes. Igual solución nos da el artículo 11 del Reglamento del Senado, que empezó a regir el 1.º de Agosto de 1954, con lo que solucionó satisfactoriamente un vacío presentado por el antiguo Reglamento de esa Alta Corporación, ya que no establecía un quorum especial para pronunciarse sobre las inhabilidades.

La solución que nos da el actual artículo 11 del Reglamento del Senado, nos parece muy acertada, toda vez que reconoce la enorme trascendencia que encierra el conocimiento de las inhabilidades, y, por otra parte, está de acuerdo con el espíritu mismo de la Constitución Política, la que exige para conocer de la dimi-

sión de los Diputados o Senadores un quorum de los dos tercios de los presentes y, sin duda, por un error excusable no lo exigió para pronunciarse sobre las inhabilidades, asunto mucho más grave que la dimisión.

Referente a esta misma materia de las inhabilidades, el Reglamento del Senado contiene una disposición de gran interés, al estatuir en su artículo 8.º que "no podrán los Senadores promover, debatir ni votar ningún asunto que interese directa o personalmente a ellos, a su cónyuge y a sus colaterales hasta el cuarto grado de consanguinidad y tercero de afinidad ambos inclusive. Sin embargo, no regirá esta inhabilidad en negocios de índole general que interesen al gremio, profesión, industria o comercio a que pertenezcan, en elecciones, o en aquellos asuntos de que trata el título XII de este Reglamento". Es necesario dejar establecido que el título XII se refiere a las atribuciones exclusivas del Senado.

* * *

Antes de finalizar este párrafo, consideramos de importancia referirnos a algunos pronunciamientos recaídos al conocer, tanto el H. Senado como la H. Cámara de Diputados, de la inhabilidad de varios de sus miembros.

En efecto, en el año 1941 fué pedida la inhabilidad de varios Diputados pertenecientes al Partido Comunista. La Comisión de Constitución, Legislación y Justicia de la Cámara de Diputados sostuvo que "los afectados por una petición de inhabilidad no pueden tomar parte en la votación para decidir su propia inhabilidad". En esta misma oportunidad también se resolvió que "si se pide la inhabilidad contra un grupo de parlamentarios de un mismo partido, éstas deben tratarse separadamente, pudiendo, en tal caso, los afectados votar las inhabilidades deducidas en contra de sus compañeros" (13).

En el mismo año 1941, el H. Senado llegó a una conclusión diferente, al decir, que "si se pide la inhabilidad de la totalidad de los miembros de un determinado partido, los Senadores del señalado partido pueden votar aún tratándose de su caso particular" (14). Como vemos, este criterio es diametralmente opuesto

(13) *Boletín de Sesiones de la Cámara de Diputados*. Año 1941, página 1175.

(14) *Boletín de Sesiones del Senado*. Año 1941, Tomo II, página 921.

INHABILIDADES PARLAMENTARIAS

577

al señalado en la disposición del Reglamento del Senado antes transcrito y, evidentemente, es preferible el sistema establecido por el artículo 8.º del mencionado Reglamento.

En lo tocante a esta misma materia de las inhabilidades hemos encontrado un interesante pronunciamiento de la Comisión de Constitución, Legislación y Justicia de la Cámara de Diputados, que se refiere a la posible inhabilidad que afectaría a los Diputados en el caso de que el partido a que pertenecen les solicite su renuncia. El aludido informe establece: "Si el partido ordena la renuncia, no se produce la inhabilidad moral del parlamentario. Las relaciones de los parlamentarios con los partidos a que están afiliados son vínculos de carácter privado que no deben afectar jamás el ejercicio constitucional de los cargos de Diputados y no inhabilitan moralmente al parlamentario del ejercicio de su cargo, si el partido ordena la renuncia" (15).

Evidentemente, esta solución es la que está de acuerdo con el texto de la Constitución Política, ya que mal podría pretender crearse una inhabilidad de orden moral, nacida del no acatamiento de la orden del partido de presentar la renuncia al cargo. Mientras no se establezca por la ley la reglamentación de las relaciones de los parlamentarios con los partidos, nos parece que ésta es la única solución correcta.

6.—Inhabilidades sobrevinientes.—Se refiere a ellas el artículo 31 de la Constitución Política del Estado, al disponer: "Cesará en el cargo el Diputado o Senador que se ausentare del país por más de treinta días, sin permiso de la Cámara a que pertenezca, o, en receso de ella, de su Presidente. Sólo leyes especiales podrán autorizar la ausencia por más de un año". Agregando en su inciso segundo: "Cesará también en el cargo el Diputado o Senador que, durante su ejercicio, celebrare o caucionare contratos con el Estado; y el que actuare como abogado o mandatario en cualquier clase de juicios pendientes contra el Fisco, o como procurador o agente en gestiones particulares de carácter administrativo".

El inciso segundo del artículo 31 recién transcrito, señala tres

(15) Repertorio de Legislación y Jurisprudencia Chilenas. Tomo VII, página 47.

situaciones diferentes, a saber: a) caucionar o celebrar contratos con el Estado; b) actuar como abogado o mandatario en juicios contra el Fisco; y c) servir de procurador o agente en gestiones particulares de carácter administrativo. Analizaremos, separadamente, cada una de estas situaciones.

a) La Constitución política prohíbe a los parlamentarios la celebración de cualquier contrato con el Estado, siendo esta disposición una consecuencia de la ya estudiada del artículo 28 N.º 4.º. En la prohibición del artículo 31 quedan comprendidas tanto las instituciones semifiscales, como los servicios públicos o autónomos del Estado (16).

El precepto constitucional se refiere a todos los contratos, "pero no se limita la actividad industrial o comercial de los Diputados o Senadores prohibiéndoseles la celebración o caución de contratos con el Estado, sino que se sanciona con la caducidad del mandato legislativo. En tal emergencia, el Diputado o Senador que pretende celebrar o caucionar un contrato con el Estado, puede hacerlo, evitando incurrir en la caducidad mediante la presentación y aceptación previa de su renuncia" (17).

En el año 1929, la Cámara de Diputados resolvió, contestando una consulta de uno de sus miembros, que no existe incompatibilidad legal para que un Diputado pueda presentarse como postor a un remate del arrendamiento de un fundo de propiedad de la Junta de Beneficencia y para que, en caso de adjudicarse el arriendo, firme e inscriba el contrato correspondiente.

b) La segunda inhabilidad, o sea, actuar como abogado o mandatario en juicios contra el Fisco, es enteramente nueva. En la anterior Constitución no existe antecedente alguno sobre ella.

En este aspecto, es de hacer notar que la prohibición rige solamente tratándose de juicios contra el Fisco, de lo que se deduce que un parlamentario perfectamente podría actuar como abogado o mandatario en juicios contra las instituciones semifiscales.

(16) Véase: Informe del Consejo de Defensa Fiscal N.º 446, de 16 de Julio de 1942 y Dictamen de la Contraloría General de la República N.º 19.062, de 1942.

(17) Guerra, José Guillermo: Obra citada, páginas 206 y 207.

INHABILIDADES PARLAMENTARIAS

579

les u otros organismos dependientes del Estado que no son propiamente el Fisco. Existe, entonces, una notable diferencia con la primera parte del artículo, en la que se prohíbe la celebración de cualquier contrato con el Estado.

El fundamento de esta disposición lo encontramos bastante lógico; con ello se pretende evitar que particulares aprovechen la posible influencia de los parlamentarios-abogados para obtener ventajas en sus juicios contra el Fisco. En todo caso, esta disposición aleja cualquiera posibilidad de duda sobre la actuación de los parlamentarios-abogados.

Por su parte, de las actas de la Subcomisión de Reformas de la Constitución se desprende que este precepto no se aplica a los casos en que el Diputado o Senador deba intervenir en causa propia, como sería el caso de una expropiación. Reconociendo este principio, encontramos dos pronunciamientos de la H. Cámara de Diputados, de fechas 1.º de Julio de 1936 y 15 de Julio de 1942 (18).

c) La tercera inhabilidad sobreviniente, esto es, servir de procurador o agente en gestiones particulares de carácter administrativo, tiene como único objeto combatir la "gestión administrativa". Con ella "se quiso impedir el oficio de gestor, al que se habían dedicado los parlamentarios durante la crisis del parlamentarismo criollo y que había producido toda clase de inmoralidades, porque los Ministros se veían obligados a resolver los asuntos en la forma que los solicitaban los parlamentarios gestores" (19).

En su sentido recto, se entiende por "gestión administrativa", toda "tramitación de alguna solicitud ante el poder Ejecutivo o las autoridades de su dependencia, por el interesado mismo o por cualquiera persona en su nombre". En este sentido, la gestión nada tiene de reprochable; más aún, de esta manera se está ejerciendo un derecho que la propia Constitución garantiza: el de petición. Pero cuando por medio de la influencia de personas al-

(18) Boletín de Sesiones Ordinarias de la Cámara de Diputados: Año 1936, página 642 y Año 1942, página 505.

(19) Bernaschina González, Mario: Obra citada, página 315.

tamente vinculadas, política o socialmente, se trata de obtener un beneficio ilegítimo con desmedro de los intereses del Estado, entonces sí que es condenable.

En Chile, los gestores administrativos han constituido una verdadera plaga, tanto más peligrosa cuanto que gran cantidad de ellos han logrado ser designados miembros del Congreso y han puesto al servicio de intereses particulares la influencia que este cargo les da.

"Los gestores administrativos han sido los peores azotes del país, porque, al amparo de sus decisivas influencias, las empresas o compañías nacionales o extranjeras han cometido los más estupendos latrocinios en perjuicio del Estado, y han violado las leyes, ordenanzas y contratos, en perjuicio del público, todo con la más vergonzosa impunidad" (20).

* * *

Antes de finalizar este pequeño comentario relativo al último acápite del inciso segundo del artículo 31, nos parece de bastante interés conocer el informe de la Comisión de Constitución, Legislación y Justicia del H. Senado, recaído en las solicitudes de inhabilidad en contra de la ex-senadora por Santiago, doña María de la Cruz (21).

En efecto, la petición de inhabilidad se fundaba en el hecho de que la mencionada senadora había intervenido ante el Director General de la Empresa de los Ferrocarriles del Estado, a fin de que se adjudicara a una determinada persona la propuesta para adquirir cierta cantidad de relojes, que la Empresa de los Ferrocarriles entregaría a su personal.

La primera cuestión de derecho que surgió en el seno de la H. Comisión, fue la de determinar si la gestión de que se acusaba a la ex-senadora era propiamente una "gestión particular de carácter administrativo" de aquellas que producen la cesación en el cargo de Congresal. La duda surgió desde el momento "que se

(20) Guerra, José Guillermo: Obra citada, página 208.

(21) Boletín de Sesiones del Senado, N.º 15.427, año 1953.

INHABILIDADES PARLAMENTARIAS

581

tuvo conocimiento de que los relojes de que se trata habían sido adquiridos no por la Empresa misma, sino por el personal de ésta”.

“Sin embargo, muy pronto hubo unanimidad en el seno de vuestra Comisión para estimar que tiene este carácter dadas las características de la negociación, que supuso una intervención directa de la Empresa misma, a través de sus representantes y demás funcionarios superiores, la que solicitó propuestas, las calificó y resolvió por medio de órdenes y decretos administrativos, anticipando incluso el dinero necesario para la operación que recuperó posteriormente mediante descuentos en las planillas mensuales de sueldos”.

“Estas circunstancias y modalidades son suficientes a nuestro juicio para calificar la gestión de administrativa, aun cuando no haya tenido interés en ella la Empresa, porque la disposición constitucional no distingue ni considera como requisito el interés económico que pueda haber en juego”.

En su informe, la Comisión llegó a otra conclusión que nos parece de gran interés y es la relativa al momento en que empieza a regir el inciso 2.º del artículo 31 de nuestra Carta Fundamental. A este respecto, en el seno de la Comisión surgieron tres criterios diferentes, a saber: 1.º El precepto constitucional rige desde el momento mismo de la elección; 2.º El rige desde el instante en que el parlamentario se incorpora a sus funciones, por medio del juramento de rigor; y 3.º El precepto es aplicable desde la fecha de la resolución del Tribunal Calificador que aprueba la respectiva elección.

Los dos primeros criterios fueron dejados de mano, por falta de fundamento lógico y legal. En efecto, el precepto aludido no puede regir desde el día de la elección, pues en tal fecha no se sabe a ciencia cierta quiénes serán los definitivamente electos, lo que sólo se produce a partir de la resolución del Tribunal Calificador que los proclama como Diputados o Senadores, dado que tal resolución, de conformidad a lo dispuesto en el artículo 105 de la Ley de Elecciones, “importa la aprobación de la elección para todos los efectos constitucionales, y servirá de título a los electos para incorporarse a la Cámara o al Senado, y comenzar a ejercer sus funciones”.

"Tampoco resulta lógico ni constitucional diferir la aplicación del precepto constitucional en cuestión, al tiempo del juramento del Diputado o Senador, porque no es éste un requisito exigido por la Constitución para adquirir la investidura parlamentaria, que se tiene con todas sus prerrogativas y responsabilidades desde el instante de la aprobación de la elección por el Tribunal Calificador, sin perjuicio de las excepciones expresas que ella consagra respecto de determinadas garantías, que rigen desde el momento de la elección".

No puede dejarse la aplicación del precepto en estudio al puro arbitrio del interesado, pues en tal caso bastaría que el parlamentario electo postergara el juramento, para dejar sin efecto la aplicación de dicha disposición, y siempre se aprovecharía de la influencia que da el cargo de parlamentario.

Por todas las razones expuestas, la totalidad de los miembros de la Comisión de Constitución, Legislación y Justicia del H. Senado, llegaron a la conclusión de que "el precepto del artículo 31 inciso 2.º de la Carta Política del Estado rige desde la fecha de la resolución del Tribunal Calificador que aprueba la elección respectiva".

En mérito de las razones expuestas y de los antecedentes allegados, la Comisión recomendó el rechazo de las dos solicitudes de inhabilidad. Sin embargo, el Senado aprobó la inhabilidad de la ex-senadora doña María de la Cruz, lo que nos indica que en muchas oportunidades las Cámaras obran impulsadas por razones de orden puramente político.

7.—Las inhabilidades en el Proyecto de Reforma Constitucional.—El Proyecto de Reforma Constitucional, aprobado por la Cámara de Diputados y que actualmente se encuentra en la Comisión de Constitución, Legislación y Justicia del H. Senado, contiene interesantes reformas en materia de inhabilidades.

En efecto, el actual artículo 28 es reemplazado por el siguiente:

"No pueden ser elegidos Diputados ni Senadores: 1.º El Presidente y el Vicepresidente de la República, los Ministros de Estado, los Intendentes y Gobernadores, los Magistrados de los Tribunales Superiores de Justicia, los Jueces Letrados, los Funcionarios que ejercen el Ministerio Público y los miembros en servicio

INHABILIDADES PARLAMENTARIAS

583

activo de la Fuerza Pública; 2.º Los que dentro de los tres meses anteriores a la elección hubieren tenido cualquiera de las calidades que indica el número anterior; y 3.º Las personas naturales y los gerentes y administradores de personas jurídicas o de sociedades que tengan o caucionen contratos con el Estado”.

El artículo 28 recién transcrito presenta las siguientes modificaciones en relación con su actual texto:

a) Refunde en el numerando 1.º las inhabilidades contenidas en los tres primeros números del texto vigente. Reforma que encontramos lógica, toda vez que se trata de inhabilidades que tienen un mismo origen y fundamento: ser empleado administrativo o miembro de otro poder del Estado.

b) Agrega dos nuevas funciones que inhabilitan a los que las desempeñan para ser Diputados o Senadores: el Vicepresidente de la República y “los miembros en servicio activo de la Fuerza Pública”, disposición esta última que no hace otra cosa que corroborar la intención del legislador de alejar definitivamente del Parlamento a los miembros de las Fuerzas Armadas en servicio activo. Esta intención también queda de manifiesto en los artículos 4.º y siguientes del Proyecto.

c) Finalmente, el número 2.º del citado artículo 28, hace inhábiles a los que, dentro de los tres meses anteriores a la elección, hubieren tenido cualesquiera de las calidades indicadas en el numerando 1.º.

Por último, conviene no olvidar la modificación referente a la competencia para conocer de las inhabilidades que afecten a los Diputados y Senadores, competencia que en el Proyecto corresponde al Tribunal Calificador de Elecciones, sistema que nos parece más serio y que da más garantías de imparcialidad, pues las Cámaras, en ciertos casos, pueden dejarse influenciar por mayorías políticas ocasionales.

* * * * *