

DJG
1990



INFORME DE LA COMISION DE CONS-
TITUCION, LEGISLACION, JUSTICIA
Y REGLAMENTO RECAIDO EN LA
CONSULTA DE LA SALA ACERCA DE LA
EXACTA INTERPRETACION DE LOS
ARTICULOS 54, 55, 56 y 57 DE LA
CONSTITUCION POLITICA DE LA
REPUBLICA.

(BOLETIN N° S16-10)

Honorable Senado:

Vuestra Comisión de Constitución, Legislación, Justicia y Reglamento tiene el honor de informaros la consulta que tuvisteis a bien formularle, a proposición del H. Senador señor Lavandero, acerca de la exacta interpretación de los artículos 54, 55, 56 y 57 de la Constitución Política de la República.

Los mencionados preceptos regulan las denominadas prohibiciones parlamentarias.

En doctrina, ellas se clasifican en inhabilidades, que son prohibiciones de elección a un cargo de Diputado o Senador; incompatibilidades, que constituyen prohibiciones de desempeño conjunto de un cargo parlamentario con otros cargos, empleos, funciones o comisiones, e incapacidades, que son prohibiciones de nombramiento de un parlamentario en determinados empleos, funciones o comisiones.

Las inhabilidades, por su parte, se dividen en absolutas, que dicen relación con los requisitos generales de elegibilidad, y relativas, que son las que afectan a algunas personas en razón de ejercer



ciertos cargos o de encontrarse en determinadas situaciones. Estas últimas, a su vez, pueden ser preexistentes o bien sobrevinientes, las que producen la cesación en el cargo parlamentario.

A algunas de las sesiones en que se consideró esta materia concurrieron, además de los miembros de la Comisión, los HH. Senadores señora Laura Soto y señores Arturo Alessandri, Ignacio Pérez, Sebastián Piñera y Beltrán Urenda.

En atención a la gran amplitud de la consulta formulada, vuestra Comisión acordó, en términos generales, circunscribir su estudio a los principales aspectos de las innovaciones que presentan los preceptos de los artículos 54, 55, 56 y 57 de la Carta Fundamental en relación con los contenidos en los artículos 28, 29, 30 y 31 de la Constitución Política de 1925, sin perjuicio de referirse en algunos casos a aquella parte de la normativa que no fue objeto de modificaciones.

La Comisión adoptó el criterio señalado por estimar que las nuevas disposiciones son las que podrían presentar mayores dificultades interpretativas, por cuanto, respecto de las que vienen de la Ley Fundamental anterior, existen, por una parte, las opiniones vertidas por los tratadistas y, por otra, la interpretación que les han dado tanto el Senado como la Cámara de Diputados, a raíz de las consultas formuladas y de las solicitudes de inhabilidad resueltas.

Asimismo, en consideración a la importancia y complejidad de la materia en estudio, la Comisión solicitó la opinión de diversas universidades y



profesores de derecho, recibíéndose respuestas de las Facultades de Derecho de las Universidades de Chile, de Concepción y de Valparaíso, así como de los juristas señores Jorge Ovalle Quiroz y Alejandro Silva Bascuñán, el contenido de las cuales ha constituido un valioso aporte que contribuyó a ilustrar sus debates.

Para un más ordenado tratamiento de la materia sometida a conocimiento de la Comisión, a continuación se analizan por separado los artículos consultados.

Artículo 54

Estatuye las denominadas inhabilidades preexistentes.

Su texto dispone lo siguiente:

"Artículo 54.- No pueden ser candidatos a Diputados ni a Senadores:

- 1) Los Ministros de Estado;
- 2) Los intendentes, los gobernadores, los alcaldes y los miembros de los consejos regionales y comunales;
- 3) Los miembros del Consejo del Banco Central;
- 4) Los magistrados de los tribunales superiores de justicia, los jueces de letras y los funcionarios que ejerzan el ministerio público;
- 5) Los miembros del Tribunal Constitucional, del Tribunal Calificador de Elecciones y de los tribunales electorales regionales;
- 6) El Contralor General de la República;



7) Las personas que desempeñan un cargo directivo de naturaleza gremial o vecinal, y

8) Las personas naturales y los gerentes o administradores de personas jurídicas que celebren o caucionen contratos con el Estado.

Las inhabilidades establecidas en este artículo serán aplicables a quienes hubieren tenido las calidades o cargos antes mencionados dentro del año inmediatamente anterior a la elección; excepto respecto de las personas mencionadas en los números 7) y 8), las que no deberán reunir esas condiciones al momento de inscribir su candidatura. Si no fueron elegidos en una elección no podrán volver al mismo cargo ni ser designados para cargos análogos a los que desempeñaron hasta un año después del acto electoral."

Las principales modificaciones que introduce este precepto respecto del artículo 28 de la Constitución de 1925, son las que a continuación se indican:

a) Transforma las inhabilidades de elección en inhabilidades de postulación, al establecer prohibiciones de candidatura, en vez de las prohibiciones de ser elegido, que contenía la Carta Fundamental anterior;

b) En la enumeración de quienes no pueden ser candidatos a Diputados o Senadores, agrega a los Alcaldes, a los miembros de los consejos regionales y comunales de desarrollo, a los del Consejo del Banco Central, a los del Tribunal Constitucional, a los del Tribunal Calificador de Elecciones y a los de los tribunales electorales regionales, al Contralor General de la República y a las personas que desempeñen un cargo directivo de naturaleza gremial o vecinal;

c) Respecto de la causal relativa a las personas naturales y a los gerentes o administradores de personas jurídicas o de sociedades que tienen o caucionan contratos con el Estado, elimina la mención a las sociedades



y reemplaza la forma verbal "tienen" por "celebren";

d) Señala que las inhabilidades que establece serán aplicables a quienes hubieren tenido las calidades o cargos mencionados en el inciso primero dentro del año inmediatamente anterior a la elección, con las excepciones que señala, y

e) Dispone que si los candidatos no fueren elegidos no podrán volver al mismo cargo ni ser designados para cargos análogos a los que desempeñaron hasta un año después del acto electoral.

Las normas de este artículo están concebidas, en líneas generales, en términos claros y precisos. Sin embargo, hay algunas de ellas que, por no tener esas características, podrían dar lugar a dudas de interpretación, lo que hizo que la Comisión se abocara particularmente a su estudio.

El N° 7) del inciso primero se refiere a que no pueden ser candidatos a parlamentarios las personas que desempeñan un cargo directivo de naturaleza gremial o vecinal.

Esta causal de inhabilidad tiene el propósito de separar la actividad política de la gremial o vecinal con la doble finalidad de impedir, por una parte, la politización de estas últimas y, por otra, de evitar que los dirigentes gremiales y vecinales usen la influencia de sus cargos como tales en beneficio de su postulación parlamentaria.

El examen de la historia fidedigna del establecimiento de esta disposición permite apreciar que en el seno de la Comisión de Estudios de la Nueva Constitución existió la intención de dar un alcance amplio a esta causal de inhabilidad, lo que se tradujo en



que el artículo 60 de su proyecto contemplara dos normas sobre la materia, del siguiente tenor:

"6) Las personas que desempeñen un cargo directivo de naturaleza gremial, sea éste de carácter profesional, empresarial, laboral o estudiantil;

7) Los dirigentes vecinales;"

Esta norma fue restringida por el Consejo de Estado, que en el artículo 54 de su anteproyecto propuso que no pudieran ser candidatos:

"6) Las personas que desempeñen un cargo directivo, ya sea en las organizaciones sindicales o en las estudiantiles;"

Finalmente, la Junta de Gobierno aprobó el texto vigente, ya transcrito, que se refiere simplemente a cargos directivos de naturaleza gremial o vecinal.

De acuerdo al Diccionario de la Lengua Española, la palabra "directivo" significa que "tiene la facultad o virtud de dirigir" o "mesa o junta de gobierno de una corporación, sociedad, etc". A su vez, "dirigir" es "gobernar, regir, dar reglas para el manejo de una dependencia, empresa o pretensión".

Por su parte, "gremial" es "perteneciente a gremio, oficio o profesión" y "gremio" es "el conjunto de personas que tienen un mismo ejercicio, profesión o estado social" o la "corporación formada por los secretarios, oficiales y aprendices de una misma profesión u oficio, regida por ordenanzas o estatutos especiales".



Por último, siempre según el Diccionario de la Real Academia, "vecinal" significa "perteneciente al vecindario o a los vecinos de un pueblo"; "vecindario" es "el conjunto de los vecinos de un municipio, o sólo de una población o de parte de ella", y "vecino", el "que habita con otros en un mismo pueblo, barrio o casa, en habitación independiente".

Es interesante mencionar asimismo que otra disposición constitucional que hace referencia a lo gremial es el artículo 23 de la Carta Fundamental, que dispone que "son incompatibles los cargos directivos superiores de organizaciones gremiales con los cargos directivos superiores, nacionales y regionales, de los partidos políticos".

Por su parte, la ley orgánica constitucional N° 18.603, de Partidos Políticos, regula esta materia en su artículo 23 que, en la parte pertinente, establece que "los cargos de miembros del directorio nacional o regional o del órgano administrador superior de un gremio o sindicato son incompatibles con los cargos de miembros de la Directiva Central o Consejo Regional o del Tribunal Supremo de un partido político".

En cuanto a la expresión "de naturaleza gremial o vecinal", que emplea la causal de inhabilidad en análisis, vuestra Comisión consideró que se refiere no sólo a los cargos que se desempeñen en organizaciones gremiales o vecinales propiamente tales, sino también a aquéllos que se ejerzan en actividades que tienen los atributos fundamentales de lo gremial o vecinal.

En este sentido, son cargos de naturaleza gremial aquéllos que se desempeñen en organizaciones formadas por personas vinculadas por una actividad común, con el propósito de defender intereses



comunes a todos sus integrantes, en cuanto copartícipes de esa actividad.

Por su parte, son cargos de naturaleza vecinal aquéllos que se ejercen en organizaciones constituidas por integrantes cuya vinculación es consecuencia de la proximidad territorial o local en que viven, con el propósito de realizar tareas que propendan al mejoramiento o progreso de las formas de vida de todos los vecinos.

Ahora bien, en nuestra legislación vigente estas materias se encuentran regladas en detalle en el Código del Trabajo, en lo que respecta a las organizaciones sindicales; en el DL. N° 2.757, de 1979, en lo relativo a las asociaciones gremiales, y en la ley N° 18.893 - que reemplazó a la ley N° 16.880 - en lo referente a las asociaciones comunitarias de carácter territorial denominadas juntas de vecinos.

Así por vía de ejemplo, y de acuerdo a la mencionada normativa legal, vuestra Comisión estimó que no cabe duda de que revisten el carácter de cargos directivos de naturaleza gremial o vecinal los que se desempeñen como miembros titulares o suplentes en los directorios de los sindicatos, federaciones y confederaciones, contemplados en el Código del Trabajo, en los directorios de los colegios profesionales y demás asociaciones gremiales, federaciones y confederaciones, a que se refiere el D.L. N° 2.757, de 1979, y en los directorios de las Juntas de Vecinos y Uniones Comunales de Juntas de Vecinos, regidas por la ley N° 18.893.

En lo que se refiere a la causal del N° 8) del inciso primero, relativa a celebrar o caucionar contratos con el Estado, cabe señalar que la



supresión de la mención a las "sociedades" obedece a que es innecesaria, pues ellas quedan comprendidas dentro del concepto genérico de personas jurídicas. Respecto de la forma verbal "celebren", ella tiene un significado similar a "tienen", empleado anteriormente, en cuanto a que, para que se configure la inhabilidad, debe existir un contrato que, cualquiera sea la anticipación con que se haya estipulado, se encuentre vigente al momento de la declaración de la candidatura, en atención a lo preceptuado en el inciso final del mismo artículo 54 de la Ley Fundamental, que dispone expresamente que las personas mencionadas en los números 7) y 8) "no deberán reunir esas condiciones al momento de inscribir su candidatura".

Cualquiera otra interpretación carecería de lógica a la luz de la reforma constitucional aprobado por la ley N° 18.825.

En cuanto a la expresión "contratos con el Estado", vuestra Comisión estimó, en primer término, que el sentido de la disposición no es claro, pues si bien es cierto que el tenor literal del precepto en análisis no hace distinción alguna, no es posible concluir que cualquier contrato con el Estado produce inhabilidad, por cuanto tal interpretación llevaría al absurdo de que el parlamentario estaría impedido de realizar los actos más simples y de ordinaria ocurrencia como, por ejemplo, comprar un pasaje del ferrocarril metropolitano, hacer uso de servicios públicos prestados por el Estado, etc.

Al analizar esta materia cabe tener presente, en primer término, que la finalidad de esta prohibición constitucional - que está contemplada en términos similares tanto entre las inhabilidades preexistentes del artículo 54 como entre las sobrevinientes del artículo 57 - es, por una parte, impedir que el que



desea ser candidato a parlamentario o, posteriormente, el Diputado o Senador pueda hacer uso indebido de su influencia para celebrar contratos con el Estado en condiciones especialmente ventajosas y, por otra, evitar que, como consecuencia de tales contratos, pudiere quedar colocado en una situación de dependencia con respecto a éste.

En relación con la historia fidedigna del establecimiento de la norma en estudio, es interesante señalar lo manifestado por el señor Juan de Dios Carmona en la sesión N° 371, de 16 de mayo de 1978, de la Comisión de Estudio de la Nueva Constitución, quien al referirse a esta materia expresó lo siguiente:

"A su juicio, ese precepto debería decir básicamente que cesará en el cargo de parlamentario el que contrate o caucione contrato con el Estado, siempre que ese contrato le signifique un beneficio pecuniario especial, propio del contrato, que no sea producto de una situación a la que esté sometida la generalidad de los habitantes del país.

Anota que ésa es la idea fundamental y que otra forma de expresarlo sería desarrollar la idea para establecer una serie de excepciones: 1) el que efectúe contrato con una empresa del Estado que otorgue servicio de utilidad pública, no estará sujeto a la inhabilidad; 2) el que suscriba uno de los contratos llamados de adhesión con una empresa del Estado, o con el Estado, no estará sujeto a inhabilidad; 3) el que haga uso de un derecho o de una facultad concedida a la generalidad de los habitantes por una empresa del Estado, no estará sujeto a la inhabilidad; 4) el que suscriba un contrato con una empresa del Estado que monopoliza una actividad a través de todo el país no estará sujeto a la inhabilidad; 5) el que realice un contrato especial, ya sea en carácter individual o como gerente, administrador o director de una



sociedad o empresa, que signifique concurrir a una propuesta con el Estado para proporcionarle, por ejemplo, una obra o un suministro, o para sacar un provecho pecuniario particular, propio de ese contrato, estará sujeto a la inhabilidad".

Cabe tener presente, por otra parte, que los números 21° y 22° del artículo 19 de la Carta Fundamental consagran expresamente, entre los derechos que asegura a todas las personas, el de desarrollar cualquiera actividad económica y la no discriminación arbitraria en el trato que deben dar el Estado y sus organismos en materia económica, respectivamente, por lo que una interpretación armónica de estas normas con la disposición constitucional en análisis lleva a la conclusión de que ella no puede impedir absolutamente a los parlamentarios la celebración de toda clase de contratos con el Estado.

En atención a las consideraciones precedentemente expuestas, vuestra Comisión concluyó que no configuran la inhabilidad en comento, entre otros, los siguientes casos de contratos con el Estado:

a) Cuando se trate de alguno de los denominados contratos de adhesión, en que no existe una libre negociación de sus cláusulas;

b) Cuando se trate de contratos generados por oferta del Estado, en las mismas condiciones, a grupos genéricos de la población, en que la calidad de parlamentario resulte irrelevante, y

c) Cuando se trate de contratos generados por oferta del Estado, en iguales condiciones, a todas las personas que se encuentren en una determinada situación y no existan otras alternativas razonables entre las que sea posible elegir, sin sufrir significativo e



injustificado perjuicio.

Así por ejemplo, no quedarían comprendidos en la inhabilidad los contratos que el Estado ofrece con la finalidad de prestar un servicio público o de promover determinadas actividades, tales como transporte ferroviario o naviero, o cuando efectúa adquisiciones para facilitar el comercio de productos agrícolas o mineros, etc.

Por último, en cuanto al vínculo existente entre el Estado y sus funcionarios, la Comisión estimó que éste no es de índole contractual sino que constituye una relación de carácter estatutario, que no configura la causal de inhabilidad en análisis.

En lo que dice relación con el vocablo "Estado", éste incluye, a juicio de la Comisión, a todo el aparato comprendido en la función directiva de la sociedad política y en la función de servicio de ésta. Abarca a todas las reparticiones que componen la organización estatal, ya se trate de entidades centralizadas o descentralizadas, funcional o territorialmente.

Cabe hacer presente que en nuestro ordenamiento positivo el inciso segundo del artículo 1º de la ley N° 18.575 dispone que la Administración del Estado está constituida por "los Ministerios, las Intendencias, las Gobernaciones y los órganos y los servicios públicos creados para el cumplimiento de la función administrativa, incluidos la Contraloría General de la República, el Banco Central, las Fuerzas Armadas y las Fuerzas de Orden y Seguridad Pública, las Municipalidades y las empresas públicas creadas por ley".

A esta enumeración - para que sea comprensiva del concepto que se ha dado de Estado -cabría agregar el Congreso Nacional y el Poder Judicial, que si



bien no integran la Administración del Estado, atendida su calidad de poderes del Estado, indudablemente que forman parte de éste y actúan con la personalidad jurídica del Fisco.

Finalmente, en cuanto a la expresión "cargos análogos", contenida en el inciso final del precepto en estudio, cabe señalar que, siempre de acuerdo al Diccionario de la Lengua Española, "analogía" es "relación de semejanza entre cosas distintas"; "semejanza" es "calidad de semejante" y "semejante" significa "que semeja o se parece a una persona o cosa".

De las acepciones transcritas, así como del contexto de la disposición, es posible concluir que, en el precepto constitucional en análisis, son cargos análogos aquéllos que, siendo distintos, son de similar naturaleza a los mencionados en cada uno de los números del inciso primero.

Esta Comisión estuvo consciente de que tal concepto es insuficiente para salvar las dudas interpretativas que surgen de esta expresión, pero estimó que no existen elementos de juicio que permitan determinar con mayor precisión a qué cargos en particular se refiere la norma, por lo que si se quisiere delimitar en mejor forma la materia habría que recurrir a una ley interpretativa, que estableciera su sentido y alcance.

Artículo 55

Contempla las incompatibilidades parlamentarias.

Preceptúa lo siguiente:

"Artículo 55.- Los cargos de diputados y senadores son incompatibles entre sí y con todo empleo o comisión retribuidos con fondos del Fisco, de las municipalidades, de las entidades fiscales autónomas,



semifiscales o de las empresas del Estado o en las que el Fisco tenga intervención por aportes de capital, y con toda otra función o comisión de la misma naturaleza. Se exceptúan los empleos docentes y las funciones o comisiones de igual carácter de la enseñanza superior, media y especial.

Asimismo, los cargos de diputados y senadores son incompatibles con las funciones de directores o consejeros, aun cuando sean ad honorem, en las entidades fiscales autónomas, semifiscales o en las empresas estatales, o en las que el Estado tenga participación por aporte de capital.

Por el solo hecho de resultar electo, el diputado o senador cesará en el otro cargo, empleo, función o comisión incompatible que desempeñe, a contar de su proclamación por el Tribunal Calificador. En el caso de los ex Presidentes de la República, el solo hecho de incorporarse al Senado significará la cesación inmediata en los cargos, empleos, funciones o comisiones incompatibles que estuvieran desempeñando. En los casos de los senadores a que se refieren las letras b) a f) del inciso tercero del artículo 45, éstos deberán optar entre dicho cargo y el otro cargo, empleo, función o comisión incompatible, dentro de los quince días siguientes a su designación y, a falta de esta opción, perderán la calidad de senador."

Cabe hacer presente que los incisos primero y segundo son una reproducción casi literal de los que, sobre la materia, contenía el proyecto de reforma constitucional presentado en 1964 por el Presidente Jorge Alessandri.

Las innovaciones más relevantes que contiene esta disposición en relación con la del artículo 29 de la Constitución Política de 1925, son las que enseguida se señalan:

a) Elimina la mención a los Representantes y Municipales, cuya existencia no contempla la actual Carta Fundamental;

b) Extiende la incompatibilidad de su inciso primero a los empleos o comisiones retribuidos con fondos de las entidades fiscales autónomas, semifiscales



o de las empresas del Estado o en las que el Fisco tenga intervención por aportes de capital;

c) En la excepción relativa a la enseñanza, precisa que debe tratarse de empleos, funciones o comisiones docentes y elimina el requisito de que deban tener su asiento en la ciudad en que tenga sus sesiones el Congreso;

d) En su inciso segundo, consulta una nueva causal de incompatibilidad, esta vez con las funciones de directores y consejeros, aun cuando sean ad honorem, en las entidades fiscales autónomas, semifiscales o en las empresas estatales o en las que el Estado tenga participación por aporte de capital, y

e) Regula en distinta forma el efecto de las incompatibilidades, reemplazándose, como norma general, el derecho a optar entre el cargo parlamentario y el otro empleo función o comisión, por un precepto que, respecto de los Diputados y Senadores elegidos, dispone que por el solo hecho de resultar electos, cesan en el cargo, empleo, función o comisión incompatible. Contempla, además, normas especiales para los Senadores del artículo 45 de la Carta Fundamental.

La norma del inciso primero reproduce prácticamente toda la enumeración contenida en el artículo 3º de la ley N° 14.631, que interpretó la expresión "funciones o comisiones de la misma naturaleza" para los efectos de lo dispuesto en el inciso primero del artículo 29 y del artículo 30 de la Constitución Política de 1925, por lo que la ampliación de las incompatibilidades es, en este aspecto, más aparente que real.

Cabe hacer presente, sin embargo, que el texto actual - no obstante haber incorporado, como ya se expresó, casi todo el contenido de la mencionada norma



interpretativa - repite nuevamente el concepto de funciones o comisiones de la misma naturaleza.

Ahora bien, esta disposición fue tomada directamente del proyecto de reforma constitucional del Presidente Alessandri, incluida la frase relativa a las funciones y comisiones de la misma naturaleza.

Sin embargo, el fundamento de la proposición relativa a esta causal - contenida en el Mensaje respectivo- no aporta mayores antecedentes, pues simplemente dice que tiene por objeto precisar el sentido y el alcance de la incompatibilidad que contiene este artículo y que, para ello, se consulta la prohibición en términos similares a los de la ley N° 14.631.

En relación con el precepto constitucional en análisis, vuestra Comisión se planteó el problema de determinar si entre los empleos, funciones o comisiones incompatibles a que se refieren sus incisos primero y segundo, se encuentran o no comprendidos aquéllos que se desempeñen en instituciones sin fines de lucro, de las que el Estado haya sido fundador o a cuyo financiamiento contribuya.

Al respecto cabe señalar que el texto constitucional no distingue entre instituciones con o sin fines de lucro, encontrándose en la enumeración de los referidos incisos entidades de ambos tipos, por lo que no existen elementos de juicio que permitan hacer una distinción en esta materia.

Asimismo, es necesario tener presente que - de acuerdo a la legislación vigente - no existe inconveniente para que las corporaciones o fundaciones puedan crear, entre otras, empresas organizadas como sociedades anónimas, así como ser socias de las mismas,



con el objeto de obtener financiamiento para sus fines propios, de modo que si se llegara a la conclusión de que los empleos, funciones o comisiones en instituciones sin fines de lucro no quedan comprendidos en la incompatibilidad, se abriría un camino para que, por esta vía indirecta, se pudiese eludir la prohibición constitucional, relativa a los cargos de director de banco o de sociedad anónima, u otros de similar importancia, contemplada en el artículo 57, posibilidad que es preciso precaver.

Por la razones expresadas, vuestra Comisión estimó que los empleos, funciones o comisiones que se desempeñen en instituciones sin fines de lucro de las que el Estado haya sido fundador o a cuyo financiamiento contribuya, son incompatibles con el cargo de Diputado o Senador.

Artículo 56

Regula las incapacidades parlamentarias.

Su texto es del siguiente tenor:

"Artículo 56.- Ningún diputado o senador, desde su incorporación en el caso de la letra a) del artículo 45, desde su proclamación como electo por el Tribunal Calificador o desde el día de su designación, según el caso, y hasta seis meses después de terminar su cargo, puede ser nombrado para un empleo, función o comisión de los referidos en el artículo anterior.

Esta disposición no rige en caso de guerra exterior, ni se aplica a los cargos de Presidente



de la República, Ministro de Estado y agente diplomático; pero sólo los cargos conferidos en estado de guerra son compatibles con las funciones de diputado o senador."

Las diferencias básicas que esta norma presenta respecto de la contenida en el artículo 30 de la Constitución de 1925, son las que a continuación se mencionan:

a) Establece, en relación con los parlamentarios elegidos, que la prohibición comienza a regir desde el momento de su proclamación como electos por el Tribunal Calificador de Elecciones, en lugar del de su elección, como lo estatúa la Carta Fundamental anterior. Agrega, además, normas que regulan la materia para los Senadores por derecho propio y para los designados, y

b) Extiende las incapacidades en términos similares a los ya señalados respecto de las incompatibilidades, al hacer una referencia a los empleos, funciones o comisiones mencionados en el artículo anterior, en vez de indicarlos directamente.

Vuestra Comisión estimó que el precepto en comento no presenta mayores dificultades de interpretación, en atención a la modalidad que se emplea en su inciso primero de hacer, en la parte sustantiva, una remisión a la disposición precedente. Su inciso segundo, por su parte, es idéntico al del artículo 30 de la Constitución Política de 1925.

Artículo 57

Su texto dispone lo siguiente:



"Artículo 57.- 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.

Cesará en el cargo el diputado o senador que durante su ejercicio celebrare o caucionare contratos con el Estado, el que actuare como abogado o mandatario en cualquier clase de juicio contra el Fisco, o como procurador o agente en gestiones particulares de carácter administrativo, en la provisión de empleos públicos, consejerías, funciones o comisiones de similar naturaleza. En la misma sanción incurrirá el que acepte ser director de banco o de alguna sociedad anónima, o ejercer cargos de similar importancia en estas actividades.

La inhabilidad a que se refiere el inciso anterior tendrá lugar sea que el diputado o senador actúe por sí o por interpósita persona, natural o jurídica, o por medio de una sociedad de personas de la que forme parte.

Cesará en su cargo el diputado o senador que ejercite cualquier influencia ante las autoridades administrativas o judiciales en favor o representación del empleador o de los trabajadores en negociaciones o conflictos laborales, sean del sector público o privado, o que intervengan en ellos ante cualquiera de las partes. Igual sanción se aplicará al parlamentario que actúe o intervenga en actividades estudiantiles, cualquiera que sea la rama de la enseñanza, con el objeto de atentar contra su normal desenvolvimiento.

Sin perjuicio de lo dispuesto en el inciso séptimo del número 15° del artículo 19, cesará, asimismo, en sus funciones el diputado o senador que de palabra o por escrito incite a la alteración del orden público o propicie el cambio del orden jurídico institucional por medios distintos de los que establece esta Constitución, o que comprometa gravemente la seguridad o el honor de la Nación.

Quien perdiere el cargo de diputado o senador por cualquiera de las causales señaladas precedentemente no podrá optar a ninguna función o empleo público, sea o no de elección popular, por el término de dos años, salvo los casos del inciso séptimo del número 15° del artículo 19, en los cuales se aplicarán las sanciones allí contempladas.

Cesará, asimismo, en sus funcio-



nes el diputado o senador que, durante su ejercicio, pierda algún requisito general de elegibilidad o incurra en alguna de las causales de inhabilidad a que se refiere el artículo 54, sin perjuicio de la excepción contemplada en el inciso segundo del artículo 56 respecto de los Ministros de Estado."

Esta disposición - al igual como acontecía con la del artículo 55 - corresponde sustancialmente a la que contenía el proyecto de reforma constitucional del Presidente Alessandri, enviado al Congreso Nacional en el año 1964.

Entre las múltiples innovaciones que contiene esta norma en relación con la del artículo 31 de la Constitución de 1925, cabe destacar las que enseguida se indican:

a) Respecto de la causal de cesación en el cargo consistente en ausentarse un parlamentario del país por más de treinta días sin el permiso constitucional necesario, elimina la exigencia de que deban otorgarse por ley aquéllos por períodos superiores a un año;

b) En relación con la causal que consiste en actuar como procurador o agente en gestiones particulares de carácter administrativo, extiende su ámbito a la provisión de empleos públicos, consejerías, funciones o comisiones de similar naturaleza;

c) Agrega las siguientes nuevas causales de cesación: aceptar ser director de banco o de alguna sociedad anónima, o ejercer cargos de similar importancia en estas actividades; ejercitar cualquier influencia ante autoridades administrativas o judiciales en favor o representación del empleador o de los trabajadores en negociaciones o conflictos laborales o intervenir en



ellos ante cualquiera de las partes; actuar o intervenir en actividades estudiantiles, con el objeto de atentar contra su normal desenvolvimiento; incitar de palabra o por escrito a la alteración del orden público; propiciar el cambio del orden jurídico institucional por medios distintos de los que establece la Constitución; comprometer gravemente el honor o seguridad de la Nación; perder algún requisito general de elegibilidad, e incurrir en alguna de las causales de inhabilidad del artículo 54, con la excepción que indica;

d) Establece que las inhabilidades del inciso segundo tendrán lugar sea que el parlamentario actúe por sí o por interpósita persona o por medio de una sociedad de personas de la que forme parte, y

e) Estatuye sanciones adicionales a la pérdida del cargo de Diputado o Senador, en caso de incurrir el parlamentario en alguna de las causales consultadas en los incisos primero a quinto.

Cabe hacer presente, en primer término, que respecto de la causal relativa a celebrar o caucionar contratos con el Estado, esta Comisión se remite a lo ya expresado en relación con la causal de inhabilidad que, en términos similares, contempla el artículo 54 de la Ley Fundamental.

Sin embargo, considera que en este caso solamente se incurre en la causal cuando los Diputados o Senadores celebren contratos con el Estado durante el ejercicio de su cargo parlamentario, de acuerdo a lo preceptuado al comienzo del inciso segundo del mismo artículo 57 de la Constitución Política. En consecuencia, a juicio de la Comisión, no configuran dicha causal de inhabilidad los contratos celebrados antes de entrar en el ejercicio del cargo parlamentario, siempre que sus cláusulas permanezcan inalterables.



En seguida, esta Comisión se abocó a examinar la causal de cesación consistente en actuar como agente o procurador en gestiones particulares de carácter administrativo, en la provisión de empleos públicos, consejerías, funciones o comisiones de similar naturaleza.

Respecto de la primera parte de esta norma, vuestra Comisión llegó a la conclusión de que para que se configure la causal es necesario que concurren los siguientes requisitos:

a) Que el parlamentario actúe como procurador o agente, esto es que efectúe la gestión en nombre, por encargo o en representación de un tercero, lo que excluye las que el Diputado o Senador haga para sí;

b) Que se trate de una gestión particular, esto es que persiga un interés particular. Quedan excluidas de la inhabilidad, por tanto, las gestiones que realicen los parlamentarios en beneficio genérico de sectores o actividades determinados o de los distritos o regiones que representan, siempre que el beneficio particular que ellas pudieren significar para determinadas personas claramente no sea el móvil objetivo predominante de la gestión, y

c) Que se trate de una gestión administrativa, entendiéndose que lo es la que se realiza para influir en decisiones de tal carácter que adopten los organismos o entidades que integran la Administración del Estado, de acuerdo a lo dispuesto en el artículo 1º, inciso segundo, de la ley orgánica constitucional N° 18.575, sobre Bases Generales de la Administración del Estado, ya citado.



Cabe destacar que los tres requisitos precedentemente mencionados deben concurrir copulativamente para que se incurra en la causal de cesación en el cargo en análisis, de manera tal que si uno de ellos falta, ésta no se configura.

Finalmente, la Comisión acordó dejar constancia de que, a su juicio, no configuran esta causal las gestiones que realicen los Diputados y Senadores a través de los órganos del Congreso Nacional o de los medios de comunicación social, pues lo que la disposición constitucional en análisis persigue es, por una parte, impedir que el parlamentario ejerza su influencia, en forma de presión, ante los organismos de la Administración del Estado y, por otra, evitar que las referidas gestiones lo puedan colocar en una situación de dependencia en relación con ésta.

En cuanto a la segunda parte de la disposición, relativa a la "provisión de empleos públicos, consejerías, funciones o comisiones de similar naturaleza", la Comisión consideró que, en sustancia, no agrega nada nuevo pues, aunque no estuviera expresamente contemplada, las señaladas actuaciones quedarían comprendidas en el concepto de gestiones particulares de carácter administrativo.

La causal consistente en aceptar ser director de banco o de alguna sociedad anónima o ejercer cargos de similar importancia en estas actividades presenta también algunas dificultades de interpretación.

En primer término, cabe señalar que el empleo del verbo "aceptar" está estrechamente vinculado al instante en que se produce la inhabilidad, por cuanto significa que para que se configure la causal no sólo debe haberse efectuado la designación en uno de los



cargos a que se refiere la norma en análisis, sino que, además, debe haberse producido la aceptación del mismo, en forma expresa o tácita.

En relación con el momento en que debe producirse la aceptación para que exista esta inhabilidad, es preciso destacar que la disposición contenida en el proyecto del Presidente Alessandri, ya citado, contemplaba esta causal en términos similares - aunque más amplios - pero hacía salvedad expresa de que no incurría en ella el que al momento de ser elegido desempeñara uno de esos cargos. El texto constitucional vigente, en cambio, no incluyó tal norma de excepción.

En atención a lo expuesto, la Comisión estimó que - al tenor de lo dispuesto al comienzo del inciso segundo del artículo 57 - incurrirá en la causal el Diputado o Senador que durante el ejercicio de su cargo parlamentario ejerza alguno de estos cargos, cualquiera haya sido la época en que lo haya aceptado. Ahora bien, según lo preceptuado en el inciso final del artículo 5° de la ley N° 18.918, los parlamentarios se consideran en ejercicio desde el momento de su investidura, la que se efectúa mediante el juramento o promesa que deben prestar, de acuerdo con el procedimiento que establecen los Reglamentos de las Cámaras.

Corresponde, enseguida, analizar el alcance de la mención a las sociedades anónimas.

El artículo 1° de la ley N° 18.046 la define como "una persona jurídica formada por la reunión de un fondo común, suministrado por accionistas responsables sólo por sus respectivos aportes y administrada por un directorio integrado por miembros esencialmente revocables."



Por su parte, el artículo 2º, en su inciso primero, establece que "las sociedades anónimas pueden ser de dos clases: abiertas o cerradas". Su inciso segundo, agrega que son abiertas aquéllas "que hacen oferta pública de sus acciones en conformidad a la Ley de Mercado de Valores; aquéllas que tienen 500 o más accionistas y aquéllas en que a lo menos el 10% de su capital suscrito pertenece a un mínimo de cien accionistas", y su inciso tercero dispone que son cerradas "las no comprendidas en el inciso anterior".

Una primera aproximación al punto pareciera llevar a la conclusión de que, no habiendo efectuado el constituyente ninguna distinción, la expresión sociedades anónimas contenida en el precepto en estudio comprende a todas las que el citado cuerpo legal considera como tales.

Es interesante hacer presente, sin embargo, que la citada ley fue publicada el 22 de octubre de 1981, en tanto que la actual Constitución Política fue aprobada por plebiscito de fecha 11 de septiembre de 1980. Es decir, durante todo el período de gestación y hasta más de un año después de la aprobación de la Carta Fundamental, en nuestro ordenamiento jurídico existía solamente



un tipo de sociedades anónimas que correspondía, sustancialmente, a lo que la actual ley denomina sociedades anónimas abiertas.

En efecto, si bien las sociedades anónimas cerradas tienen el nombre de tales, por su naturaleza se encuentran más próximas a las sociedades de personas que a las sociedades anónimas, participando de muchas de las características de aquéllas.

Ello significa que al dictar la norma en análisis el constituyente sólo tuvo en consideración las únicas que existían en esa época, que, como se ha dicho, corresponden a las abiertas, y mal pudo haber previsto la posterior creación de las cerradas. Es en esta inteligencia que se estableció la causal de cesación en comento.

En estas circunstancias, si la causal de cesación en el cargo se aplicara también respecto de las sociedades anónimas cerradas, ello constituiría, en la práctica, una extensión de la prohibición constitucional, como consecuencia de una modificación legal lo que, en el fondo, iría contra el espíritu de la Ley Fundamental.

A mayor abundamiento, es preciso mencionar que la propia ley N° 18.046 - que, como se expresó, es posterior a la Constitución de 1980 - dispone, en su artículo 36, que los Diputados y Senadores "no podrán ser directores de una sociedad anónima abierta o de sus filiales".

Cierto es que ésta es una ley común, que no tiene el carácter de una norma interpretativa de la Carta Fundamental, toda vez que no fue objeto de control de constitucionalidad por parte del Tribunal



Constitucional, pero no lo es menos que su texto demuestra claramente que el legislador de la época - el mismo que dictó la Constitución Política actual - entendió que la prohibición constitucional en comento no comprendía a los directores de las sociedades anónimas cerradas, toda vez que no incluyó la circunstancia de ser elegido Senador o Diputado entre las causales que ponen término al cargo de director de una sociedad anónima de esta clase.

Por las consideraciones precedentes, la Comisión concluyó que la expresión sociedades anónimas contenida en el precepto constitucional en estudio debe entenderse referida únicamente a las sociedades anónimas abiertas.

En cuanto a la frase "cargos de similar importancia en estas actividades", vuestra Comisión estimó que son tales los semejantes al de director en la capacidad de decisión u orientación de las actividades de un banco o sociedad anónima. En especial, consideró que revisten esa calidad aquellos cargos en que se radican facultades de administración o representación general de la institución, que sean de similar importancia a las que tienen los directores de ellas.

Al igual como sucedía con la expresión "cargos análogos" del inciso final del artículo 54, en este caso tampoco parece posible dar un concepto más preciso, atendida la vaguedad de los términos empleados y las diversas circunstancias que será necesario ponderar en cada caso particular para determinar si se configura o no la causal de cesación.

Corresponde analizar, enseguida, la norma contenida en el inciso tercero del artículo 57, que dispone que la inhabilidad a que se refiere el inciso anterior tendrá lugar sea que el Diputado o Senador actúe



por sí o por interpósita persona, o por medio de una sociedad de personas de la que forme parte.

En relación con esta materia vuestra Comisión llegó a la conclusión de que - atendido que el constituyente emplea en esta disposición la forma verbal "actúe" - para que un parlamentario incurra en la causal se requiere una participación voluntaria y directa de su parte en alguna de las situaciones mencionadas en el inciso segundo, y que, por tanto, no se configura esta inhabilidad por el solo hecho de pertenecer el Diputado o Senador a una sociedad.

Respecto de la causal consistente en ejercitar cualquier influencia ante autoridades administrativas o judiciales en favor o representación del empleador o de los trabajadores en negociaciones o conflictos laborales - contenida en el inciso cuarto - la Comisión se abocó al estudio de determinar si el ejercicio de la profesión de abogado se encuentra o no comprendido dentro del concepto de ejercer influencia ante autoridades judiciales.

Sobre el particular cabe tener presente, en primer término, que, como ya se dijo, el artículo 57 de la Constitución Política fue tomado casi íntegramente del que, sobre la materia, contenía el proyecto de reforma constitucional presentado por el Presidente Jorge Alessandri en 1964.

Ahora bien, el mencionado precepto del proyecto de 1964 estatuyó que "cesará en sus funciones el Diputado o Senador que ejercite cualquier influencia ante las autoridades administrativas o judiciales en favor, representación o defensa del patrón o empleador o de los empleados u obreros".



Como es posible apreciar, la disposición transcrita contenía la palabra "defensa", la que fue suprimida en el proyecto de la Comisión de Estudio de la Nueva Constitución, así como en el texto definitivo. Ello induce a pensar que el constituyente tuvo la intención de excluir como causal de cesación en el cargo la función que cumple el abogado en defensa de las personas indicadas.

El vocablo "influencia", en su acepción más pertinente, es "poder, valimiento, autoridad de una persona para con otra u otras o para intervenir en un negocio" e "influir" es "ejercer una persona o cosa predominio, o fuerza moral en el ánimo".

El artículo 22 del Código de Etica Profesional, en tanto, entre muchas otras normas, preceptúa que "es deber del abogado no tratar de ejercer influencia sobre el juzgador, apelando a vinculaciones políticas o de amistad, o recurriendo a cualquier otro medio que no sea el convencer con razonamientos".

Por otra parte, es dable señalar que cuando el constituyente ha querido establecer una prohibición que afecte a la profesión de abogado lo ha dicho expresamente, como es el caso, por ejemplo, de la contenida en el inciso segundo del mismo artículo 57 de la Constitución Política, que estatuye como causal de cesación en el cargo el que un parlamentario actúe como abogado o mandatario en cualquier clase de juicios contra el Fisco.

En atención a lo expuesto, vuestra Comisión llegó a la conclusión de que el ejercicio natural y normal de la profesión de abogado no significa ejercer influencia ante autoridades judiciales. Únicamente cuando el parlamentario abogado incurriere en conductas que tuvieren la intención de influir en forma ilegítima ante tales autoridades se configuraría la causal de cesación en



el cargo en análisis.

En cuanto a la frase del mismo inciso cuarto relativa a que cesará en el cargo el Diputado o Senador que intervenga en negociaciones o conflictos laborales ante cualquiera de las partes, la Comisión estimó que para que se incurra en esta causal se requiere que exista una participación activa del parlamentario en los mencionados conflictos o negociaciones, sea que ésta se efectúe ante el empleador o ante los trabajadores. Consecuente con lo anterior, acordó dejar expresa constancia de que, a su juicio, el simple hecho de oír los planteamientos de una de las partes no configura la inhabilidad en comento. Por el contrario, si el parlamentario hace cualquier gestión en estas materias incurrirá en la causal, aunque ella se haya hecho - o se aduzca haberla realizado - por razones de interés público o social.

Finalmente, vuestra Comisión os hace presente que bajo el imperio de la Constitución Política de 1925 el Senado tenía atribución exclusiva para pronunciarse sobre la inhabilidad de sus miembros, de acuerdo a lo preceptuado en el inciso segundo de su artículo 26, por lo que los informes que durante su vigencia emitió respecto de múltiples consultas acerca del sentido y alcance de las normas constitucionales sobre la materia, tenían la particularidad de emanar del mismo órgano que, por disposición del artículo 11 del Reglamento de la Corporación, debía también informar las solicitudes de inhabilidad que se presentaran.

El artículo 82, N° 11°, de la Carta Fundamental de 1980, en cambio, entrega al Tribunal Constitucional la facultad de pronunciarse - a requerimiento del Presidente de la República o de, a lo menos, diez



parlamentarios - sobre las inhabilidades, incompatibilidades y causales de cesación en el cargo de los parlamentarios, por lo que las conclusiones alcanzadas en informes como el presente sólo tienen la fuerza que emana de su contenido y de la forma unánime en que vuestra Comisión lo ha aprobado.

En estas circunstancias, si se deseara dar a los preceptos constitucionales relativos a las prohibiciones parlamentarias una interpretación que fuere vinculante para el órgano llamado a decidir, sería necesario dictar una ley interpretativa de la Constitución, la que, atendido su carácter de tal, debería ser objeto de control de constitucionalidad por parte del Tribunal Constitucional, según lo previsto en el artículo 82, N° 1°, de la Ley Fundamental.

En los términos precedentemente expuestos, vuestra Comisión de Constitución, Legislación, Justicia y Reglamento, por unanimidad, tiene el honor de absolveros la consulta formulada.

Acordado en sesiones celebradas los días 17 de abril; 22 de mayo; 12, 19 y 26 de junio, y 11, 17 y 31 de julio de 1990, con asistencia de sus miembros HH. Senadores señores Hernán Vodanovic (Presidente), Sergio Diez, Jaime Guzmán (Eugenio Cantuarias), Carlos Letelier (señora Olga Feliú) y Máximo Pacheco (Jorge Lavandero).

Sala de la Comisión, a 31 de julio de 1990.

PATRICIO USLAR VARGAS
Secretario