



# Elementos de comparación de las constituciones políticas de 1833, 1925 y 1980

Derechos y garantías, nacionalidad y ciudadanía, Congreso Nacional, Presidente de la República, Contraloría General y órganos autónomos, proceso de creación de ley y reformas constitucionales.

## Editor

---

Guido Williams O  
Email: [gwilliams@bcn.cl](mailto:gwilliams@bcn.cl)  
Tel.: (56) 32 226 3180

Obra colectiva

Colaboradoras:  
Claudia Jara B.  
Ma. Loretto Puga G.

## Elaborado para el Senado

---

Nº SUP: 123053

## Resumen

---

Se proporcionan elementos de comparación preliminares y generales sobre el contenido de las Constituciones Políticas de 1833, 1925 y 1980 en siete materias: derechos y garantías, nacionalidad y ciudadanía, Congreso Nacional, Presidente de la República, Contraloría General y órganos autónomos, proceso de creación de ley y reformas constitucionales.

En general, las tres constituciones han mantenido normas iguales o parecidas en ámbitos como nacionalidad y ciudadanía, Congreso Nacional, Presidencia y formación de la ley. Algunas diferencias se denotan por ejemplo en materias como: doble nacionalidad; causales de pérdida de ciudadanía; atribuciones presidenciales, quórums de aprobación de las leyes y urgencias de tramitación, etc.

Los derechos y las garantías han evolucionado, esencialmente en el reconocimiento de derechos económicos y sociales y en las formas de protección.

Los órganos autónomos son normados primeramente en la Constitución Política de 1925 y luego en la de 1980, la que reconoce los principios de descentralización y desconcentración de los órganos.

Los mecanismos de reforma constitucional han estado presente en las tres constituciones, con diferencias asociadas a la iniciativa, procedimientos de discusión y aprobación y veto presidencial.

## Introducción

---

Se compara de manera general el contenido de siete materias de los textos de las Constituciones Políticas de 1833, 1925 y 1980. Las mencionadas materias son: derechos y garantías, nacionalidad y

ciudadanía, Congreso Nacional, Presidente de la República, Contraloría General y órganos autónomos, proceso de creación de ley y reformas constitucionales.

El presente texto es una obra colectiva, preliminar y de carácter general en atención a los plazos de entrega en que fue requerido el informe (una semana).

Las comparaciones son esencialmente descriptivas e incluyen antecedentes de doctrina cuando es necesario para enriquecer el contenido. Al mismo tiempo, la estructura y estilo de análisis puede variar por cuanto son instrumentales a la mejor exposición de los contenidos.

Los textos de las constituciones son las últimas versiones vigentes disponibles de cada carta fundamental.

Se utiliza CPR para referirse a Constitución Política.

## **I. Nacionalidad y ciudadanía**

---

### **1. Nacionalidad**

#### **a. Fuentes de la nacionalidad (art. 10 CPR 1980)**

Las tres constituciones (1833, 1925 y 1980) han establecido las mismas causales para obtener la nacionalidad chilena (*ius solis*, *ius sanguinis*, carta de nacionalización y nacionalización por gracia por ley), pero estas han sido modificadas a lo largo del tiempo.

#### **a. *Ius Solis***

Se dispone en la CPR de 1980 (art. 10) que son chilenos: “1º.- Los nacidos en el territorio de Chile, con excepción de los hijos de extranjeros que se encuentren en Chile en servicio de su Gobierno, y de los hijos de extranjeros transeúntes, todos los que, sin embargo, podrán optar por la nacionalidad chilena”.

En el caso de los hijos de extranjeros como de los hijos de extranjeros transeúntes, para optar por la nacionalidad chilena, la CPR de 1980 se remite a una ley ordinaria<sup>1</sup> para regular este procedimiento (art. 10 inc. final).

Tanto la CPR 1925 como la CPR de 1833 contienen normas similares (art. 5, N° 1° y art. 5°, N° 1, respectivamente), con las mismas excepciones que la norma vigente.

---

<sup>1</sup> La Ley N° 18.005 señala que a los 21 años la persona puede optar por la nacionalidad chilena, dentro del plazo de un año, presentando su opción ante un intendente o gobernador, o, si se encuentra en el extranjero, ante el agente consular, según decida el Ministro del Interior.

## b. *Ius Sanguinis*

Se establece asimismo en el artículo 10 N° 2 de la CPR de 1980 que son chilenos los hijos de padre o madre chilenos, nacidos en territorio extranjero. Con todo, se requerirá que alguno de sus ascendientes en línea recta de primer o segundo grado, haya adquirido la nacionalidad chilena en virtud de lo establecido en los números 1° [*ius solis*], 3° [carta de nacionalización] ó 4° [ley].

Esta norma fue modificada en 2005. Antes de dicha fecha, se consideraba chilenos a los hijos de padre o madre chilenos nacidos en territorio extranjero, encontrándose cualquiera de estos en actual servicio de la República<sup>2</sup>.

Asimismo, hasta el 2005 la norma consideraba también chilenos a los hijos de padre o madre chilenos, nacidos en el extranjero, por el hecho de avecindarse más de un año en Chile<sup>3</sup>.

Las CPR de 1925 (art. 5° N° 2) también consideraba chilenos a los hijos de padre o madre chilenos, nacidos en territorio extranjero, “por el solo hecho de avecindarse<sup>4</sup> en Chile”, aunque sin establecer un plazo. Hoy, el requisito del “avecindamiento” se exige para el ejercicio de la ciudadanía (derecho a voto).

Asimismo, la CPR de 1925 también consideraba chilenos a los hijos de chilenos nacidos en el extranjero, estando el padre o la madre en actual servicio de la República, “aún para los efectos en que las leyes fundamentales, o cualesquiera otras, requieran nacimiento en el territorio chileno”. Ambas hipótesis de la CPR 1925 estaban establecidas de manera similar en la CPR de 1833 (art. 6°, N° 2).

## c. Carta de nacionalización

El artículo 10 N° 3° de la CPR de 1980 dispone que son chilenos, los extranjeros que obtuvieren carta de nacionalización en conformidad a la ley.

Hasta la reforma del 2005, para obtener esta carta, la CPR de 1980 requería renunciar expresamente a la nacionalidad anterior. Este requisito de renuncia no se exigía a los nacidos en país extranjero que por un tratado concediera el mismo beneficio a los chilenos (por ej. España). Consecuente con dicha reforma, se eliminó como causal de pérdida de la nacionalidad la “nacionalización en país extranjero”.

La CPR de 1925 también exigía la renuncia señalada (sin opción de doble nacionalidad), hasta la reforma de 1958 solo para el caso de España (españoles con más de 5 años de residencia en Chile). En cambio, la CPR de 1833 (art. 6°, N° 3°) solo requería a los extranjeros un año de residencia en Chile, y solicitar ante la municipalidad respectiva carta de ciudadanía. En vista de la declaración favorable de la misma, el Presidente de la República debía expedir la correspondiente carta de naturaleza.

<sup>2</sup> Para los efectos del antiguo artículo 25 de la CPR 1980, se requería haber nacido en territorio chileno para ser Presidente de la República.

<sup>3</sup> El problema que creaba esta norma y que motivó la reforma constitucional era que muchos hijos de chilenos, nacidos en el extranjero, por ejemplo, con motivo del exilio, eran apátridas. En efecto, no adquirían la nacionalidad chilena, salvo que asumieran el costo de avecindarse un año en Chile y, por su parte, tampoco accedían a la nacionalidad de su país de residencia por no existir el *ius solis* y privilegiarse el *ius sanguinis*

<sup>4</sup> El avecindamiento no es domicilio, es permanencia estable en Chile (Molina, 2006:119).

#### **d. Nacionalización por gracia por ley**

El mismo artículo 10 N° 4 de la CPR de 1980 dispone que son chilenos, los que obtuvieren especial gracia de nacionalización por ley.

Al respecto, el artículo 63 N° 5 de la CPR de 1980 señala que es materia de ley regular “los honores públicos a grandes servidores”. Al tratarse de una ley, no procede el recurso de reclamación de nacionalidad del artículo 12, que solo corresponde contra actos de la autoridad administrativa.

La CPR de 1925 (art. 5° N° 4°) permitía el acceso a cargos públicos de elección popular a los nacionalizados, solo después de cinco años de estar en posesión de sus cartas de nacionalización. También estaba contemplado en la CPR de 1833 (art. 6°, N° 4°).

#### **e. Causales de pérdida de la nacionalidad (art. 11 CPR de 1980)**

i. Por renuncia de la nacionalidad, manifestada ante autoridad chilena competente

Esta renuncia sólo producirá efectos si la persona, previamente, se ha nacionalizado en país extranjero (art. 11, N° 1 CPR de 1980). Esta causal no estaba contemplada en la CPR de 1925 (art. 6) ni en la CPR de 1833.

ii. Por decreto supremo, en caso de prestación de servicios en caso de guerra exterior a enemigos de Chile o de sus aliados (art. 11, N° 2 CPR de 1980).

En la CPR de 1925 existía esta causal pero requería “condena [judicial] por traición a la patria”, a diferencia de hoy donde la aplica la autoridad administrativa. De la resolución administrativa procede el recurso de reclamación de nacionalidad del artículo 12 de la CPR de 1980.

Respecto de la noción de guerra, el artículo 32 N° 20 de la CPR de 1980 señala que el Presidente de la República declara la guerra por decreto, previa autorización por ley, dejando constancia de haber oído al Consejo de Seguridad Nacional (COSENA). El artículo 63 N° 15 señala que es materia de ley autorizar al Presidente de la República, a propuesta de él, a declarar la guerra.

La CPR 1925 (art. 6, N° 3°) hablaba simplemente del caso de “guerra” (“Por prestación de servicios durante una guerra, a enemigos de Chile o de sus aliados”), mientras que la de 1980 habla de “guerra exterior”, pues en el artículo 40 de la CPR de 1980 distingue entre guerra externa, declarada por el Presidente de la República autorizado por ley y luego de haber oído al COSENA, y guerra interna, en cuyo caso el Presidente de la República puede, con acuerdo del Congreso, declarar todo o parte en estado de sitio.

La CPR de 1833 no contemplaba esta hipótesis.

iii. Por cancelación de la carta de nacionalización (art. 11, N° 3 de la CPR de 1980)<sup>5</sup>

Bajo la CPR 1925 no procedía esta cancelación si una persona se encontraba en ejercicio de un cargo de elección popular. Ya no se contempla esta limitación. En este caso procede el recurso de reclamación del artículo 12 de la CPR de 1980.

La CPR de 1833 contemplaba la posibilidad de solicitar “carta de ciudadanía”. Si bien no estaba la causal de cancelación de la carta, la ciudadanía se suspendía (art. 10) o se perdía (art. 11) por las causales allí señaladas (incluyendo la obtenida mediante carta).

iv. Por ley que revoque la nacionalización concedida por gracia (art. 11, N° 3 de la CPR de 1980).

A efectos de obtener la rehabilitación de la nacionalidad y sin importar la causal por la que se perdió la nacionalidad, la misma se recupera por ley ordinaria. Esta es una excepción a la norma del artículo 10 de la CPR de 1980, pues la persona no podrá optar, por ejemplo, a nacionalización por carta.

Esta causal no estaba contemplada en la CPR de 1925 ni en la CPR de 1833.

Los que hubieren perdido la nacionalidad chilena por cualquiera de las causales establecidas en este artículo, sólo podrán ser rehabilitados por ley. Esta norma también estaba contenida en la CPR de 1925 (art. 6 inc. 2). En el caso de la CPR de 1833, la rehabilitación del Senado se aplicaba a la pérdida de la calidad de ciudadano, no de nacional (art. 11, inc. final).

La CPR de 1925 contenía una causal similar, en su art. 6 N° 4°, al señalar que se perdía la nacionalidad al “atentar gravemente desde el extranjero contra los intereses esenciales del Estado durante las situaciones de excepción”, previstas en el artículo 72 N° 17 de la misma constitución<sup>6</sup>. Ello no estaba contemplado en la CPR de 1833.

#### **f. Recurso de Reclamación de nacionalidad (art. 12)**

De acuerdo al artículo 12 de la CPR de 1980, en caso que se desconozca o prive de la nacionalidad por un acto de la Administración, la persona afectada puede iniciar una acción constitucional de reclamación de nacionalidad. Podrá recurrir, por sí o por cualquiera a su nombre, dentro del plazo de 30 días, ante la Corte Suprema, la que conocerá como jurado y en tribunal pleno. La interposición del recurso suspenderá los efectos del acto o resolución recurridos.

A diferencia de la CPR de 1925, esta norma establece un recurso general que no se encuentra remitido exclusivamente al caso de cancelación de la nacionalidad por carta. No procede contra sentencias de los tribunales de justicia. Esta acción no estaba contemplada en la CPR de 1833.

<sup>5</sup> Las causales de cancelación de la carta de nacionalización se encuentra en el Decreto N° 5142, art. 8°.

<sup>6</sup> Dicha norma se refiere a las atribuciones especiales del Presidente en cuanto a la declaración del estado de asamblea y del estado de sitio.

## 2. Ciudadanía

Tanto la CPR de 1925 como la CPR de 1980 tratan la nacionalidad y la ciudadanía juntas, pues hay entre ellas cierta relación de género (nacionalidad) a especie (ciudadanía). La CPR 1980 no define lo que es ser ciudadano, sino sólo da sus requisitos.

### a. Requisitos para ser ciudadano (art. 13 inc. 1 de la CPR de 1980)

- a. Ser chileno. Esto incluye a mujeres y hombres<sup>7</sup>. La CPR de 1925 (art. 7) también señalaba a los “chilenos” en general, pero quedó claro que se refería a hombres y mujeres al regular por ley el voto femenino<sup>8</sup>. En cambio, aunque la CPR de 1833 señalaba a los “chilenos”, no habría incluido a las mujeres.
- b. Haber cumplido 18 años de edad. La CPR de 1925 (art. 7), hasta el año 1970 donde fijó la edad en 18 años, hablaba de 21 años. La CPR de 1833 (art. 8°) era aún más restrictiva, al condicionar la ciudadanía activa (con derecho de sufragio) a los chilenos que hubieren cumplido 21 años, que sabían leer y escribir y estaban inscritos en los registros electorales del departamento.
- c. No haber sido condenado a pena aflictiva. La condena a pena aflictiva está contemplada en el art. 17 N° 2 CPR de 1980, como causal de pérdida de la calidad de ciudadano. Esto es diferente a no haber sido condenado por delito que merezca pena aflictiva. La pena aflictiva es aquella igual o superior a 3 años y 1 día.

La CPR de 1925 (art. 8, N° 2°) suspendía el ejercicio del derecho a sufragio (no la ciudadanía como tal) “por hallarse procesado el ciudadano como reo de delito que merezca pena aflictiva”. En este caso particular, quienes hubieren perdido la calidad de ciudadano por esta causa podían solicitar su rehabilitación al Senado. En forma más amplia, la CPR de 1833 (art. 10, N° 4°) señalaba que la calidad de ciudadano activo con derecho de sufragio se suspendía “por hallarse procesado como reo de delito que merezca pena aflictiva o infamante”. Luego, la ciudadanía se perdía “por condena a pena aflictiva o infamante” (art. 11, N° 1°).

### b. Derechos que confiere la ciudadanía

De acuerdo a la CPR de 1980 (art. 13, inc. 2), los derechos que confiere la ciudadanía son los siguientes: derecho a sufragio y derecho a optar por cargos de elección popular. La CPR de 1980 establece que los chilenos por *ius sanguinis* (art. 10, N° 2) y por gracia (art. 10, N° 4°), pueden ejercer estos derechos siempre “que hubieren estado avecindados en Chile por más de un año” (art. 13, inc. final de la CPR de 1980).

<sup>7</sup> Según sesión 67 de Comisión de Estudio de la Nueva Constitución, Comisión Ortúzar (Molina, 2006:131).

<sup>8</sup> Esta es la Ley N° 5.357 de 1934, que permitió el voto femenino en las elecciones de regidores (municipales), y luego la Ley N° 9.292 de 1949 otorgó el derecho de sufragio amplio a las mujeres.

### **c. Derecho a sufragio (art. 14 inc. 1 de la CPR de 1980)**

Los extranjeros avecindados en Chile por más de 5 años, y que cumplan con los requisitos del inciso primero del artículo 13 (para ser ciudadano), podrán ejercer el derecho de sufragio en los casos y formas que determine la ley.

Los nacionalizados en conformidad al N° 3 del artículo 10, tendrán opción a cargos públicos de elección popular sólo después de 5 años de estar en posesión de sus cartas de nacionalización.

La Ley N° 20.748 de 2014 reformó el inciso 2° del artículo 13 de la CPR de 1980 al disponer que los ciudadanos con derecho a sufragio fuera del país “podrán sufragar desde el extranjero en las elecciones primarias presidenciales, en las elecciones de Presidente de la República y en los plebiscitos nacionales”. Para ello se dispone que una ley orgánica constitucional deba establecer el procedimiento de inscripción en el registro electoral y regular los procesos electorales y plebiscitarios en el extranjero (acorde con los incs. 1 y 2 del artículo 18 CPR de 1980).

La CPR de 1925 contemplaba la suspensión del ejercicio del derecho a sufragio por “ineptitud física o mental que impida obrar libre y reflexivamente” (art. 8 inc. 1, N° 1) y la CPR de 1833 agregaba a la anterior las siguientes causales: por la condición de sirviente doméstico y por hallarse procesado como reo de delito que merezca pena aflictiva o infamante (art. 8°).

### **d. Derecho a optar por cargos de elección popular (art. 14 inc. 2 de la CPR de 1980).**

Los nacionalizados en conformidad al N° 3° del artículo 10, tendrán opción a cargos públicos de elección popular sólo después de 5 años de estar en posesión de sus cartas de nacionalización.

Hay ciertos cargos que por ley requieren ser ciudadano chileno, como los jueces.

### **e. Pérdida de la ciudadanía (art. 17 de la CPR de 1980)**

- **Por pérdida de la nacionalidad chilena**

La misma norma estaba contenida en la CPR de 1925 (art. 8 inc. 2 N° 1).

- **Por condena a pena aflictiva**

Extinguida la responsabilidad penal, por ejemplo en virtud de un indulto, estas personas se rehabilitan de conformidad a la ley.

La CPR de 1925 establecía, por un lado, la suspensión del derecho a sufragio por “hallarse procesado el ciudadano como reo de delito que merezca pena aflictiva” (art. 8 inc. 1 N° 2) y por otra, la pérdida de la ciudadanía, “por condena a pena aflictiva” (art. 8 inc. 2 N° 2). Solo en este último caso quien hubiere perdido la calidad de ciudadano podía solicitar su rehabilitación del Senado.

La CPR de 1833 también disponía la pérdida de la ciudadanía por “por condena a pena aflictiva o infamante” (art. 11 N° 1°).

- **Por condena por delitos que la ley califique como conducta terroristas y los relativos al tráfico de estupefacientes y que hubieren merecido, además, pena aflictiva**

Los delitos terroristas, de conformidad al artículo 9 inciso 2 de la CPR de 1980, son establecidos en ley de quórum calificado.

La reforma de 2005 señaló adicionalmente que la ciudadanía se pierde también por condena por delitos relativos al tráfico de estupefacientes, reconociendo el enorme daño de dichas conductas. Estas personas pueden ser rehabilitadas por el Senado, una vez cumplida la condena, por lo que no basta con la extinción general de la responsabilidad a diferencia del caso anterior. Ninguna de estas causales estaban contempladas en la CPR de 1925 ni en la de 1833.

Otras causales de pérdida de la ciudadanía en la CPR de 1833 (art. 11) fueron: por quiebra fraudulenta; por naturalización en país extranjero; y por admitir empleos, funciones, o pensiones de un Gobierno extranjero sin especial permiso del Congreso. En todos estos casos era posible pedir rehabilitación del Senado.

## II. Derechos y garantías

---

### 1. Constitución de 1833

La CPR de 1833 contaba con doce capítulos, siendo el IV, titulado Derecho público de Chile (art. 10[12]), el que recogía la mayoría de las garantías constitucionales, sin perjuicio que los derechos políticos estaban regulados en otras secciones del texto, que son abordados en otras partes de este informe. Además, el Capítulo IX (arts. 123 [132]-153 [152]) “de las garantías de la seguridad y propiedad” contenía derechos civiles.

Cabe tener presente que el texto tuvo numerosas modificaciones, especialmente en la segunda mitad del siglo XIX. Este análisis se centrará en la última versión vigente, a partir de una edición oficial de 1915 disponible materialmente en la BCN.

El catálogo del capítulo V, que no sufrió modificaciones a lo largo de su vigencia,<sup>9</sup> contemplaba 7 numerales. Cada uno de estos reconocía una o más garantías constitucionales que se describen a continuación, las cuales se complementaban con aquellas incluidas en el capítulo IX.

---

<sup>9</sup> En 1884, se acordó una reforma constitucional que suprimía el artículo 5° de la Constitución, donde se establecía que la religión católica apostólica romana, era la religión oficial, “con exclusión del ejercicio público de cualquiera otra” y agregaba un nuevo numeral 2, que establecía la libertad de culto “sin perjuicio de establecer el deber estatal de sostener el culto católico”. La reforma habría sido promulgada y publicada en Diario Oficial N.º 2263 del 4 de noviembre de 1884, sin embargo, no habría entrado en vigor, pues requería la ratificación del congreso elegido para la legislatura 1885- 1888, cuestión que no habría acontecido (Tagle, 1997).



En primer lugar, se reconocía la igualdad ante la ley, y se afirmaba que “[e]n Chile no hay clase privilegiada”. En este orden de ideas, el numeral tercero garantizaba a todos los habitantes que cumplan con los requisitos legales, la admisión en todos los empleos y funciones públicos. Se garantizaba asimismo, la igual repartición de las cargas públicas, incluyendo los impuestos y contribuciones en forma proporcional a los haberes (numeral 3).

Esta garantía de igualdad, se veía reforzada por la declaración del artículo 123(132) en torno a que “[e]n Chile no hay esclavos”, y la prohibición para los nacionales de participar en el tráfico.

El numeral quinto del artículo 10 (12) se refería a libertad personal, consagrando el libre tránsito en el territorio y el derecho a salir de él, guardando las reglas de policía. Asimismo, establecía el derecho a la seguridad individual, indicando que “nadie pueda ser preso, detenido o desterrado, sino en la forma determinada por las leyes”. En el capítulo IX se exigía la orden de autoridad para proceder al arresto de una persona (art. 126 [135]), salvo en caso de flagrancia (126 [136]), siempre poniendo en conocimiento del juez tal orden dentro de 48 horas siguientes (art. 130 [139]). La detención siempre debía realizarse en lugares públicos destinados para tal efecto (art. 128 [137]) y el encargado del recinto siempre tenía la facultad de visitar al privado de libertad y la obligación de transmitir al juez competente el registro de detención a requerimiento del detenido, y la obligación de registrar las detenciones y poner a los detenidos a disposición de juez dentro de las 24 horas siguientes a su detención (129 [138]). También se establecía que habiendo fianza personal o pecuniaria en su caso, se prohibía la detención o prisión preventiva. El *hábeas corpus* estaba regulado en el artículo 134 [143].

El debido proceso también estaba regulado en el capítulo IX, donde se exigía el proceso legal previo a la condena, reglado por una ley anterior a los hechos (art. 124 [133]) y el derecho al juez natural (art. 125 [134]). También se prohibía obligar al inculpado a auto-incriminarse y a incriminar a sus parientes (art. 135) y se prohibían los tormentos y la confiscación de bienes.

Luego se consagra la inviolabilidad de la propiedad privada, estableciéndose que sólo se podía privar a una persona de la misma a través de una sentencia judicial o por una ley (expropiatoria) que calificase la utilidad del Estado, siempre previa indemnización.

La inviolabilidad de la casa y de la correspondencia eran consagradas en el capítulo IX (arts. 137 y 138).

En el numeral séptimo del artículo 10(12), se reconocía el derecho de reunión sin permiso previo y sin armas, aunque sujeto a las disposiciones de policía en caso de tratarse de espacios públicos.

El mismo numeral reconoce el derecho de libre asociación y el derecho de petición.

Se consagraba asimismo, la “libertad de enseñanza”, sin mayor desarrollo.

Finalmente, se reconocía la libertad de prensa, sin censura previa, sin perjuicio de responder por el abuso de esta libertad, en virtud de un juicio con jurados.

En relación con la libertad de culto, cabía tener presente que el artículo 4° (5°) establecía la religión Católica Apostólica Romana como la religión oficial, “con exclusión del ejercicio público de cualquiera otra”. En 1864, como parte del conjunto de reformas conocidas como “leyes laicas”, una ley interpretativa de la Constitución, permitió a los “disidentes” practicar sus cultos en edificios privados y a tener sus propias escuelas privadas.

## 2. Constitución de 1925

La CPR de 1925, que entró en régimen en 1932 y estuvo vigente hasta el 11 de septiembre de 1973, también sufrió diversas modificaciones. La versión que analizamos es la edición actualizada a noviembre de 1972, publicada por Editorial Universitaria en noviembre 1972.

Las garantías constitucionales estaban contempladas en el Capítulo III, que fue objeto de modificaciones durante su vigencia, particularmente como parte del “estatuto de garantías” exigido por la Democracia Cristiana para ratificar en el Congreso Pleno a Allende como Presidente de la República<sup>10</sup>.

El catálogo era bastante más extenso que el contenido en el texto anterior, e incluyó, por primera vez en la historia constitucional de Chile, una referencia explícita a los derechos económicos, sociales y culturales de la población.

El análisis pone el foco en lo que atañe directamente al reconocimiento de derechos, omitiendo la parte orgánica que se agrega en algunos de ellos (como la creación de una Superintendencia de Educación Pública respecto de la libertad de enseñanza) y los detalles de la regulación en otros (como la expropiación en materia de propiedad).

### a. Derecho civiles y políticos

En cuanto a la garantía de igualdad ante la ley, el artículo 10 incluyó en la misma disposición la proscripción de la esclavitud en su territorio, proveniente del texto anterior. Al igual que la Constitución de 1833, se establecía el derecho a ser admitido en todos los empleos y funciones públicas, de conformidad a la ley, y la igual repartición de los impuestos y las cargas públicas, pero agregó la posibilidad de gravarlos en forma progresiva.

Por su parte, se estableció la libertad de culto, sujeta a la moral, las buenas costumbres y el orden público, la cual incluía el derecho a levantar templos, quedando sus bienes sometidos al derecho común, aunque exento de contribuciones (N° 2).

También se contemplaba la libertad de expresión sin censura previa, incluyendo explícitamente la prensa, la radio, la televisión y cualquier otra forma, sin perjuicio de responder por abusos (numeral 3). En relación con el texto anterior, se agregaron diversos elementos: (i) no podía ser constitutivo de abuso o delito sustentar o difundir ideas políticas; (ii) se incluyó el derecho a réplica; (iii) la igualdad de acceso de las distintas corrientes de opinión a los medios de comunicación de particulares; (iv) la libertad de

---

<sup>10</sup> Este se concretó en la Ley N° 17.398 publicada el 9 de enero de 1971 (Planco, 2013).

importación y comercialización de libros y acceso igualitario a insumos para medios de comunicación; (v) la libertad de circulación y transmisión de medios; y (vi) se limitó el a mantener estaciones de Televisión únicamente al Estado y las universidades. Además, en materia de enseñanza se establecía explícitamente el derecho de los estudiantes universitarios a expresar sus propias ideas.

Se reconocía el derecho a reunirse pacíficamente sin permiso previo, al igual que el derecho de asociación, y también el derecho de petición.

En cuanto a la educación se consagró la libertad de enseñanza, estableciéndose la educación como una función primordial del Estado. Se garantizaba su carácter democrático y pluralista. Además, se estableció la libertad de cátedra en las universidades y el derecho de los estudiantes a escoger la enseñanza y tuición de los profesores que prefieran.

Se consagró explícitamente un derecho a la participación en la vida social, política, cultural y económica, y del deber del Estado de remover los obstáculos que limitaren de hecho la libertad e igualdad de las personas, y se garantizaba la independencia, libertad y democracia interna de las organizaciones sociales.

El numeral 10 del artículo 10 reconocía el “derecho de propiedad en sus diversas especies”, estableciendo la reserva legal y reconociendo su función social. Además, se autorizaba la nacionalización o reserva de dominio exclusivo del Estado sobre recursos naturales y la expropiación solo por utilidad pública o interés social calificado por el legislador y previa indemnización equitativa. En el numeral 11 se reconocía la propiedad industrial y de autor.

Al igual que en su predecesora, la CPR de 1925 reconocía la inviolabilidad del hogar y de las comunicaciones privadas. El N° 15 del mismo artículo 10 consagraba la libertad personal, incluyendo la libertad de tránsito y la seguridad personal. Siguiendo las garantías del texto de 1833, el artículo 13 exigía una orden de la autoridad legalmente facultada para ser detenido (salvo flagrancia). Además, se establecía la obligación de poner al detenido a disposición del juez dentro de las 48 horas siguientes a su detención (art. 15). Si fueren llevados a un lugar de detención, debían ser puestos a disposición del juez dentro de las 24 horas siguientes. El *hábeas corpus*, estaba consagrado en el artículo 16 y el artículo 17 prohibía que la incomunicación impidiera al funcionario encargado del recinto a visitar al detenido, el que estaba obligado a transmitir copia del registro de detención al juez competente, a requerimiento del detenido. El artículo 18 prohibía los tormentos y la confiscación de bienes en las causas criminales. Además, se establecía que el que afianzara su comparecencia o el saneamiento de la acción no podía ser objeto de detención ni prisión preventiva y el derecho a la indemnización de quien fuera absuelto en juicio o sobreseído definitivamente (art. 20).

Los derechos del debido proceso estaban consagrados en el artículo 11 (debido proceso legal y conforme a leyes anteriores a los hechos), 12 (derecho al juez natural), el derecho a no auto incriminarse y a no incriminar a los parientes (art. 18).

## **b. Derechos sociales**

En el ámbito de los derechos sociales, la Constitución consagró la libertad y el derecho al trabajo, a la remuneración suficiente y a la justa participación en los beneficios de la actividad productiva. Asimismo, se reconocía el derecho a la sindicalización por industria o faena y el derecho a huelga y la libertad de sindical, señalando que “los sindicatos son libres para cumplir sus propios fines”.

El numeral 16 del artículo 10, abordaba el derecho a la seguridad social, encomendando al Estado adoptar “todas las medidas que tiendan a la satisfacción de los derechos sociales, económicos y culturales, necesario para el libre desenvolvimiento de la personalidad y dignidad humanas” (vg. riesgos de pérdida de capacidad laboral; salud pública); y explicitaba los ámbitos que la seguridad social debía cubrir.

## **3. Constitución de 1980**

El catálogo de derechos está incorporado en el capítulo III de la CPR 1980, referido a los “derechos y deberes constitucionales”<sup>11</sup>. Cabe tener presente que el catálogo es complementado por los “derechos esencial que emanen de la naturaleza humana”, reconocidos en tratados internacionales vigentes y ratificados por Chile<sup>12</sup>, cuyo contenido no será abordado en este documento.

Al igual que en el caso anterior, se omite la parte orgánica que se agrega en algunos artículos (como la creación del Consejo Nacional de Televisión) y los detalles de la regulación en otros (como la expropiación en materia de propiedad).

### **a. Derechos civiles y políticos**

El catálogo del artículo 19, comienza con el reconocimiento del derecho a la vida e integridad de la persona, estableciendo por primera vez a nivel constitucional el deber de proteger “la vida del que está por nacer”, y reservando el establecimiento de la pena de muerte al legislador calificado. Además, prohíbe genéricamente “todo apremio ilegítimo”.

En el numeral 2 consagra el principio de igualdad y no discriminación arbitraria, recogiendo las formulaciones de los textos anteriores. Además, el numeral 3 establece la igual protección de la ley. En el numeral 16, sobre libertad de trabajo, se prohíbe la discriminación laboral, que no se base en la capacidad o idoneidad personal, sin perjuicio de requisitos legales de nacionalidad y edad en determinados casos. En este mismo orden de ideas, el numeral 17 garantiza la “admisión a todas las funciones y empleos públicos”, sin perjuicio de los requisitos que exijan la Constitución y las leyes. El numeral 19 se refiere a la igualdad en la repartición de los tributos y cargas públicas, incluyendo los principios de proporcionalidad y progresividad, igual que la Constitución de 1925. Finalmente, el numeral 22 establece el trato igualitario que debe dar el Estado en materia económica.

<sup>11</sup> Esto es relevante, pues su modificación está protegida por el quorum de  $\frac{2}{3}$  de diputados y senadores en ejercicio, lo que constituye una novedad en la historia constitucional chilena.

<sup>12</sup> Cfr. art. 5 ° inciso segundo CPR 1980.

El texto reconoce el respeto a la vida privada y la honra, y agrega la protección de los datos personales. Asimismo establece la inviolabilidad del hogar y de las comunicaciones privadas (números 4 y 5).

Se reconoce la libertad de culto y los derechos y exenciones contemplados en la Constitución anterior (N° 6).

El numeral 7 agrupa los derechos a la libertad personal y la seguridad personal, sistematizando los contenidos de la constitución anterior, e incluyendo algunos elementos nuevos, como el carácter público del registro de detenidos, el estatuto especial que afecta a los detenidos por conductas terroristas (que pueden estar hasta 5 días detenidos antes de ver a un juez), y las condiciones de la prisión preventiva (necesaria para las investigaciones o para la seguridad del ofendido o de la sociedad según el juez competente).

En el numeral 3 sobre igualdad se contemplan los elementos del debido proceso (derecho a defensa gratuita y derechos de las víctimas, derecho al juez natural, proceso legal y previo, prohibición de la presunción de derecho de la responsabilidad penal, el principio de la legalidad de la irretroactividad de la ley penal desfavorable y de la legalidad de la pena).

Se reconoce la libertad de información sin censura previa y sin perjuicio de responsabilidades ulteriores y se recoge el derecho a réplica contenido en la CPR de 1925. Además se establece el derecho a fundar medios de comunicación privados y la prohibición de monopolio estatal, y remite a la ley la regulación de la propiedad de las estaciones de televisión.

En el N° 13 se reconoce el derecho a reunirse pacíficamente y sin armas, y el 14, el derecho de petición, ambos legados de los textos anteriores.

El numeral 15 desarrolla el derecho de asociación sin permiso en términos distintos a los de la constitución anterior. En efecto, agrega el derecho a no ser obligado a pertenecer a una organización. En este sentido, en el numeral 16 relativo a la libertad de trabajo, se especifica que la autoridad pública no puede exigir la afiliación o desafiliación a determinada entidad para desarrollar una determinada actividad<sup>13</sup>.

Además, regula varios aspectos del funcionamiento de los partidos políticos. En esta materia, garantiza el pluralismo político y declara la inconstitucionalidad de las organizaciones políticas cuyas conductas no respeten los principios del régimen democrático, o procuren el establecimiento de un régimen totalitario o que utilicen o hagan uso de la violencia como método de acción política. Asimismo establece sanciones a estas conductas.

---

<sup>13</sup> Esta disposición se entiende a la luz del régimen de la Constitución de 1925, que permitía que la membresía en colegios profesionales fuese condición para ejercer determinadas actividades. En este sentido, Evans (1999:348) lamenta esta redacción, que no se “concilia con la importante, valiosa y muy respetable tradición de organización y funcionamiento de los colegios profesionales en Chile, algunos con cincuenta años de existencia”

Otra innovación del texto constitucional de 1980 es la incorporación del derecho a desarrollar cualquier actividad económica que no sea contraria a la moral, el orden público y la seguridad nacional, y que respete las normas legales que lo regulen. Asimismo, se establece la libertad para adquirir toda clase de bienes, salvo los que la naturaleza ha hecho comunes a todos los hombres o los que pertenezcan a la Nación.

Finalmente, siguiendo la CPR de 1925, se reconoce “el derecho de propiedad en sus diversas especies” y se agrega que este puede recaer sobre “toda clase de bienes corporales e incorporeales”. Se mantiene la reserva legal, y se regula en forma más estricta la expropiación, pues se exige, entre otras cosas, que el pago de la indemnización sea en dinero efectivo al contado. También se contempla el dominio del Estado sobre todas las minas, y remite al legislador para regular un régimen de concesiones. Asimismo, establece que dicha concesión estará protegida por el derecho de propiedad. Lo mismo se aplica respecto de los derechos de los particulares sobre las aguas (N° 24).

El numeral 25 se refiere a la propiedad intelectual, artística y a los derechos de autor, remitiendo su regulación al legislador, pero estableciendo que su duración no puede ser inferior a la vida del autor. La regulación de la expropiación contenida en el numeral 24, es aplicable a esta forma de propiedad también.

## **b. Derechos sociales**

El texto constitucional de 1980 reconoce derechos sociales específicos en el artículo 19. Así, el numeral 9 reconoce el derecho a la protección de la salud y a elegir el sistema de salud.

El N° 10 se refiere al derecho a la educación, incluyendo el derecho preferente de los padres, el deber estatal de promover la educación parvularia, la gratuidad de la educación básica y media. El numeral 11 establece la libertad de enseñanza y exige ley de quórum calificado para establecer los contenidos y requisitos del reconocimiento oficial.

A diferencia de su predecesora, el texto constitucional de 1980 no reconoce el derecho al trabajo ni sus derechos asociados, sino que únicamente “la libertad de trabajo y su protección” (N°16).

En cuanto al derecho a huelga, el texto constitucional solo menciona para prohibirla respecto de los funcionarios del Estado y de las municipalidades, y a los trabajadores de las empresas estratégicas<sup>14</sup>.

El derecho a la negociación colectiva, está reconocido a nivel de empresa, sin perjuicio de los casos en que la ley la prohíba (N° 16). En cuanto al derecho a la sindicalización, establece su carácter siempre voluntario, su regulación legal y la prohibición constitucional de intervenir en actividades político partidistas.

---

<sup>14</sup> No podrán declararse en huelga los funcionarios del Estado ni de las municipalidades. Tampoco podrán hacerlo las personas que trabajen en corporaciones o empresas, cualquiera que sea su naturaleza, finalidad o función, que atiendan servicios de utilidad pública o cuya paralización cause grave daño a la salud, a la economía del país, al abastecimiento de la población o a la seguridad nacional. La ley establecerá los procedimientos para determinar las corporaciones o empresas cuyos trabajadores estarán sometidos a la prohibición que establece este inciso” (art. 19 N.º 16 inciso final).

En materia de seguridad social, a diferencia de la Constitución de 1925 que se refería a la satisfacción de los derechos económicos, sociales y culturales, el texto de 1980 obliga al Estado a “garantizar el acceso de todos los habitantes al goce de prestaciones básicas uniformes, sea que se otorguen a través de instituciones públicas o privadas”, autoriza el establecimiento de cotizaciones obligatorias, y establece el rol de supervigilancia del Estado (N°18)<sup>15</sup>.

### c. Derechos difusos

Otra innovación del texto de 1980 es la consagración de lo que se conoce como “derechos de tercera generación” o “derechos difusos”, en particular, el derecho a vivir en un medio ambiente libre de contaminación, incluyendo el deber del Estado de preservar la naturaleza (N° 8).

### d. Formas de protección

A diferencia de sus predecesoras, el texto constitucional de 1980 contempla una serie de mecanismos para garantizar la vigencia de los derechos y garantías constitucionales. El primero de ello, de carácter genérico, es lo que se conoce como el *drittwirkung*, o efecto horizontal de la Constitución, esto es, que vincula a tanto a las autoridades como a los particulares<sup>16</sup>. Así lo establece el inciso segundo del artículo 6° constitucional: “Los preceptos de esta Constitución obligan tanto a los titulares o integrantes de dichos órganos como a toda persona, institución o grupo”.

En segundo, lugar, el texto constitucional establece una reserva legal de la regulación de los derechos constitucionales, al tiempo que establece un límite a la actividad del legislador en esta materia:

[...] los preceptos legales que por mandato de la Constitución regulen o complementen las garantías que ésta establece o que las limiten en los casos en que ella lo autoriza, *no podrán afectar los derechos en su esencia*, ni imponer condiciones, tributos o requisitos que impidan su libre ejercicio<sup>17</sup>.

Finalmente, el texto establece una acción constitucional de tutela de garantías, la acción de protección, que permite recurrir ante la Corte de Apelaciones respectiva, para restablecer el imperio del derecho cuando por actos u omisiones arbitrarias o ilegales, se sufra privación, perturbación o amenaza en el legítimo ejercicio de los derechos contenidos en las disposiciones que enumera en su artículo 20<sup>18</sup>. Lo

<sup>15</sup> Énfasis añadido.

<sup>16</sup> Martínez-Estay y Arancibia, 2017.

<sup>17</sup> Énfasis añadido.

<sup>18</sup> Artículo 20. El que por causa de actos u omisiones arbitrarios o ilegales sufra privación, perturbación o amenaza en el legítimo ejercicio de los derechos y garantías establecidos en el artículo 19, números 1°, 2°, 3° inciso quinto, 4°, 5°, 6°, 9° inciso final, 11°, 12°, 13°, 15°, 16° en lo relativo a la libertad de trabajo y al derecho a su libre elección y libre contratación, y a lo establecido en el inciso cuarto, 19°, 21°, 22°, 23°, 24°, y 25° podrá ocurrir por sí o por cualquiera a su nombre, a la Corte de Apelaciones respectiva, la que adoptará de inmediato las providencias que juzgue necesarias para restablecer el imperio del derecho y asegurar la debida protección del afectado, sin perjuicio de los demás derechos que pueda hacer valer ante la autoridad o los tribunales correspondientes.

anterior es sin perjuicio de la acción de amparo constitucional (*hábeas corpus*), contenida en el artículo 21.

### III. Presidencia de la República

---

#### 1. Constitución de 1833

La CPR de 1833, según Campos no se ajustaría plenamente al régimen parlamentario ni al presidencial, contemplando elementos de ambos sistemas. Las reformas constitucionales de 1874, disminuyeron el poder presidencial y aumentaron el poder del Congreso, permitiendo el surgimiento de un tipo de parlamentarismo chileno. Desde esta época se comenzó a debatir si el sistema político establecido en la Carta de 1833 era presidencial o parlamentario, resolviéndose en la guerra civil chilena de 1891, con el triunfo de las fuerzas del Congreso, imponiéndose la interpretación parlamentaria de la Constitución (Campos Harriet, 1999).

Puntualmente, en la CPR de 1833, la norma base era el artículo 59 que señalaba

Un ciudadano con el título de Presidente de la República de Chile administra el Estado, y es el jefe Supremo de la Nación.

El Presidente era el "jefe Supremo de la Nación", correspondiéndole la administración y gobierno del Estado (art. 59), y "su autoridad se extiende a todo cuanto tiene por objeto la conservación del orden público en el interior, y la seguridad exterior de la República, guardando y haciendo guardar la Constitución y las leyes" (art. 81). Poseía un organismo consultivo, denominado Consejo de Estado, cuyo dictamen era obligatorio en ciertas materias.

El período presidencial era de 5 años sin reelección (art.61).

El Presidente tenía facultades amplias, superando las que hasta entonces habrían tenido otros presidentes, en materia de gobierno interior, relaciones exteriores, justicia, hacienda, guerra, educación y materias eclesiásticas. Asimismo, el Presidente tenía atribuciones especiales (art. 82), pudiendo designar y remover Ministros, diversos cargos diplomáticos, intendentes y gobernadores, militares y magistrados; velaba sobre la pronta y cumplida administración de justicia, y la conducta ministerial de los jueces; ejercía el derecho de patronato y declaraba el estado de sitio.

Asimismo, el Presidente poseía importantes atribuciones en materia legislativa, concurriendo a la formación de las leyes: podía presentar proyectos de ley, prorrogar las sesiones ordinarias del Congreso y convocarlo a sesiones extraordinarias, con acuerdo del Consejo de Estado, y debía sancionarlas y promulgarlas, gozando de derecho a veto absoluto.



El Congreso Nacional fijaba anualmente el presupuesto de gastos de la administración pública y las fuerzas de mar y tierra, y cada 18 meses las contribuciones (denominadas en conjunto como "leyes periódicas").

En materia de responsabilidad del Presidente, la CPR de 1833 disponía que sólo podía ser acusado en el año posterior al término de su presidencia, por todos los actos de su administración, en que haya comprometido gravemente el honor o la seguridad del Estado, o infringido abiertamente la Constitución.

## 2. Constitución de 1925

En la CPR de 1925, la norma base era el artículo 60 que señalaba

Un ciudadano con el título de Presidente de la República de Chile administra el Estado, y es el Jefe Supremo de la Nación.

En esta constitución, al igual que en la de 1833, el Presidente era el "Jefe Supremo de la Nación". Le estaba confiada la administración y gobierno del Estado, y su autoridad se extendía a todo cuanto tuviere por objeto la conservación del orden público en el interior, y la seguridad exterior de la República, "de acuerdo con la Constitución y las leyes" (art. 71).

El período presidencial era de 6 años sin reelección para el período siguiente (art. 62).

El Presidente tenía atribuciones especiales (art. 72), pudiendo nombrar y remover ministros y otros cargos públicos y diplomáticos, intendentes y gobernadores; magistrados; velar por la conducta ministerial de los jueces y demás empleados del Poder Judicial y proveer empleos civiles y militares.

De la misma manera, el Presidente tenía facultades colegisladoras, correspondiéndole la sanción y promulgación de las leyes, derecho a veto suspensivo, y una amplia iniciativa legislativa -exclusiva respecto a los suplementos a partidas o ítem de la ley de presupuestos-, la posibilidad de urgir el despacho de los proyectos de ley mediante el denominado sistema de "urgencias", e intervenir en su discusión a través de los ministros de Estado.

La reforma constitucional de 1943 (Ley N° 7.727) redujo la libertad de iniciativa legislativa de los senadores y diputados, concediendo exclusividad al Presidente en materia presupuestaria, creación de servicios públicos y contratación, alteración de la división política o administrativa del país, etc. El Congreso sólo podía aceptar, disminuir o rechazar los servicios, empleos, o aumentos que se propusieran. Además se otorgó al Presidente la facultad para decretar pagos no autorizados por la ley, con la firma de todos los ministros de Estado, en ciertas situaciones de gravedad o emergencia para el país, hasta el 2% del presupuesto ("decretos de emergencia económica").

La Ley N° 17.284 de 1970, que reformó nuevamente la CPR de 1925, permitió al Presidente dictar decretos con fuerza de ley, previa delegación del Congreso; modificó las materias de iniciativa exclusiva del Presidente, extendiéndola a todos los proyectos de ley de orden económico y social -tributos, remuneraciones, regímenes de previsión y seguridad social- y permitió consultar a los ciudadanos,

mediante plebiscito, en caso de divergencias sobre un proyecto de reforma constitucional, entre el Presidente y el Congreso.

En cuanto a la responsabilidad del Presidente, la CPR de 1925 establecía que podía ser acusado por la Cámara de Diputados, por actos de su administración en que haya comprometido gravemente el honor o la seguridad del Estado, o infringido abiertamente la Constitución o las leyes. Esta acusación podía interponerse mientras estuviere en funciones y en los seis meses siguientes a la expiración de su cargo.

### 3. Constitución de 1980

En su texto original, según Nogueira, la CPR de 1980 estableció un régimen presidencial autoritario con un claro desequilibrio entre el Presidente y el Congreso, a favor del primero. Las reformas constitucionales de 1989 disminuyeron dicho desequilibrio, privando al Presidente de la facultad de disolver la Cámara (Nogueira Alcalá, 1996).

Con las reformas constitucionales de 2005, el Presidente recuperó la atribución, contemplada en las anteriores constituciones, de llamar a retiro a los Comandantes de las Fuerzas Armadas y al General Director de Carabineros. Por otro lado, al derogarse la figura de los senadores designados, se eliminaron las facultades presidenciales de intervención en su nombramiento.

El régimen actualmente vigente se acercaría a un presidencialismo democrático puro según Nogueira (1996). Las amplias atribuciones que posee el Presidente de la República configurarían un fuerte presidencialismo con tendencia al neo presidencialismo (Ruiz Tagle, 2003), más vigoroso al proyectarse en un Estado Unitario (Silva Bascuñán, 1997).

En la CPR de 1980, la norma base es el artículo 24 que señala

Artículo 24. El gobierno y la administración del Estado corresponden al Presidente de la República, quien es el Jefe del Estado.

La CPR de 1980 dispone que el gobierno y la administración del Estado corresponden al Presidente de la República, al que denomina "Jefe de Estado", a diferencia de los dos textos constitucionales previos que utilizaban la expresión "Jefe Supremo de la Nación". El capítulo sobre el "Gobierno", que incluye el párrafo sobre el Presidente de la República, se presenta en el texto antes que el referido al Congreso Nacional, que tradicionalmente lo precedió, como forma de resaltar el rol del Presidente dentro de la institucionalidad (Silva Bascuñán, 1997).

El período presidencial es de 4 años sin reelección para el período siguiente (artículo 25).

La Constitución, asimismo, dispone que la autoridad del Presidente "se extiende a todo cuanto tiene por objeto la conservación del orden público en el interior y la seguridad externa de la República, de acuerdo con la Constitución y las leyes" (art. 24, inciso segundo).

La Constitución enumera en el artículo 32, las "atribuciones especiales del Presidente de la República", en forma no taxativa. Tales atribuciones son: relacionadas con el poder constituyente (art. 32 N° 4), con la función legislativa (N° 1, 2 y 3), con el Poder Judicial (N° 12 y 13), con las Fuerzas Armadas (N° 16, 17, 18 y 19), con la organización institucional (n.º 9), materias de relaciones exteriores (N° 8 y 15), de carácter político (N° 5 y 14), de carácter administrativo (N° 6, 7, 10, 11 y 20) (Silva Bascañán, 1997).

El Presidente de la República tiene además atribuciones especiales en materia de colegislador; citar a sesión a cualquiera de las ramas del Congreso; dictar decretos con fuerza de ley, convocar a plebiscito sobre reforma constitucional, declarar los estados de excepción constitucional; ejercer la potestad reglamentaria en todas aquellas materias que no sean propias del dominio legal; designación y remoción de ministros subsecretarios, intendentes, gobernadores, embajadores y ministros diplomáticos: nombrar al Contralor General de la República de Chile; conceder jubilaciones, retiros, montepíos y pensiones de gracia, etc.

También existe una serie de materias enumeradas en la Constitución de iniciativa exclusiva del Presidente, en general sobre proyectos de ley que requieren de financiamiento, sin que el Congreso Nacional pueda crear gastos por sí solo; además posee la facultad de intervenir en el trabajo legislativo mediante el sistema de "urgencias" ("urgencia simple" "suma urgencia" y "discusión inmediata") y de vetar proyectos de ley aprobados por el Congreso (veto suspensivo o sustitutivo).

El Presidente de la República puede solicitar autorización al Congreso Nacional para dictar disposiciones con fuerza de ley, durante un plazo no superior a un año, sobre materias que correspondan al dominio legal. A la Contraloría General de la República le corresponde tomar razón de estos decretos con fuerza de ley, debiendo rechazarlos cuando ellos excedan o contravengan la autorización del Congreso.

Respecto a la responsabilidad del Presidente, cabe señalar que puede ser acusado por la Cámara de Diputados, por actos de su administración que hayan comprometido gravemente el honor o la seguridad de la Nación, o infringido abiertamente la Constitución o las leyes. Esta acusación debe presentarse por no menos de 10 ni más de 20 diputados, puede interponerse mientras el Presidente esté en funciones y en los seis meses siguientes a su expiración en el cargo. Durante dicho lapso, y aún después de su eventual condena, sólo puede hacerse efectiva la responsabilidad pública por las causales materias del juicio político.

Por la declaración de culpabilidad, el Presidente en ejercicio queda destituido de su cargo y no puede desempeñar ninguna función pública, sea o no de elección popular, por el término de cinco años. Además, queda sujeto a los tribunales competentes para ser juzgado de acuerdo con las leyes, tanto para la aplicación de la pena señalada al delito, si lo hubiere, cuanto para hacer efectiva la responsabilidad civil por los daños y perjuicios causados al Estado o a particulares.

#### 4. Ejercicio de las atribuciones

El Presidente de la República es un órgano unipersonal, pero el ejercicio de sus funciones no sería "exclusivo", pues para dar fuerza obligatoria a un acto del Presidente, realizado exclusivamente por él, se requiere de la firma del ministro de Estado de la cartera respectiva<sup>19</sup>.

Así, la ley de 14 de febrero de 1827 prescribía, en el artículo 2º, que "Todos los decretos y órdenes del Poder Ejecutivo serán firmados por el Secretario del Despacho a que corresponda el asunto, y sin este requisito no serán obedecidos". En la CPR de 1828 se establecía que se prohibía al Poder Ejecutivo "Expedir órdenes sin rubricarlas y sin la firma del Ministro respectivo. Faltando este requisito, ningún individuo será obligado a obedecerlas" (art. 85 N° 8).

La CPR de 1833, en el artículo 86, se disponía que "Todas las órdenes del Presidente de la República deberán firmarse por el Ministro del Departamento respectivo, y no podrán ser obedecidas sin este esencial requisito". A su vez, la carta fundamental de 1925 reiteraba el precepto, señalando que "Todas las órdenes del Presidente de la República deberán firmarse por el Ministro del departamento respectivo, y no serán obedecidas sin este esencial requisito" (art. 75).

En la CPR de 1980, de acuerdo con el artículo 35, "Los reglamentos y decretos del Presidente de la República deberán firmarse por el Ministro respectivo y no serán obedecidos sin este esencial requisito", agregando en el inciso segundo que "Los decretos e instrucciones podrán expedirse con la sola firma del Ministro respectivo, por orden del Presidente de la República, en conformidad a las normas que al efecto establezca la ley".

La exigencia de la firma, de a lo menos un ministro de Estado, tendría por finalidad dar autenticidad al acto, y diferenciar aquellos personales del Presidente, de los que tienen carácter funcionario, y hacer posible el sistema de responsabilidades.

## IV. Congreso Nacional

---

Las Constituciones de 1980, 1925 y 1833 contemplan un capítulo destinado al Congreso Nacional, como un sistema bicameral, compuesto por dos ramas, la Cámara de Diputados y el Senado (CPR de 1980, art. 46; CPR de 1925, art 24; CPR de 1833, art. 11). La CPR de 1980 agrega que ambas cámaras concurren a la formación de las leyes y tienen las atribuciones que establece la Constitución.

La CPR de 1833 disponía que "el poder legislativo reside en el Congreso Nacional", ello fue eliminado de la CPR de 1925 a propuesta del Presidente Alessandri Palma, con el objeto de evitar que se entendiera que solo el Congreso ejercía tal función y se olvidara la función colegisladora reservada al Presidente de la República (Silva Bascuñán, 2000:8).

---

<sup>19</sup> El Informe Final de la Comisión Ortúzar las clasificaba en: atribuciones legislativas, políticas, administrativas, económicas, internacionales, judiciales y militares. También han sido clasificadas en atribuciones gubernativas y administrativas, legislativas, judiciales y económicas.

Se analizan las principales materias que regulan los tres textos constitucionales.

## 1. Cámara de Diputados

### a. Elección y número

Los tres textos constitucionales consideran la elección de diputados por votación directa, por “distritos electorales” (CPR de 1980, art. 47), “departamentos o agrupaciones de departamentos colindantes dentro de cada provincia” (CPR de 1925, art. 37) y “departamentos” (CPR de 1833, art. 16), determinados por ley.

La CPR 1925 (art. 25) agregó que, en las elecciones de diputados y senadores se debía utilizar un procedimiento que permitiese “una efectiva proporcionalidad en la representación de las opiniones y los partidos políticos”.

El número de diputados es remitido a la determinación de una ley orgánica constitucional por la CPR de 1980 (art. 47), mientras que las constituciones de 1925 (art. 37) y de 1833 (art. 17) contemplaban la elección de “un diputado cada treinta mil habitantes y por una fracción que no baje de quince mil”, como precisa Silva Bascuñán (2000:49), estas normas dependían de la aplicación de la base que cada una consagraba para su composición.

### b. Duración y reelección

La CPR de 1980 (art.47) y la CPR de 1925 (art. 38) disponen una renovación completa de la Cámara de Diputados cada cuatro años. La CPR de 1833 (art. 18) la consideraba cada tres años.

Tanto las constituciones de 1980 (art. 51) y de 1833 (art. 20) consideran la posibilidad de reelección de los diputados. La CPR de 1833 agregaba el término “indefinidamente”. La CPR de 1925 no se pronunciaba sobre la reelección pero tampoco la prohibía (Silva Bascuñán 2000: 85).

### c. Requisitos para diputados y senadores

La CPR de 1980 contempla requisitos distintos para diputados y senadores, a diferencia de la CPR de 1925 que los contenía en una sola disposición. Ambas constituciones de 1980 y 1925 (1980, art. 48 y art 13 y CPR de 1925, arts. 27 y 7) comparten como requisitos para ser diputado: ser chileno; tener veintiún años y no haber sido condenado a pena aflictiva. La CPR de 1925 exigía contar con la calidad de no haber sido “jamás” condenado a dicha pena, la CPR de 1833 lo exigía solo respecto de los senadores.

Respecto a los estudios cursados, la CPR de 1980 (art. 48) exige “haber cursado la enseñanza media o equivalente”, mientras que la CPR de 1925 (art. 27) requería solo “saber leer y escribir”.

Por último, la CPR de 1980 (art.48) exige como requisito para ser diputado, tener residencia en la región del respectivo distrito durante el plazo que la misma determina, y la CPR de 1925 (art. 7) exigía estar

inscrito en los registros electorales. Por su parte, la CPR de 1833 (art. 19) exigía como requisitos para ser elegido diputado: estar en posesión de los derechos de ciudadano elector y tener una renta de quinientos pesos a lo menos.

#### **d. Materias que se remiten a una ley**

Las tres constituciones remiten a una ley la definición de los “distritos electorales” (o “departamentos” en las CPR de 1925, art 37 y CPR de 1833, art. 16), así como la forma de elección de los diputados. La CPR de 1980 (art. 47) precisa que debe ser una ley orgánica constitucional, mientras que las constituciones de 1925 (art 37) y de 1833 (art. 16) se referían a la Ley de elecciones.

Como explica Silva Bascuñán, fue en la gestación del texto constitucional de 1980 y particularmente en la discusión sobre el Congreso Nacional que se planteó la necesidad de introducir la figura de las leyes orgánicas constitucionales, en parte para evitar un sistema político rígido que exigiera constantes modificación y su consiguiente desprestigio (Silva Bascuñán, 2000: 17).

## **2. Senado**

### **a. Elección y número**

Los tres textos constitucionales consideran la elección de senadores por votación directa por. Así, las “circunscripciones senatoriales electorales en consideración a las regiones del país, cada una de las cuales constituirá, a lo menos, una circunscripción” (CPR de 1980, art. 49); “las diez agrupaciones provinciales que fije la ley, en atención a las características e intereses de las diversas regiones del territorio de la República. A cada agrupación corresponde elegir cinco Senadores” (CPR de 1925, art. 40) y; “provincias, correspondiendo o cada una elegir un Senador por cada tres Diputados y por una fracción de dos Diputados (CPR de 1833, art. 22).

La CPR de 1980 (art. 49) remite a una ley orgánica constitucional la determinación del número de senadores, mientras que las constituciones de 1925 (art. 40) y de 1833 (art. 22) contemplaban su determinación según la fórmula transcrita en el párrafo anterior.

### **b. Duración y reelección**

Las constituciones de 1980 (art.49) y la CPR de 1925 (art. 41) establecen una duración de ocho años para el cargo de senador y consideran una renovación parcial del Senado cada cuatro años.

La CPR de 1833 (art. 23) establecía una duración de seis años para el cargo de senador y consideraba una renovación parcial del Senado cada tres años, de la siguiente forma:

Las provincias que elijan un número par de Senadores harán la renovación por mitad en la elección de cada trienio; Las que elijan un número impar, la harán en el primer trienio, dejando para el

trienio siguiente, la del Senador impar que no se renovó en el anterior; Las que elijan un solo Senador, lo renovarán cada seis años” (art. 22).

Tanto las constituciones de 1980 (art. 51) y de 1833 (art. 23) consideran la posibilidad de reelección de los diputados. La CPR de 1833 agregaba el término “indefinidamente”. La CPR de 1925 no se pronunciaba sobre la reelección pero tampoco la prohibía (Silva Bascuñán 2000: 85).

### **c. Requisitos**

Las constituciones de 1980 (art. 50 y 13) y de 1925 (art 27 y 7) comparten como requisitos para ser senador: ser chileno; no haber sido condenado a pena aflictiva (la CPR de 1925 agregaba que “jamás” haya sido condenado a dicha pena) y tener treinta y cinco años.

Respecto a los estudios cursados, la CPR de 1980 (art. 50) exige “haber cursado la enseñanza media o equivalente”, mientras que la CPR de 1925 (art. 27) “saber leer y escribir”.

Adicionalmente, la CPR de 1980 (art.48) exige tener residencia en la región del respectivo distrito durante en plazo que la misma determina, mientras que la CPR de 1925 (art. 7) exigía estar inscrito en los registros electorales.

Por su parte, la CPR de 1833 (art 26) exige como requisitos para ser elegido senador: ciudadanía en ejercicio, tener treinta y seis años, no haber sido jamás condenado por delito y, tener una renta de dos mil pesos, a lo menos.

### **d. Materias que se remiten a una ley**

Las tres constituciones remiten a una ley la definición de las “circunscripciones senatoriales” (CPR de 1980, art. 49) o “agrupaciones provinciales” (CPR de 1925, art. 40). La CPR de 1980 (art. 49) precisa que debe ser una ley orgánica constitucional (creadas en la CPR de 1980 como se señaló) mientras que la CPR de 1925 (art 40) se refería solo a la ley.

## **3. Atribuciones de la Cámara de Diputado, del Senado y del Congreso**

### **a. Atribuciones exclusivas de la Cámara de Diputados**

- Acusación constitucional

Los tres textos constitucionales contemplan como una facultad exclusiva de la Cámara de Diputados declarar si han o no lugar las acusaciones que se hagan en contra de determinados funcionarios y por las causales que se indican”. La CPR de 1833 agregaba “Acusar ante el Senado para hacer efectiva la responsabilidad” (CPR de 1980, art. 52 N°1, CPR de 1925, art 39 N°2, CPR de 1833, art. 29 N° 2).

Las autoridades que pueden ser sujeto de esta acusación, así como las causales que la hacen procedente en cada caso, son muy similares en las CPR de 1980 y de 1925. Las constituciones de 1833

presentaban una regulación más acotada. Los funcionarios y autoridades en las constituciones de 1980 y 1925 son: Presidente de la República, Ministros de Estado, Magistrados de los tribunales superiores de justicia, Contralor General de la República, generales o almirantes de las Fuerzas de la Defensa Nacional y determinadas autoridades del gobierno regional.

- Fiscalización de actos del Gobierno.

La fiscalización de actos del Gobierno solo está contemplada en las CPR de 1980 (art. 52 N° 1) y la de CPR de 1925 (art. 39 N°2). En ambas constituciones dicha facultad comprende la de adoptar acuerdos o sugerir observaciones por escrito al Presidente de la República con los quórums que cada una señala. La CPR de 1980 permite además la citación de un Ministro de Estado para formularle preguntas, así como, la creación de comisiones especiales investigadoras para reunir información de actos del gobierno

## **b. Atribuciones exclusivas del Senado**

Las tres constituciones han otorgado las siguientes atribuciones exclusivas al Senado:

- Conocer la acusación constitucional que la Cámara de Diputados entable (CPR de 1980, art 53 N°1, CPR de 1925, art 42 N°1, CPR de 1833, art. 30 N°2).
- Prestar o negar su consentimiento a los actos del Presidente de la República, en los casos en que la Constitución o la ley lo requieran (CPR de 1980, art 53 N°5, CPR de 1925, art 42 N°6, CPR de 1833, art. 30 N°4).

Las constituciones 1980 y la CPR 1925 facultan al Senado además para:

- Decidir si ha o no lugar la admisión de las acciones judiciales que se interpongan en contra de algún Ministro de Estado (CPR de 1980, art. 53 N°2, CPR de 1925, art 42 N°2).
- Conocer de las contiendas de competencia que se susciten entre las autoridades políticas o administrativas y los tribunales superiores de justicia (CPR de 1980, art. 53 N°3, CPR de 1925, art 42 N°4).
- Otorgar rehabilitaciones de la ciudadanía (CPR de 1980, art. 53 N°4, CPR de 1925, art 42 N°5).
- Dar su dictamen al Presidente de la República en todos los casos en que lo consultare (CPR de 1980, art. 53 N°10, CPR de 1925, art. 42 N° 7).

Por último la CPR de 1980 entrega mayores facultades al Senado que los otros textos constitucionales analizados, por ejemplo:

- Declarar la inhabilidad del Presidente de la República o del Presidente electo cuando un impedimento físico o mental lo inhabilite para el ejercicio de sus funciones (art. 53 N° 7);
- Admitir o desechar la dimisión del Presidente de la República declarando si los motivos para hacerlo son o no fundados (art. 53 N° 7). Esta facultad es entregada al Congreso Nacional por las CPR de 1925 (art. 43 N°3) y CPR de 1833 (art. 27 N°3), con la salvedad que éste deberá declarar si los motivos invocados por el Presidente le imposibilitan o no su ejercicio.



- Aprobar la declaración del Tribunal Constitucional sobre la responsabilidad del Presidente de la República o Presidente electo por su participación en hechos que motiven la declaración de inconstitucionalidad de movimientos o partidos políticos (art. 53 N° 8 y art. 93 N° 10);
- Aprobar la designación de los ministros y fiscales judiciales de la Corte Suprema y del Fiscal Nacional (art. 53 N° 9).

### **c. Atribuciones exclusivas del Congreso**

La CPR de 1980 otorga solo dos facultades exclusivas al Congreso: aprobar o desechar tratados internacionales antes de su ratificación y; pronunciarse respecto de los estados de excepción constitucional de asamblea y de sitio (art. 54 y art 40).

Luego, la CPR de 1925 (art 42, N°5) también facultaba al Congreso para aprobar o desechar tratados internacionales, aunque en términos menos específicos que como lo hace el texto de 1980.

Las constituciones de 1925 y 1833 entregaban otras facultades al Congreso, tales como, “aprobar o reprobado anualmente la cuenta de la inversión de los fondos destinados para los gastos de la administración pública que debe presentar el Gobierno” (CPR de 1925, art. 42, N°1 y CPR de 1833, art. 27, N°1).

## **4. Normas comunes a los diputados y senadores**

Advierte Silva Bascuñán que la CPR de 1980, siguiendo la tradición de los textos constitucionales anteriores, “determina minuciosamente el régimen de la función parlamentaria” (Silva Bascuñán 2000: 269). Es así que regula: las condiciones de elegibilidad, las inhabilidades, incompatibilidades e incapacidades, las casuales de cesación en el cargo, las inviolabilidades y las inmunidades parlamentarias y la remuneración asignada al cargo (Silva Bascuñán, 2000: 269).

### **a. Vacancias y Reemplazos**

Las normas que regulan el reemplazo de parlamentarios cuando los cargos quedan vacante, deben existir, señala Silva Bascuñán (2000: 86) porque la vacancia puede alterar la representatividad y, si afectan a varios miembros, eventualmente perturbar la labor de las cámaras.

Las constituciones de 1925 y 1833 contemplaban las elecciones extraordinarias cuando la vacancia se producía faltando un determinado lapso de tiempo para el término del período (Silva Bascuñán, 2000: 87).

Las CPR de 1980 eliminó las elecciones como fórmula de reemplazo de los parlamentarios: “En ningún caso procederán elecciones complementarias” (art. 51 inciso final). En su lugar la constitución contempla un sistema de reemplazo de las vacancias que entrega la decisión al partido político al que pertenecía el parlamentario que produjo la vacante. Si era independiente no se reemplaza, salvo que hubiere postulado en una lista con uno o más partidos políticos, en cuyo caso lo elegirá el partido político que hubiera señalado quien genera la vacancia en su candidatura (art. 51).

## b. Inhabilidades diputados y senadores

Las constituciones de 1925 (art. 28) y de 1833 (art. 21 y 26<sup>20</sup>) señalaban que: “No pueden ser elegidos diputados ni senadores (...)”, lo que fue sustituido en la CPR de 1980 (art. 57) por: “No pueden ser candidatos a diputados y senadores (...)”. Al respecto Silva Bascuñán (2000: 54) cita al Tribunal Calificador de Elecciones que ha resuelto que “los requisitos establecidos por el artículo 44 de la Constitución han sido exigidos para ser elegido y no para la declaración de una candidatura, por lo que con posterioridad a esta última cabe la posibilidad de subsanar las referidas omisiones o repararlas ante el Tribunal Calificador de Elecciones”.

Las tres constituciones disponen casos en que no pueden ser “candidatos” (en la CPR de 1980) o “elegidos” (en las constituciones de 1925 y 1833) diputado o senador, por ejemplo: los Ministros de Estado; las autoridades regionales que se indican, los magistrados de los tribunales superiores de justicia y los jueces de letras y funcionarios que ejercen el ministerio público.

La CPR de 1980 incluye como inhabilidades, además a: los miembros del Consejo del Banco Central, del Tribunal Constitucional, del Tribunal Calificador de Elecciones y de los tribunales electorales regionales, el Contralor General de la República, el Fiscal Nacional y fiscales del Ministerio Público, Comandantes en Jefe y oficiales de las FF.AA. y Carabineros, y Director General de la Policía de Investigaciones.

## c. Incompatibilidades e incapacidades

Las constituciones de 1980 (art. 58) y de 1925 (art. 29) establecen incompatibilidades muy similares para los cargos de diputado y senador: son incompatibles entre sí y con todo empleo o comisión retribuidos con fondos del Fisco y de las municipalidades, y con toda otra función o comisión de la misma naturaleza. Ambas exceptúan de esta incompatibilidades los empleos docentes o comisiones de la enseñanza superior, media y especial.

La CPR de 1980 agrega a las entidades fiscales autónomas, semifiscales, empresas del Estado o en las que el Fisco tenga intervención por aportes de capital; asimismo señala la incompatibilidad con las funciones de directores o consejeros de tales entidades, aun cuando sean *ad honorem*.

Mientras en las constituciones de 1925 (art. 29) y 1833 (art. 21) el electo podía optar entre el cargo de diputado o senador y el otro cargo en el plazo de 15 días y a falta de opción cesar como parlamentario, en la CPR 1980 por el solo hecho de su proclamación por el Tribunal Calificador de Elecciones (Tricel) el diputado o senador cesará en el otro cargo empleo o comisión incompatible que desempeñe.

Por su parte, las constituciones contemplan incapacidades, que consisten en “prohibiciones de nombramiento de los parlamentarios en determinadas funciones; si se infringen, no tiene valor jurídico la designación” (Silva Bascuñán 2000; 301). Así las constituciones de 1925 (art.30) y de 1833 (art. 21

<sup>20</sup> El artículo 26 de la CPR 1833 aplica a los senadores, las inhabilidades dispuestas para los diputados en el art. 21.

inciso 3) señalaban que ningún diputado o senador desde el día de su elección y hasta seis meses después de terminar el cargo, puede ser nombrado para función, comisión o empleo público retribuido con fondos fiscales o municipales. Esta prohibición en la CPR de 1980 (art. 59) se contiene en los siguientes términos: ningún diputado o senador desde su proclamación por el Tricel puede ser nombrado para un empleo, función o comisión de los señalados en el artículo 58.

Las tres constituciones contienen excepciones a estas reglas en caso de guerra exterior (CPR de 1980, art. 59, CPR de 1925, art. 30 y CPR de 1833, art. 21).

#### **d. Cesación**

Además de las causales de cesación como término del período, muerte o ser designado Presidente o Ministro de Estado, la CPR de 1980 contempla numerosas causales de cesación en el cargo de diputado y senador. La mayoría consisten en inhabilidades sobrevinientes derivadas de decisiones voluntarias y otras de situaciones ajenas a la voluntad (Silva Bascuñán 2000: 307).

Las constituciones de 1980 (art. 60) y de 1925 (art.31) comparten las siguientes causales de cesación del cargo de diputado o senador: ausentarse del país por más de treinta días sin permiso de la Cámara a que pertenezca o, en receso de ella, de su Presidente; celebrar o caucionar contratos con el Estado, o; actuar como procurador o agente o abogado en cualquier caso de juicios pendientes contra el fisco o procurado o agente en gestiones particulares de carácter administrativo.

Otras causales de cesación que considera la CPR de 1980 son: aceptar ser director de banco o alguna sociedad anónima; actuar como abogado o mandatario en cualquier clase de juicio que ejercite cualquier influencia ante las autoridades administrativas o judiciales en favor o representación del empleador o de los trabajadores en negociación o conflictos laborales; intervenir en actividades estudiantiles con el objeto de atentar contra su normal desenvolvimiento; incitar a la alteración del orden público, o propiciar el cambio del orden jurídico institucional por medios no constitucionales; infringir gravemente las normas sobre transparencia, límites y control del gasto electoral.

La CPR de 1980 sanciona estas conductas con la imposibilidad de optar a alguna función pública o cargo de elección popular por el término de dos o tres años, ni ser candidato a cargos de elección popular en actos electorales posteriores.

#### **e. Inviolabilidad**

La tres constituciones declaran la inviolabilidad de los diputados y senadores por las opiniones que manifiesten y las opiniones que emitan en el desempeño de sus cargos, pero la CPR de 1980 agregó que la inviolabilidad opera “en sesiones de sala o de comisión” (CPR de 1980, art. 61, CPR de 1925, art. 32, CPR de 1833, art. 12).

Las constituciones de 1980 (art. 61) y de 1925 (art. 33) disponen que corresponde al Tribunal de Alzada respectiva (Corte de Apelaciones) autorizar previamente la acusación, declarando haber lugar a la

formación de causa. En cambio la CPR de 1833 (art. 13) otorga a la Cámara respectiva la facultad de autorizar previamente la acusación. En los tres casos se exceptiona el caso del delito flagrante.

Las tres constituciones reconocen que desde el momento en que se declare haber lugar a formación de causa, queda el diputado o senador suspendido de su cargo y sujeto al juez competente.

#### **f. Dieta**

La CPR de 1980 considera como única renta para diputados y senadores, una dieta equivalente a la remuneración de un Ministro de Estado incluidas todas las asignaciones que a ellos correspondan (art. 62).

La CPR de 1925 en su disposición transitoria octava, fija la dieta de los senadores y diputados, “mientras se dicte la ley respectiva”. La disposición indica los descuentos que deberán realizarse mensualmente por las sesiones que no se celebren o que se levanten por inasistencia del parlamentario.

La CPR de 1833 por su parte, declara que el cargo de diputado y senador es gratuito (art. 21, inc. 2 y art. 26, inc. final). Sin embargo, durante su vigencia se dictaron leyes que autorizaron el pago de viáticos según la distancia que debían recorrer los parlamentarios para llegar al Congreso (Silva Bascuñán 2000: 384).

### **5. Funcionamiento del Congreso Nacional**

Las constituciones de 1833 y la de 1925 contemplaban un periodo de sesiones ordinarias y extraordinarias.

Las sesiones ordinarias comenzaban el día 1º de junio de cada año y cerraba el 1º de septiembre en la constitución de 1833 y en la CPR de 1925 comprendía desde el día 21 de Mayo de cada año hasta el 18 de Septiembre (arts. 52 y 56 respectivamente). En este periodo el Congreso podría abocarse al estudio de cualquier proyecto de ley.

Por su parte, en cuanto al periodo de sesiones extraordinarias, la CPR de 1833 disponía que era convocado extraordinariamente para ocuparse en los negocios que hubieren motivado las convocatorias, con exclusión de todo otro (art. 53). Por su parte, en la CPR de 1925 se estableció que las sesiones extraordinarias del Congreso se celebraban cuando eran convocados por el Presidente de la República, o autoconvocado por el mismo Congreso (art. 57)<sup>21</sup>. En el caso que era convocado por el Presidente solo se podían tratar los proyectos de ley que este incluía en la convocatoria.

En la CPR de 1980 no existe la distinción entre estos dos tipos de sesiones (producto de la reforma de la Constitución del año 2005). El Congreso se instala e iniciará su período de sesiones en la forma que determine su ley orgánica constitucional (existencia de una legislatura y que cada Cámara define su

<sup>21</sup> Lo debía hacer el Presidente del Senado a solicitud escrita de la mayoría de los miembros de la Cámara de Diputados o del Senado.

funcionamiento interno). Además, se establece que el Congreso se entenderá siempre convocado de pleno derecho para conocer de la declaración de estados de excepción constitucional.

Se hace presente que la CPR de 1833 (art.58) contemplaba la existencia de una Comisión Conservadora que tenía como atribución fundamental de velar por la observancia de la Constitución y las leyes y de prestar su protección a las garantías individuales. Todo ello durante el periodo de receso del Congreso.

#### **a. Quórum mínimo para empezar a sesionar**

La CPR de 1833 estableció que el quórum para sesionar del Senado era de la tercera parte de sus miembros y en la Cámara de Diputados la cuarta parte de los suyos (art.45). Por su parte, la CPR de 1925 (art.58) modificó estos quórum estableciendo que la Cámara de Diputados no podía entrar en sesión, ni adoptar acuerdos, sin la concurrencia de la quinta parte de sus miembros y el Senado, sin la concurrencia de la cuarta parte de los suyos.

Luego en la CPR de 1980 (art. 56) se estableció para entrar en sesión y para adoptar acuerdos, para el Senado y la Cámara de Diputados la concurrencia de la tercera parte de sus miembros en ejercicio.

#### **b. Cuenta pública**

Solo está presente en la CPR 1980 (art. 56 bis). Se impone la obligación a los Presidentes de ambas Cámaras de dar cuenta pública al país en sesión del Congreso Pleno, los meses de julio de cada año, respecto de las actividades realizadas.

## **V. Formación de la Ley**

---

En las tres constituciones se encuentra dentro del Capítulo sobre Congreso Nacional, un acápite dedicado a la formación de las leyes que contiene un conjunto de normas constitucionales referido a aspectos sustanciales, orgánicos y procesales que conforman la estructura de la define como la función normativa del Congreso Nacional (Silva Bascuñán, 1997:92).

Asimismo, las tres constituciones contemplan reglas, en la lógica del bicameralismo, que deben observarse para llegar a la aprobación de un proyecto de ley por el Congreso. Sus reglas están contenidas en los artículos 31 a 42; 45 a 55 y 65 a 75 de las constituciones de 1833, 1925, y de 1980 respectivamente.

La función normativa legislativa que se otorga al Congreso se materializa en la formación de las leyes. En los párrafos siguientes se analizan los aspectos más importantes de su regulación, como son: tipos de ley, origen e iniciativa y discusión (urgencias, enmiendas, insistencia, veto presidencial), y sanción promulgación y publicación, destacando las principales diferencias y semejanzas.

## 1. Tipo de leyes

No existe una clasificación de las leyes en la CPR de 1833 ni en la del 1925.

En la CPR de 1980 se estableció la exigencia de aprobar con quórum especiales leyes que versan sobre materias determinadas (leyes de quórum calificado, leyes orgánicas constitucionales y leyes interpretativas constitucionales).

## 2. Origen reservado de las leyes

Las tres constituciones establecen que las leyes pueden tener origen indistintamente en ambas ramas del Congreso Nacional, asimismo las tres establecen excepciones. La CPR del 1833 dispuso que las leyes de amnistía solo podían tener origen en el Senado, a lo que la CPR de 1925 agregó los indultos generales. Misma regla se mantiene en la CPR de 1980 (amnistía e indultos generales).

Por su parte, en la CPR de 1833 se reservó el origen en la Cámara de Diputados a las materias de contribuciones de cualquiera naturaleza que sean, y sobre reclutamientos, a lo que la CPR de 1925 suma las materias de Presupuestos de la administración pública, regla que se mantiene en la carta de 1980 (tributos de cualquiera naturaleza que sean, sobre los presupuestos de la Administración Pública y sobre reclutamiento).

## 3. Iniciativa para presentar Proyectos de Ley

En las tres constituciones se reconoce que las leyes pueden tener origen en: Mensaje que presente el Presidente de la República o en Moción parlamentaria. En las constituciones de 1925 y 1980 establecen que las mociones no pueden ser firmadas por más de diez Diputados ni por más de cinco Senadores.

El origen de la iniciativa exclusiva se encuentra en la CPR de 1833, contemplando como única causal la de presentar el proyecto de ley para declarar la guerra. Posteriormente, en la de 1925 se reconocieron mayores atribuciones en materia de iniciativa exclusiva al Presidente, tales como los suplementos o partidas o ítems de la Ley General de Presupuestos. Con el paso del tiempo el listado de materias de iniciativa exclusiva fue aumentando mediante reformas constitucionales (1943 y 1970). La CPR de 1980 fue continuadora de esta tendencia histórica, no solo se mantuvo la amplia órbita de materias, sino que se agregaron otras, tales como el “establecer las modalidades y procedimientos de la negociación colectiva y determinar los casos en los que se podrá negociar”.

## 4. Discusión

En las tres constituciones se contemplan etapas de discusión y decisión de un proyecto, en cada una de las cámaras, que termina con la aprobación o rechazo del proyecto.

## a. Urgencias

Las urgencias pueden ser definidas como “[el] procedimiento que faculta al Presidente de la República para otorgar preferencia al despacho de proyectos de ley en el Congreso Nacional”.

En la CPR de 1925 existía la atribución del Presidente de solicitar la urgencia en el despacho de un proyecto de ley, en uno, o en todos sus trámites, y correspondía a la Cámara que recibía la solicitud pronunciarse sobre esta petición dentro de treinta días si se trata del primero o segundo trámite, o dentro de quince, si de uno posterior (art.46). En la CPR de 1980, las cámaras no tienen la posibilidad de pronunciarse ante la solicitud de urgencia.

## b. Indicaciones

En la constituciones de 1925 y de 1980 existe norma expresa que permite que todo proyecto de ley pueda ser objeto de adiciones o correcciones en cualquiera de sus cámaras, siendo el límite que tengan relación directa con las ideas matrices o fundamentales del proyecto (art.48 y 69 respectivamente). La CPR de 1933 no contemplaba norma sobre el derecho a enmienda pero se colige del artículo 42<sup>22</sup> que disponía que un proyecto de ley podía “ser adicionado o corregido por la Cámara revisora”.

## c. Aprobación de un proyecto

Todas las constituciones (arts. 34, CPR de 1833; art. 52, CPR de 1925; art. 72, CPR de 1980) han establecido que aprobado un proyecto por ambas cámaras este será remitido al Presidente de la República, quien, si también lo aprueba dispondrá su promulgación como ley.

## d. Desechar un proyecto

En todas las constituciones se contempla que un proyecto que es desechado en general en la Cámara de su origen, no podrá renovarse sino después de cumplido un plazo. La CPR de 1833 disponía “no podrá proponerse en ella hasta la sesión del año siguiente”<sup>23</sup>. Las constituciones de 1925 y la 1980 disponen que estos proyectos “no podrá renovarse sino después de un año”.

La innovación que tiene la CPR de 1980 es que permite al Presidente de la República, en caso de un proyecto de su iniciativa, solicitar que el mensaje pase a la otra Cámara y, si ésta lo aprueba en general por los dos tercios de sus miembros presentes, volverá a la de origen y sólo se considerará desechado si esta Cámara lo rechaza con el voto de los dos tercios de sus miembros presentes (art.68).

---

<sup>22</sup> Art. 42. “El proyecto de lei que fuere adicionado o corregido por la Cámara revisora, volverá a la de su origen: i si en ésta fueren aprobadas las adiciones o correcciones por la mayoría absoluta de sus miembros presentes, pasará al Presidente de la República”.

<sup>23</sup> Siendo el vocablo sesión se refería a la legislatura ,por cuanto en el idioma francés e inglés el vocablo sesión se entiende como legislatura

### e. Formación de Comisión Mixta

En las constituciones de 1980 y de 1925, las comisiones mixtas están integradas con igual número de diputados y senadores y su objetivo es resolver las discrepancias surgidas entre el Senado y la Cámara de Diputados en el proceso legislativo<sup>24</sup>. No obstante que la CPR de 1833 no se contemplaba si lo efectuaba el Reglamento de la Cámara de Diputados (Aldunate, et.al.2011:68).

En la CPR de 1980 se ordena la formación de la comisión mixta para el caso del rechazo del proyecto en su totalidad por la Cámara revisora y cuando la cámara de origen rechace las enmiendas o adiciones propuestas por la cámara revisora en segundo trámite constitucional. Por su parte en la CPR de 1925 era facultativo (art 51). Con esta regulación, la carta de 1980 se aleja del régimen de la insistencia de la anterior constitución (Bascuñán, 1997: 158).

### f. Derecho a Veto del Presidente de la República

Es un mecanismo que se concede al Presidente para aprobar o desaprobar un proyecto que ha pasado por el Congreso y está presente en las tres constituciones (veto suspensivo).

En caso de desaprobar un proyecto de ley, las observaciones se debían realizar en un plazo de 15 días en la CPR de 1833 y en las otras constituciones en un plazo de 30 días.

La CPR de 1925 disponía respecto de las observaciones que éstas debían tener relación directa con las ideas matrices o fundamentales del proyecto, misma regla se mantiene en la CPR de 1980.

La CPR de 1833 establecía una regla que disponía que no podrían votarse las observaciones en ninguna de las dos cámaras sin la asistencia de la mayoría absoluta de los miembros de que se compone

### g. Sanción, promulgación y publicación de la ley

Terminada la tramitación de un proyecto en el Congreso, se contempla en las tres constituciones los trámites de: sanción y promulgación y publicación. La sanción según dispone en la doctrina puede ser expresa, tácita y obligatoria (Pfeffer, 1985:39).

- Expresa: que equivale a la aprobación que hace Presidente quien dispone su promulgación como ley.
- Tácita: se produce cuando el Presidente no devuelve el proyecto dentro un plazo desde la fecha de su remisión, se entenderá que lo aprueba y se promulgará como ley. La CPR de 1833<sup>25</sup> contemplaba un plazo de 15 días y en las constituciones de 1925 y 1980 de 30 días.
- Obligatoria o forzosa (ejercido el derecho a veto del Presidente de la República): Se produce cuando presentadas las observaciones del Presidente las dos Cámaras desechan todas o

<sup>24</sup> Se produce cuando un proyecto de ley sea desechado en autoridad por la cámara revisora, o bien la cámara de origen rechace las enmiendas o adiciones propuestas por la cámara revisora en segundo trámite constitucional.

<sup>25</sup> Se produce cuando un proyecto de ley sea desechado en autoridad por la cámara revisora, o bien la cámara de origen rechace las enmiendas o adiciones propuestas por la cámara revisora en segundo trámite constitucional



algunas de las observaciones e insistieran por los dos tercios de sus miembros presentes en la totalidad o parte del proyecto aprobado por ellos, se devolverá al Presidente para la promulgación del texto insistido.

La promulgación<sup>26</sup> es un acto dictado por el Presidente, mediante el cual se declara la existencia de la ley, y está presente en las tres constituciones. El plazo obligatorio de 10 días para dictar el decreto promulgatorio se establecía en la CPR de 1925 y se mantiene en la del 1980 y se cuenta desde que ella es procedente.

Por su parte la publicación de la ley<sup>27</sup> como acto diferente a la promulgación no estaba presente en la CPR de 1833 y tampoco en la original CPR de 1925. En la reforma constitucional de 1970 a esta última el acto de la publicación adquiere nivel constitucional y se fija, un plazo para efectuarlo “dentro de los 5 días hábiles siguientes a la fecha que totalmente tramitado el decreto promulgatorio”, regla que se mantuvo en la CPR de 1980.

## **VI. Órganos autónomos y Contraloría General de la República<sup>28</sup>**

---

El artículo 3 de la CPR de 1980 establece que “[l]a Administración del Estado será funcional y territorialmente descentralizada, o desconcertada en su caso, de conformidad a la ley”. De este modo, esta disposición consagra dos formas de organización administrativa, a saber: la descentralización, de manera explícita, y la centralización, de manera implícita (a partir del empleo del término desconcentración<sup>29</sup>). Ambas formas de organización deben, a su vez, ser complementadas con la forma de organización de autonomía, referida en otras disposiciones de la CPR de 1980<sup>30</sup>.

La organización administrativa centralizada se grafica en general bajo una forma piramidal. En ella, el Presidente de la República se encuentra en la cúspide (art. 24 de la CPR), ejerciendo un poder jerárquico respecto de toda la Administración que se integran a dicha estructura. Esta competencia comprende atribuciones referidas, tanto a aspectos relativos al órgano, como a sus actos y actuaciones. Dentro del primer aspecto se encuentra el poder de nombramiento y el poder disciplinario. Dentro del segundo, el poder de control administrativo. Un ámbito y otro se comprenden en el poder de la reglamentación<sup>31</sup>

<sup>26</sup> Constituye un acto jurídico, mediante el cual el Presidente de la República declara la existencia de la ley y la da conocer mediante su publicación en el diario oficial (Pfeffer, 1985:38).

<sup>26</sup> Publicación de una ley supone la existencia de un texto autentico y de carácter obligatorio; persigue el objetivo de ponerla en el conocimiento que quienes tiene que cumplirla (Silva Bascuñán, 1997:241).

mediante el cual el Presidente de la República declara la existencia de la ley y la da conocer mediante su publicación en el diario oficial (Pfeffer, 1985:38)

<sup>27</sup> Publicación de una ley supone la existencia de un texto autentico y de carácter obligatorio; persigue el objetivo de ponerla en el conocimiento que quienes tiene que cumplirla (Silva Bascuñán, 1997:241).

<sup>28</sup> Texto elaborado por Pedro Harris (BCN).

<sup>29</sup> La desconcentración supone la centralización; he ahí su consagración en el art. 3 de la Constitución Política. Frente a esta técnica: “A ciertos agentes u oficinas del poder central se les transfieren, desde los órganos superiores y por ley, competencias y atribuciones decisorias (poder decisional propio). Con ello, estos órganos desconcentrados gozarán de un cierto ámbito de asuntos sobre los cuales podrán decidir libremente en forma exclusiva”. Jorge Bermúdez (2014: 366).

<sup>30</sup> En nuestro derecho, las autonomías constitucionales son consagradas para el Banco Central (art. 108 de la Constitución), la Contraloría General de la República (art. 98 de la CPR), las Municipalidades (art. 118 de la Constitución), el Ministerio Público (art. 83 de la Constitución) y el Consejo Nacional de Televisión (art. 19 n° 2 de la Constitución).

<sup>31</sup> Véase Harris Pedro (2019). La noción de supervigilancia en el Derecho administrativo. Informe de la Biblioteca del Congreso Nacional.

Aquellos órganos que rompen la estructura piramidal de la Administración, pueden tratarse, ya de órganos administrativos descentralizados, ya de órganos administrativos de carácter autónomo. La asociación o separación de estas diferentes categorías no siempre ha sido entendida de la misma forma en las Constituciones chilenas. Por ello, debe distinguirse la situación bajo la constituciones de 1925 y de 1980 (1). Una vez realizada esta distinción general, podrán analizarse en particular ciertas formas de autonomía constitucional, como es el caso de la Contraloría General de la República y del Banco Central (II).

## 1. Asociación entre autonomía y descentralización

La CPR de 1925 no incorporó el empleo del término de autonomía en su redacción original. Esta incorporación sólo se alcanzó posteriormente, con la Ley N° 7727 de 1943 de Reforma Constitucional, que modificó el régimen aplicable a la Contraloría General de la República, cuya regulación hasta ese entonces era consagrada únicamente en disposiciones con rango o jerarquía de ley (véase el Decreto Ley N° 258 del 26 de julio de 1932)<sup>32</sup>. A partir de esta modificación del texto constitucional, la institución será definida como “[u]n organismo autónomo con el nombre de Contraloría General de la República”.

A partir de entonces, puede plantarse de qué forma sería interpretada la noción de autonomía constitucional. En estricto rigor, la autonomía comparte una característica de base con la descentralización: se excluye de su ámbito de aplicación a la Administración centralizada (o Fisco), esto es, aquella estructurada piramidalmente bajo la autoridad del Presidente de la República y respecto de la cual éste ejerce su poder de jerarquía. Esta característica común permitió que por largo tiempo ambos conceptos fueran interpretados como sinónimos. Ello ocurrió inicialmente en la CPR de 1925.

En efecto, la asimilación de tales conceptos ha sido afirmada por Cordero Quinzacara. Según este autor: “la incorporación del concepto de autonomía en nuestro ordenamiento estaba asociada a la creación de entidades dotadas de personalidad jurídica y patrimonio propio, distintas e independientes del Estado/Fisco”. Posteriormente, el autor ya referido agrega que “la administración autónoma comprendería a todos aquellos servicios públicos y empresas dotadas de personalidad propia, excluidos de algunas limitaciones y prohibiciones a las cuales se encontraba sujeta la Administración Pública o Central” (Aylwin, 2000).

Planteadas así las cosas, el concepto de autonomía administrativa sería perfectamente asimilable al de descentralización de la Administración, debido a que, en ambos casos, se trataría de una organización definida únicamente de manera negativa, por la ausencia de integración a la denominada Administración centralizada (comúnmente conocida como *fiscal*). Todo ello tendría lugar ya que, mientras la Administración centralizada actúa con la personalidad y patrimonio fiscal, la descentralizada tiene atributos propios. La distinción de los términos sólo se produce luego, a partir de la modificación de la Constitución.

---

<sup>32</sup> A partir de este decreto, dicho organismo asume el control de la legalidad. Enrique Rajevic et al (2009). Control de legalidad y procedimiento de toma de razón. *Un mejor Estado para Chile*, Santiago: Ediciones UC, p. 613 y ss.

## 2. Separación entre autonomía y descentralización

Sólo a partir de la CPR de 1980, los conceptos de autonomía administrativa y descentralización de la Administración son nociones separables. La discusión de los autores, desde entonces, ha girado en torno a cuál es la separabilidad concreta que debe existir entre un término y otro. Cabe señalar que, en términos generales, la separación no obedece a un sólo régimen, y deben distinguirse los órganos que, pese a no ser descentralizados, son autónomos (a), de aquellos que reúnen ambas condiciones (b).

### a. Autonomía no descentralizada - La Contraloría General de la República

Hoy en día, la Contraloría General de la República corresponde a un organismo dotado de autonomía constitucional y de independencia legal. Así lo establece expresamente el artículo 98 de la CPR de 1980 (que se refiere expresamente a la existencia de “un organismo autónomo”) e, implícitamente, por parte de la Ley N° 10.336, relativa a la Organización y Atribuciones de la Contraloría General de la República, que pese a no reproducir textualmente al concepto constitucional de autonomía, define al organismo como “independiente de todos los Ministerios, autoridades y oficinas del Estado”.

Estas referencias expresas e implícitas a la noción de autonomía del organismo contralor no impiden que otra forma relativa a la organización de la Administración (que en principio debiera ser integrada dentro de estos órganos administrativos) no sea comprendida, como es el caso de su descentralización. En efecto, para un sector de la doctrina,

“[l]a Contraloría General de la República, no obstante su autonomía, carece de personalidad jurídica y, en consecuencia, actúa con la personalidad del Estado. Por lo mismo, en los juicios respectivos se requiere de la intervención del Consejo de Defensa del Estado” (Cordero, 2012: 21-22).

Lo mismo sucede en relación con su patrimonio. El patrimonio es una universalidad que permite que una persona ejerza sus derechos y obligaciones. No obstante ello, la Contraloría General de la República carece de dicho atributo de la personalidad, alejándose entonces del modelo de Administración descentralizada, que consagra dichos atributos para distanciar el órgano de la influencia presidencial. Todo ello ha llevado a cuestionamientos sobre la independencia del órgano y a propuestas de modificación<sup>33</sup>.

La ausencia de descentralización (debido a la carencia de personalidad jurídica y patrimonio propio, esto es, los atributos de la descentralización administrativa) de un órgano autónomo de la Administración debe llamar la atención. No obstante, ello se enmarca dentro de una separación progresiva de este órgano, que se ha separado de la Administración centralizada (como dependiente del gobierno) por la atribución de una jerarquía constitucionalmente autónoma, a partir de la Ley N° 7.727 de 1943, siendo su régimen desarrollado, entre otras, por las Leyes N° 9.687 de 1950 y N° 10.336 de 1952<sup>34</sup>.

<sup>33</sup> Sobre esta problemática, a favor de una interpretación limitada de ella, vease Arancibia Jaime (2018. La Contraloría General de la República como parte en juicio: capacidad, legitimación y representación. *Ius et Praxis*, n° 1, p. 593 y ss.

<sup>34</sup> Respecto de este proceso, véase Enrique Rajevic et al, *op. cit.*, p. 616.

Todo ello justifica que algunos autores destaquen el significado que debe serle otorgado a la noción de autonomía constitucional de la Contraloría General de la República, en oposición a su simple independencia legal (unida a la carencia de personalidad y patrimonio propio). Este significado resultaría asociado a las formas de control. Así, para Jorge Bermúdez Soto: “el carácter autónomo que le atribuye la norma constitucional supone algo más que una simple independencia, en cuanto la CGR no está sometida ni a la supervigilancia ni a la tutela ni mucho menos al control jerárquico del Presidente de la República” (Bermúdez, 2014: 491)<sup>35</sup>.

## **b. Autonomía descentralizada - El Banco Central**

Sin perjuicio de lo anterior, una aplicación distinta de la autonomía ha tenido lugar respecto de otros órganos de la Administración que, además de ser calificados expresamente como autónomos, tienen también los elementos propios de una descentralización. Un ejemplo característico de este modelo es el Banco Central. Por un lado, el art. 108 de la CPR de 1980 establece que el Banco Central goza de autonomía y de patrimonio propio. Por el otro, su Ley N° 18.804 orgánica, reitera el concepto de autonomía, agregando que dicha institución goza de “personalidad jurídica, de duración indefinida” (art. 1).

El concepto de autonomía constitucional aplicable al Banco Central es, de esta forma, distinto al concepto de autonomía constitucional de la Contraloría General de la República, lo que podría eventualmente entenderse a partir de las distintas funciones que le han sido asignadas a cada uno de estos órganos, de manera respectiva. De hecho, la particularidad del concepto de autonomía del Banco Central es su aparente alejamiento (o ruptura) con la Administración del Estado, al disponer el artículo 2 de la Ley N° 18.804, Orgánica del Banco Central, una norma de exclusión de la Administración, según la cual:

El Banco, en el ejercicio de sus funciones y atribuciones, se regirá exclusivamente por las normas de esta ley orgánica y no le serán aplicables, para ningún efecto legal, las disposiciones generales o especiales, dictadas o que se dicten para el sector público. Subsidiariamente y dentro de su competencia, se regirá por las normas del sector privado.

La Contraloría General de la República, sin embargo, ha tenido la ocasión de pronunciarse respecto de esta disposición. Determinando el ámbito de aplicación del concepto de autonomía administrativa del Banco Central, dicho organismo de control ha señalado que “la autonomía de los órganos públicos no solo no es inconciliable con el hecho de que ellos integren la administración estatal, sino que, contrariamente, la expresa atribución de autonomía solo existe, en el contexto constitucional, respecto de organismos integrantes de dicha administración” (Dictamen CGR 28091 del 13 de noviembre de 1992).

El dictamen ya referido se entiende en el contexto de la aplicación general del art. 1 de la Ley N° 18.575, Bases Generales de la Administración del Estado, que al definir a la Administración (desde un punto de vista orgánico) integra no sólo órganos centralizados y descentralizados, sino también órganos de

<sup>35</sup> Jorge Bermúdez, *op. cit.*, p. 491.

carácter autónomo, como lo son la Contraloría General de la República, el Banco Central y las Municipalidades. Debido a que esta disposición fue juzgada constitucional en su oportunidad por parte del Tribunal Constitucional, la autonomía no puede entenderse fuera de la Administración, sino dentro de ella.

Varios autores sostienen que la autonomía de la Administración, bajo la CPR de 1980, es un concepto separable de la descentralización administrativa, que si bien el texto constitucional no señala “propender” (en su artículo 3), puede encontrarse disociado (como ocurre en el caso de la Contraloría General de la República) o vinculado (como ocurre en el caso del Banco Central) a un órgano descentralizado, sustrayéndolo en todo caso (he aquí el elemento propio de la autonomía) del control de tutela o supervigilancia que caracteriza a la descentralización, excluido por un sector de la doctrina (Silva Cimma, 1995: 170-171; Ferrada, 1997: 26-38; Zúñiga, 2007: 231)<sup>36</sup>

## VII. Reformas constitucionales

---

Los tres textos constitucionales consideran un capítulo especialmente destinado a normar la introducción de modificaciones a la Constitución: Capítulo XV, denominado “Reforma a la Constitución” en la CPR de 1980 (arts. 127 y siguientes); Capítulo X, del mismo nombre, en la CPR de 1925 (arts. 108 y siguientes), y Capítulo XI “De la observancia y reforma de la Constitución” (arts. 154 y siguientes) en la CPR de 1833.

La introducción de reformas a la constitución corresponde a una manifestación de lo que la doctrina ha denominado “poder constituyente derivado”, y que Silva Bascuñán (2000: 101-102) lo define como aquel poder “(...) habilitado para introducirle las modificaciones, a la Constitución, que aconseje el curso de la vida colectiva. Este supone, necesariamente, la existencia previa de una Constitución, “en que se señalen qué órganos y sujeto a cuáles requisitos se podrá modificar la estructura constitucional impuesta en la voluntad organizativa inicial.” (BCN 2014: 2).

De acuerdo a Zúñiga el poder constituyente derivado “se ejerce para reformar total o parcialmente la Constitución”. Sostiene, además, que el poder constituyente derivado corresponde al “órgano al que la propia Constitución atribuye la posibilidad de reformar aquella (asamblea especial, mayorías reforzadas del Parlamento, el pueblo mediante referéndum, entre otros)” (BCN 2014:3).

Desde el punto de vista de los mecanismos de reforma constitucional (ejercicio del poder constituyente derivado), los diversos métodos de reforma permiten clasificar las constituciones, en rígidas o flexibles, existiendo además diversas formas intermedias. Para Silva Bascuñán (2000:110) son constituciones flexibles “aquellas que se modifican según las normas que se siguen para dictar cualquier otra ley, y, siguiendo así, parecen no separarse sustancialmente de las consuetudinarias, y presentar muchas de las ventajas e inconvenientes de éstas.”. Así, más adelante concluye que “el carácter más o menos rígido o flexible depende, pues, de la dificultad o facilidad con que es posible modificar la ley fundamental escrita” (BCN 2014:3).

A continuación, se analizan comparativamente las normas sobre reforma constitucional que han dispuesto los tres textos constitucionales.

## 1. Iniciativa

Los tres textos constitucionales dan cuenta de diversos regímenes en cuanto a la iniciativa de reformas constitucionales. Tanto la de 1980 como la de 1925 reconocen iniciativa de reforma constitucional tanto en las dos cámaras del Congreso como en el Presidente de la República<sup>37</sup>. Sin embargo, la de 1925 -a diferencia de la de 1980- no dispone de norma expresa en este sentido, sino que hace una remisión en este punto a las reglas de tramitación de los proyectos de ley (art. 108 en relación al art. 31), disponiendo que las reformas de las disposiciones constitucionales se someterán a las tramitaciones de un proyecto de ley, salvo respecto de ciertas materias expresamente regladas para estos efectos.

La CPR de 1833, en tanto, limita subjetivamente la iniciativa de reforma constitucional, reconociéndole iniciativa sólo a las cámaras del Congreso Nacional y excluyendo al Poder Ejecutivo (art. 165) de esta posibilidad.

## 2. Quorum de aprobación

Los tres textos constitucionales revisados disponen de normas específicas sobre quorum de aprobación de reformas constitucionales.

La CPR de 1980 innovó a este respecto en relación a sus antecedentes de 1925 y 1833, estableciendo en su artículo 127 quórum diferenciados según el capítulo que contiene la materia que pretende ser objeto de reforma constitucional. Así, exige el voto conforme de las tres quintas partes de los diputados y senadores en ejercicio para las reformas constitucionales relativas a Nacionalidad y Ciudadanía (Capítulo II); Gobierno (Capítulo IV); Congreso Nacional (Capítulo V); Poder Judicial (Capítulo VI); Ministerio Público (Capítulo VII); Justicia Electoral (Capítulo IX); Contraloría General de la República (Capítulo X); Banco Central (Capítulo XIII); y, Gobierno y Administración Interior del Estado (Capítulo XIV). Por su parte, exige el voto conforme de las dos terceras partes de los diputados y senadores en ejercicio para las reformas constitucionales relativas a Bases de la Institucionalidad (Capítulo I); Derechos y Deberes Constitucionales (Capítulo III); Tribunal Constitucional (Capítulo VIII); Fuerzas Armadas, de Orden y Seguridad Pública (Capítulo XI); Consejo de Seguridad Nacional (Capítulo XII) y, Reforma de la Constitución.

Tanto las constituciones de 1925 y de 1833 exigían que los proyectos de reforma constitucional sean aprobados con el voto conforme de la mayoría de los diputados y senadores en ejercicio (mayoría absoluta), no obstante la redacción de la norma en cada caso varía considerablemente. El texto de 1925 dispone que el proyecto debe ser aprobado por mayoría absoluta (art.108). El de 1833, en tanto, exigía

---

<sup>37</sup> Artículo 127 de la Constitución vigente dispone que “[l]os proyectos de reforma de la Constitución podrán ser iniciados por mensaje del Presidente de la República o por moción de cualquiera de los miembros del Congreso Nacional, con las limitaciones señaladas en el inciso primero del artículo 65 (máximo 10 diputados y cinco senadores)”.

que para ser votado el proyecto de reforma la asistencia de la mayoría absoluta de los miembros que componen cada cámara (art.165).

### 3. Procedimiento de tramitación

Hay marcadas diferencias entre las constituciones, respecto de los procedimientos de tramitación de los proyectos de reforma constitucional. Allí donde la CPR de 1980 somete las reformas constitucionales al procedimiento dispuesto para la tramitación de los proyectos de ley (art. 127), las constituciones de 1925 y 1833 establecían requisitos adicionales, sometiendo esta clase de proyectos a procesos ratificatorios.

La CPR de 1925 exigía que los proyectos de reforma constitucional aprobados por cada cámara fuesen conocidos y votados por las dos Cámaras reunidas en sesión pública, 60 días después de que el texto había sido aprobado conforme con las reglas dispuestas para la tramitación de proyectos de ley (art.108).

El conocimiento y votación conjunta de ambas cámaras debía contar con asistencia de la mayoría del total de los miembros de cada una, y su conocimiento y votación se efectúa sin mayor debate. El proyecto que aprobaba la mayoría del Congreso Pleno, pasaba al Presidente de la República (art. 108).

La CPR de 1833, en tanto la regla era diferente por cuanto sometía los proyectos de reforma constitucional aprobados y publicados a la ratificación del Congreso que se elegía o se renovaba inmediatamente después de publicado el proyecto de reforma (art. 158).

En efecto, este “Congreso inmediato” debía pronunciarse sobre la ratificación de las reformas en los mismos términos en que habían sido propuestas, sin hacer en ellas alteración alguna. Para ello, las reformas que hubieren de someterse a la ratificación del Congreso inmediato, debían ser publicadas por el Presidente de la República dentro de los seis meses que precedían a la renovación del Congreso, y por lo menos tres meses antes de la fecha en debían verificarse las elecciones. Al hacer esta publicación, el Presidente de la República anunciaba al país que el Congreso que se iba a elegir tenía el encargo de aceptar y ratificar las reformas propuestas.

La deliberación ratificatoria que llevaba a efecto el Congreso inmediato debía ser discutida en cada cámara, la que debía pronunciarse por la mayoría absoluta del número de los miembros presentes, que no podía ser menor que la mayoría absoluta del número de miembros de que cada una se componía<sup>38</sup>.

Finalmente, si el Congreso llamado a ratificar las reformas dejaba transcurrir su período constitucional sin hacerlo, las reformas se tenían por no propuestas (art. 158).

---

<sup>38</sup> Artículo 168 dispone: “Convocado el Congreso a sesiones extraordinarias, podrán proponerse, discutirse y votarse en cualquiera de las Cámaras los proyectos de reformas a que se refiere el artículo 165, aun cuando no fueren incluidos en la convocatoria por el Presidente de la República. El Congreso llamado a deliberar sobre la ratificación de las reformas propuestas, podrá, si así lo acordaren ambas Cámaras por mayoría absoluta de votos en sesiones que deberán celebrar con la concurrencia también de la mayoría absoluta de los miembros de que se componen, continuar funcionando en sesiones extraordinarias hasta por noventa días, sin necesidad de convocatoria del Presidente de las República para ocuparse exclusivamente de la ratificación. En todo caso, las Cámaras podrán deliberar sobre la ratificación de las reformas propuestas en las sesiones extraordinarias a que hubieren sido convocadas por el Presidente de la República, aun cuando ese negocio no hubiere sido incluido en la convocatoria.

#### 4. Veto presidencial

La CPR de 1980, a diferencia de las constituciones de 1925 y 1833 establece la posibilidad del que el Presidente de la República rechace en su integridad el proyecto de reforma constitucional aprobado por el Congreso. La de 1925 y 1833 sólo consideraba la facultad del Presidente de la República de proponer modificaciones o correcciones, o reiterar ideas contenidas en el proyecto.

Conforme con las reglas de la CPR de 1980, frente al rechazo total del proyecto de reforma constitucional por parte del Presidente de la República, ambas Cámaras pueden insistir por las dos terceras partes de los miembros en ejercicio, caso en el cual el Presidente debe promulgar dicho proyecto, a menos que lo someta a consulta a la ciudadanía mediante plebiscito (artículo 128). En tanto, si el Presidente observare parcialmente el proyecto, las observaciones se entenderán aprobadas de acuerdo a los quórum que correspondan según la materia de que se trate. De no ser aprobadas todas o algunas de las observaciones, no habrá reforma constitucional sobre los puntos en discrepancia, salvo que ambas Cámaras insistan por los dos tercios de sus miembros, en cuyo caso el Presidente procederá a su promulgación, salvo que lo someta las cuestiones en desacuerdo a consulta a la ciudadanía mediante un plebiscito (art.128).

De acuerdo a las reglas de la CPR de 1925, respecto de las observaciones formuladas por el propio Presidente que eran rechazadas total o parcialmente por el Congreso, el Presidente de la República podía consultar a los ciudadanos, mediante un plebiscito. Igual convocatoria podía efectuar cuando un proyecto de reforma constitucional presentado por él era rechazado totalmente por el Congreso<sup>39</sup>.

Finalmente, según la CPR de 1833, las modificaciones o correcciones propuestas por el Presidente debían ser aprobadas en cada Cámara por la mayoría de los dos tercios de los miembros presentes. Por su parte, si las Cámaras aprobaban solo en parte las modificaciones o correcciones hechas por el Presidente de la República y no insistían por mayoría de los dos tercios en las otras reformas aprobadas por el Congreso y que el Presidente modifica, se tenían por aprobadas las reformas en que el Presidente de la República y las Cámaras estaban de acuerdo. Cuando las Cámaras no aprobaban las modificaciones propuestas por el Presidente e insistían, por la mayoría de los dos tercios presentes en cada una de ellas, en las reformas aprobadas por el Congreso, se devolvía el proyecto en su forma primitiva al Presidente para que lo promulgase (art. 157).

---

<sup>39</sup> De acuerdo con el inciso segundo del artículo 109, esta facultad no puede ejercerla respecto de reformas constitucionales que tengan por objeto modificar las normas sobre plebiscito dispuestas para estos efectos.



## Bibliografía

- Aldunate, Eduardo, et al. (2013). *Derecho Parlamentario Chileno. Funciones y atribuciones del Congreso Nacional Chileno*. Santiago: Thomson Reuter.
- Arancibia, Jaime (2018). La Contraloría General de la República como parte en juicio: capacidad, legitimación y representación. *Ius et Praxis*, 1, p. 593 y ss.
- Aylwin, Arturo, et al. (2000). Notas ilustrativas para el estudio de la función fiscalizadora de la contraloría general de la república y el poder judicial. *Revista de Derecho CDE*, nº 2.V
- Atria, Fernando. (2013). *La Constitución tramposa*. Santiago: Lom ediciones.
- Bravo, Bernardino. (1983). Constitución de 1833. *Revista Chilena de Derecho*, 10 (2), 317-330.
- Biblioteca del Congreso Nacional. *Reforma Constitucional. Marco Constitucional Vigente*. Elaborado por Rodrigo Bermúdez Soto. (Marzo, 2014).
- Biblioteca del Congreso Nacional. *La noción de supervigilancia en el Derecho administrativo*. Elaborado por Pedro Harris.
- Bermúdez, Jorge. (2014). *Derecho administrativo general*, tercera edición, Santiago: Legalpublishing, p. 366.
- Campos Harriet, Fernando. (1999). *Historia Interna: 1810-1970. Capítulo I Ordenamiento Constitucional. Historia Constitucional de Chile*. Santiago: Editorial Universitaria.
- Comisión de Estudios de la Nueva Constitución Política de la República (CENC). Actas Oficiales, sesión 355, p. 2278.
- Cordero, Eduardo. (2009). El sentido actual del dominio legal y la potestad reglamentaria. *Revista de Derecho de la Pontificia Universidad Católica de Valparaíso*, XXXII, 1er Semestre.
- Cordero Eduardo. (2012). La Administración del Estado en Chile y el concepto de autonomía. *Contraloría General de la República: 85 años de vida institucional (1927-2012)*. Santiago: Contraloría General de la República, pp. 21-22.
- Enrique Rajevic y María Garcés. (2009). Control de legalidad y procedimiento de toma de razón. En: *Un mejor Estado para Chile*. Santiago: Ediciones UC, p. 613 y ss.
- Evans, Enrique. (1999). *Los Derechos Constitucionales*. II. 2ª edición. Santiago: Editorial Jurídica de Chile.

- Martínez-Estay, José y Arancibia, Jaime. (2017). Beyond the Judicial Review of Public Power: The Horizontal Effects of Constitutional Rights in Chile. [abstract] En: Rainer Arnold y José I. Martínez-Estay (ed). *Rule of Law, Human Rights and Judicial Control of Power*. Springer, Cham: 423-443.
- Molina G., Hernán (2006). *Derecho Constitucional*. 6ª ed., Santiago: Lexis Nexis.
- Nogueira Alcalá, Humberto. (1996). *Manual de Educación Cívica. Educación para la democracia*. Santiago de Chile: Editorial Andrés Bello.
- Pferffer Emilio. (1990). *Manual de Derecho Constitucional*. II. Santiago: Editorial Jurídica.
- Polanco, Alejandro. (2013). El difícil camino de la legalidad. Vigencia y validez de los resquicios legales y su aplicación en el programa económico de Salvador Allende. Chile, 1970-1973. *Revista Historia y Justicia*, 1:1-31
- Silva Bascuñán, Alejandro. (1997). *Tratado de Derecho Constitucional, Gobierno*. V. Santiago: Editorial Jurídica de Chile.
- Silva Bascuñán, Alejandro. (1997). *Tratado de Derecho Constitucional, Antecedentes y génesis*. III. Santiago: Editorial Jurídica de Chile.
- Silva Bascuñán, Alejandro. (2000). *Tratado de Derecho Constitucional, Congreso Nacional*. VII. Santiago: Editorial Jurídica de Chile.
- Tagle, Matías. (1997). La separación de la Iglesia y el Estado en Chile. Historiografía y debate. *Revista Historia UC*. (30): 383-439. Disponible en: <http://bcn.cl/2c555> (noviembre, 2019).
- Zúñiga, Francisco. (2007). Autonomías constitucionales e instituciones contramayoritarias (a propósito de las aporías de la “democracia constitucional. *Ius et praxis*, nº 2, p. 231, citando a Silva Cimma, Enrique (1995). *Derecho Administrativo Chileno y Comparado - El Servicio Público*, Santiago Editorial Jurídica de Chile, pp. 170-171 y Ferrada, Juan Carlos (1997): “La autonomía del Banco Central: Breve excursión acerca de su contenido jurídico”, en: *Gaceta Jurídica*, nº 203, pp. 26-38.

## Textos normativos

- Constitución Política de la República 1833. Disponible en: <https://www.leychile.cl/navegar?idNorma=137535&idParte=> (versión 1888) y <https://www.bcn.cl/obtienearchivo?id=documentos/10221.1/76276/1/36630.pdf> (versión Imprenta y litografía Universo, 1915). (ambas noviembre, 2019).
- Constitución Política de la República 1925. Disponible en: <https://www.leychile.cl/navegar?idNorma=241203&idParte=> (noviembre, 2019).
- Constitución Política de la República de 1925. Editorial Universitaria. Santiago 1972. Disponible en: <http://www.bcn.cl/obtienearchivo?id=documentos/10221.1/76275/1/9850.pdf> (Noviembre, 2019).
- Constitución Política de la República 1980 (texto original). Disponible en: <https://www.bcn.cl/obtienearchivo?id=documentos/10221.1/60446/3/132632.pdf> (noviembre, 2019).
- Constitución Política de la República 1980 (última versión). Disponible en: <https://www.leychile.cl/navegar?idNorma=242302&idParte=> (noviembre, 2019).

---

### Nota aclaratoria

Asesoría Técnica Parlamentaria, está enfocada en apoyar preferentemente el trabajo de las Comisiones Legislativas de ambas Cámaras, con especial atención al seguimiento de los proyectos de ley. Con lo cual se pretende contribuir a la certeza legislativa y a disminuir la brecha de disponibilidad de información y análisis entre Legislativo y Ejecutivo.



Creative Commons Atribución 3.0  
(CC BY 3.0 CL)