

INFORME DE LA COMISIÓN DE CONSTITUCIÓN, LEGISLACIÓN, JUSTICIA Y REGLAMENTO RECAÍDO EN EL PROYECTO DE REFORMA CONSTITUCIONAL PARA LIMITAR LA REELECCIÓN DE LAS AUTORIDADES QUE INDICA.

Boletines N°4115-07, 4499-07, 4701-07, 4891-07, 7888-07 y 8221-07

HONORABLE CÁMARA:

La Comisión de Constitución, Legislación, Justicia y Reglamento informa, en tercer trámite constitucional, el proyecto de la referencia, originado en mociones, el cual cuenta con urgencia calificada de suma.

I.- CONSTANCIAS PREVIAS:

De conformidad a lo señalado en el artículo 120 del Reglamento, corresponde a esta Comisión pronunciarse sobre los alcances de las modificaciones introducidas por el Senado y, si lo estimare conveniente, recomendar aprobar o desechar las propuestas.

Debe consignarse, para los fines del caso, que el H. Senado aprobó este proyecto de reforma constitucional en general con el voto favorable de 36 senadores, de un total de 43 senadores en ejercicio.

En particular, los numerales 1 a 5 del artículo único del texto despachado por el Senado fueron aprobados por 35 votos, de un total de 43 senadores en ejercicio, dándose así cumplimiento a lo dispuesto en la primera oración del inciso segundo del artículo 127 de la Constitución Política de la República.

II.- MÉTODO DE TRABAJO DE LA COMISIÓN.

La Comisión escuchó a los abogados constitucionalistas, señores:

- ✓ Patricio Zapata.
- ✓ Jorge Correa Sutil.
- ✓ Gabriel Osorio.
- ✓ Francisco Zúñiga.
- ✓ Fernando Atria.

También escuchó al señor Secretario General de la Cámara de Diputados, señor Miguel Landeros.

La Comisión acordó remitir a la Sala un informe conteniendo las opiniones de los expositores recibidos, que figuran de las páginas 4 a 12 del mismo.

III.- MODIFICACIONES INTRODUCIDAS POR EL H. SENADO:

ARTÍCULO ÚNICO

Número 1

Texto Cámara:

“1.- Sustitúyese el inciso segundo del artículo 51 por el siguiente:

“Las elecciones de diputados y de senadores se efectuarán conjuntamente. Los senadores podrán ser reelegidos sucesivamente en el cargo sólo por una vez; los diputados podrán ser reelegidos sucesivamente en el cargo por dos períodos.”.

Lo ha reemplazado por el siguiente:

“1.- Sustitúyese el inciso segundo del artículo 51 por los siguientes:

“Las elecciones de diputados y de senadores se efectuarán conjuntamente.

Los diputados podrán ser reelegidos sucesivamente en el cargo hasta por dos períodos; los senadores podrán ser reelegidos sucesivamente en el cargo hasta por un período. Para estos efectos se entenderá que los diputados y senadores han ejercido su cargo durante un período cuando han cumplido más de la mitad de su mandato.”.

Comentario:

Se puede observar que la modificación que efectúa el Senado dice relación con establecer que se entenderá que ha transcurrido un período cuando el parlamentario ha cumplido más de la mitad de su mandato.

Número 2

Texto Cámara:

“2.- Intercálase en el inciso segundo del artículo 113, entre la palabra “reelegidos” y el punto (.) que la sigue, la expresión “hasta por dos veces consecutivas”.

Lo ha reemplazado por el siguiente:

“2.- Sustitúyese, en el inciso segundo del artículo 113, la frase: “y podrán ser reelegidos” por “y podrán ser reelegidos sucesivamente en el cargo hasta por dos períodos”.

Comentario:

Sin cambiar el fondo da una redacción distinta a la propuesta por la Cámara de Diputados, que hablaba de reelección de los CORES “hasta por dos veces consecutivas”.

o o o

Ha incorporado el siguiente número 3, nuevo:

“3.- Agrégase, en el inciso primero del artículo 118, la siguiente oración final: “Los alcaldes serán elegidos por sufragio universal de conformidad a la ley orgánica constitucional de municipalidades, durarán cuatro años en sus cargos y podrán ser reelegidos sucesivamente en el cargo hasta por dos períodos.”.”.

Comentario:

El Senado agrega al régimen de limitación de reelección a los alcaldes.

o o o

Número 3

Texto Cámara:

“3.- Intercálase en el inciso primero del artículo 119, entre la palabra “reelegidos” y el punto (.) que la sigue, la expresión “hasta por dos veces consecutivas”.”.

Ha pasado a ser número 4, sustituido por el siguiente:

“4.- Reemplázase, en el inciso primero del artículo 119, la frase “y podrán ser reelegidos” por “y podrán ser reelegidos sucesivamente en el cargo hasta por dos períodos”.”.

Comentario:

Como sucedió respecto a los CORES se cambia la redacción propuesta por la Cámara de Diputados, manteniendo el fondo respecto a los concejales.

o o o

A continuación, ha agregado el siguiente número 5, nuevo:

“5.- Agrégase el siguiente artículo 125 bis:

“Artículo 125 bis. Para determinar el límite a la reelección que se aplica a los gobernadores regionales, consejeros regionales, alcaldes y concejales, se considerará que han ejercido su cargo durante un período cuando hayan cumplido más de la mitad de su mandato.”.”.

Comentario:

Esta nueva disposición introducida por el Senado extiende el considerar que se ha cumplido el período cuando han ejercido más de la

mitad del respectivo mandato, a los gobernadores regionales, alcaldes y concejales.

o o o

Número 4

Texto Cámara:

"4.- Agrégase la siguiente disposición transitoria:

"Vigésimo sexta.- Las modificaciones introducidas en los incisos segundo del artículo 51, segundo del artículo 113 y primero del artículo 119 serán aplicables a partir de las siguientes elecciones parlamentarias, de consejeros regionales y de concejales, respectivamente, entendiéndose para los efectos señalados en las disposiciones citadas, que el período en actual ejercicio corresponde al primero."."

Lo ha suprimido.

Comentario:

Suprime la norma que regulaba la aplicación temporal especial de la reforma propuesta por la Cámara de Diputados. En cuanto a los alcances de esta supresión cabe consultar las opiniones recibidas por la Comisión de parte de destacados constitucionalistas, que vienen a continuación.

IV.- DISCUSIÓN ACERCA DE LA ENMIENDAS INTRODUCIDAS POR EL H. SENADO.

Sesión N° 214 de 1 de junio de 2020.

LA COMISIÓN PROCEDIÓ A ESCUCHAR LA OPINIÓN QUE SOBRE LAS ENMIENDAS TIENEN LOS SIGUIENTES EXPERTOS Y AUTORIDADES:

El académico señor Jorge Correa Sutil expresa que la normativa permanente aprobada por el Senado -al suprimir la disposición transitoria aprobada por la Cámara de Diputados- es aplicable a los parlamentarios actualmente en ejercicio, considerando el número de veces que han sido reelectos, por varias razones:

Primero, porque se trata de normas de Derecho Público, que rigen in actum.

Segundo, porque la norma no distingue entre reelecciones pasadas y futuras, por ende, para computar la prohibición se debe considerar todas las reelecciones ya acaecidas, en virtud del aforismo jurídico "donde la ley no distingue no cabe al intérprete distinguir". La única forma de excluirlas sería que la norma lo señalara expresamente.

Tercero, no hay retroactividad al aplicar la norma a parlamentarios en ejercicio, estos no tienen un derecho adquirido a ser reelegidos, es solo

una expectativa. El Tribunal Constitucional ha declarado en innumerables oportunidades que nadie adquiere el derecho a que no se modifique la legislación o que se incorpore a su patrimonio la legislación existente.

En consecuencia, el sentido natural y obvio de una regla que fija el número máximo de veces que un parlamentario puede ser reelegido, sin distinguir en las reelecciones ocurridas o por ocurrir, es la inclusión de ambas.

El único efecto del rechazo de la norma transitoria verificado por el Senado es el de suprimir la regla interpretativa –contenida en la disposición vigésima sexta transitoria, aprobada por la Cámara de Diputados- por la cual se entendía, a efectos de computar el número máximo de reelecciones, que el actual período de ejercicio del cargo correspondía al primero. De ese modo, se verifica la paradoja de que la propuesta del Senado sería más severa que la aprobada por la Cámara de Diputados.

Sin embargo, esta interpretación –a su juicio correcta- pugna con la intención que manifestaron senadores al suprimir la disposición transitoria y que buscaban, aunque de modo deficiente-, evitar su aplicación a las autoridades en actual ejercicio.

Poner énfasis en la intención subjetiva del legislador es una tesis abandonada hace largo tiempo e inconveniente por muchas razones (que no expone por razones de tiempo), y reñida con valores democráticos. A la ciudadanía se impone –y esta debe conocer- el “texto” de la ley, en pos de la certeza jurídica; exigir a los ciudadanos que deban conocer las intenciones subjetivas de legisladores sería contrario a principios democráticos, de acuerdo a la doctrina y jurisprudencia chilena largamente dominante.

De todas formas, advierte que se podrían producir eventuales conflictos interpretativos –particularmente, por la fuerza que para algunos juristas tiene la intención subjetiva de los legisladores, bajo una visión decimonónica-, y en caso de conflicto, deberá resolver el Consejo Directivo del Servicio Electoral (Servel) o si se impugna su resolución, el Tribunal Calificador de Elecciones (Tricel).

Ante ello, expresa que sería aconsejable la formación de una Comisión Mixta, que dote de plena certeza al sentido y alcance de la legislación que se va a aprobar, lo que es, especialmente relevante, para evitar pugnas en reglas electorales, las que, por su naturaleza pueden generar crisis políticas de proporciones.

Asimismo, una Comisión Mixta permitiría salvar un segundo problema. El artículo 19, letra a), de la ley N° 18700, orgánica constitucional sobre Votaciones Populares y Escrutinios, habilita al Consejo Directivo del Servel para rechazar una candidatura de diputado o senador, en relación con los artículos 25, 48 y 50 de la Constitución Política de la República, o que se encuentren en alguna de las situaciones previstas en su artículo 57, pero no menciona el artículo 51 del texto constitucional, porque no trataba

ninguna inhabilidad o prohibición para ejercer el cargo. Estima prudencial que una Comisión Mixta resuelva esta situación y no cargar a tribunales con la solución de este problema.

En caso de que se verifique una Comisión Mixta sugiere que la prohibición de reelección se aplique solo a los incumbentes que quieran postular por igual distrito, circunscripción, región o comuna.

Por último, y en términos generales, emite su opinión desfavorable a la limitación de las reelecciones, al estimar que la experiencia política es una virtud, más no la renovación, y da importancia a superar las deficiencias en la competencia electoral que generan amplias ventajas a los incumbentes por sobre los desafiantes.

El académico señor Patricio Zapata manifiesta que en el Senado se produjo un error de interpretación. Aparentemente, se pensó que habría algo ilógico, antinatural en el efecto in actum de la reforma constitucional en discusión. Por ello, se buscó un artículo transitorio que le diera ese efecto inmediato, sin embargo, la práctica constitucional chilena apunta en la dirección contraria.

Cita tres precedentes que dan cuenta de que cuando se busca un texto expreso, especial, es justamente para hacer una excepción al efecto in actum: uno, la reforma constitucional del año 1871 que prohibió la reelección inmediata del Presidente de la República, donde no hubo discusión en torno a que la nueva regla le iba a impedir al Presidente Federico Errázuriz Zañartu su reelección; dos, la Constitución del año 1980 innovó respecto del límite de edad de los magistrados de la Corte Suprema e incorporó expresamente una disposición transitoria que no lo hacía aplicable a quienes se encontraban actualmente en funciones; por último, en 1993, al acortarse el mandato presidencial de 8 a 6 años, no se consideró que se hubiera lesionado una expectativa del Presidente Eduardo Frei Ruiz-Tagle.

Las únicas dos retroactividades que repugnan a la Constitución Política son:

- La penal, es decir, que se le aplique a alguien una ley penal más desfavorable por hechos que, al momento de realizarlos o cometerlos, no eran delito o tenían una pena más baja. Esta retroactividad está prohibida por la Constitución Política y por tratados internacionales.

- La civil, en caso de que el legislador cambiara, retroactivamente, las reglas sobre los modos de adquirir el dominio, los contratos, de modo de hacer una afectación esencial al patrimonio de una persona.

Pero en materia de cargos o funciones públicas, pese a que existe un derecho a la ciudadanía activa (artículo 13 inciso segundo de la Constitución Política), y a acceder a cargos públicos, no hay un derecho adquirido relativo al estatuto del parlamentario.

La reforma constitucional propuesta no tiene por objeto favorecer o perjudicar a un determinado sector político, es de carácter general, largamente discutida, y su efecto jurídico natural es que entre a regir de inmediato. Del punto de vista de la interpretación constitucional, concuerda con el profesor Correa en cuanto a que la única intención que importa es la que se plasma en el texto, es la única que se puede imponer a la ciudadanía.

Jurídicamente, es bastante claro que el sentido de la reforma aprobada por el Senado –sin artículos transitorios- es que la reforma opera in actum. Es decir, en la próxima elección parlamentaria estarían afectados a una inhabilidad aquellos diputados que ya completaron dos reelecciones o senadores que completaron una.

Sobre el fondo de la iniciativa, su opinión es que no es partidario a que en sistemas presidencialistas se impongan límites a la reelección de los parlamentarios.

El académico señor Gabriel Osorio (proporciona [minuta](#) que complementa su exposición) hace una relación de los principales hitos en la tramitación de la reforma, destacando que durante la discusión en el Senado, se elimina la disposición transitoria aprobada por la Cámara de Diputados, que buscaba evitar los efectos in actum de la norma. Con ello, las normas pasan a regir in actum, en sintonía con las exposiciones precedentes.

¿Qué significa que las normas en Derecho Público rijan in actum”? Menciona a los profesores Hernán Ríos Larraín, Carlos Carmona, Enrique Barros y Antonio Bascuñán Rodríguez, quienes, en síntesis, sostienen que en derecho público no hay derechos adquiridos y que, por consiguiente, las leyes de derecho público rigen in actum para todos los casos previstos por ellas desde el momento de ser dictadas, lo que es ampliamente reconocido por la doctrina y la jurisprudencia.

En esa línea, consigna las sentencias roles 15549-2017, 12130-2018 y 2777-2010 todas de la Corte Suprema; la sentencia 2793-15 del Tribunal Constitucional; las sentencias 15/2008 y 491/2018, ambas del Tricel, entre otras.

La tradición jurídica constitucional y, particularmente, la tradición de interpretación de las normas electorales lleva inexorablemente a que estas normas rijan in actum.

Apunta que la Cámara de Diputados siempre sostuvo que la reforma sí tenía efecto inmediato, razón por la cual se diseñó una disposición vigésimo sexta transitoria para evitarlo. Asimismo, observa que en la discusión en el Senado hubo integrantes que advirtieron esta circunstancia y la inutilidad de la disposición transitoria que se discutía.

El texto de la reforma constitucional es claro, y no es lícito consultar su espíritu (que tampoco es unánime, sino sólo de algunos senadores) para determinar sus alcances.

Expresa que la manera de evitar los efectos in actum de una norma es mediante una disposición transitoria que determine, de manera explícita, que la norma no se aplicará a las autoridades electas actuales o que se reputa que están en su primer período. De esta manera, la técnica legislativa usada por la Cámara de Diputados, en el año 2012, era la correcta si se perseguía ese efecto.

Si la Sala de la Cámara de Diputados aprueba las enmiendas del Senado, los efectos son los siguientes: los senadores en ejercicio con más de una reelección, y los diputados, alcaldes, concejales y consejeros regionales en ejercicio con más de dos reelecciones no podrán ser candidatos (propuesta más severa que la planteada originalmente por la Cámara). Si la Sala de la Cámara de Diputados no aprueba las enmiendas, deberá una comisión mixta resolver las divergencias.

Por último, estima que se hace necesario considerar que la reforma constitucional se pudiera efectuar al artículo 50 de la Constitución Política (y no al artículo 51) y con ello evitar una modificación de la ley N° 18.700, sobre Votaciones Populares y Escrutinios. Pone atención que también debe hacerse la concordancia con las leyes orgánicas 18.695, de Municipalidades, y 19.175, sobre Gobierno y Administración Regional.

El académico señor Francisco Zúñiga concuerda con las normas que están en discusión tienen vigencia in actum, regla general de las normas de derecho público, y solo por excepción se puede remitir la eficacia temporal retroactiva o ultractiva de normas de derecho público.

Esta norma, en relación al menos con los parlamentarios, se incorpora al estatuto del parlamentario como una prohibición parlamentaria, como una inhabilidad preexistente, de aquellas denominadas “requisitos de elegibilidad”.

El proyecto de reforma constitucional no aborda de manera satisfactoria la cuestión relativa a diputados y senadores reemplazantes ni a gobernadores regionales (en relación con el artículo 111 inciso cuarto de la Constitución Política).

Desde una perspectiva doctrinaria, la cuestión relativa a la reelección tiene dos planos. En el marco de los presidencialismos latinoamericanos, los politólogos y juristas reconocen que detrás de reelección presidencial hay continuismo de los jefes de Estado y un reforzamiento populista de los regímenes presidencialistas.

En cambio, en el plano parlamentario hay un abierto debate. Hay dos miradas distintas.

La primera, en clave republicano-democrática, en la cual existe un recelo sobre la reelección indefinida de diputados y senadores, lo que ha sido discutida largamente. Bajo esta mirada, la teoría política ha defendido la no reelección parlamentaria por el efecto de incumbencia, es decir, por la acumulación de privilegios o ventajas de quien ejerce el cargo parlamentario, lo que genera, en la práctica, la imposibilidad de desafiar a quien lo ejerce, petrificando las élites políticas.

Una segunda mirada, pragmática, de quienes defienden la reelección de parlamentarios en los congresos (por ejemplo, Dieter Nohlen, Max Weber, Alejandro Silva Bascuñán). Se observan ventajas para el sistema político, en base a experiencia, lo que supone mejorará las políticas públicas. Apunta a contar con una clase política parlamentaria profesional, altamente eficiente.

Observa que si se estima valiosa la definición de la forma de política de Estado, como una República Democrática, se debería limitar la reelección en cualquier cargo de elección popular, y estimar que la profesión política debe estar abierta al desafío en las urnas. (Memoria de prueba Reección Parlamentaria, de Beytía y Vergara, 2011).

A modo de conclusión, señala que se está en presencia de una norma que se suma al estatuto del parlamentario, que opera como un requisito de elegibilidad, de interpretación restrictiva y de derecho estricto, lo que confirma la vigencia in actum. Por último, la discusión como órgano constituyente, se deberá inclinar desde una perspectiva republicana-democrática o pragmática al abordar estas materias.

El académico señor Fernando Atria (proporciona [minuta](#) que complementa su exposición) manifiesta que para el análisis, es útil revisar e identificar las reglas generales de entrada en vigencia de la ley y cómo ellas se aplican al caso en particular.

Una norma tiene la forma de un enunciado que conecta un antecedente con un consecuente. El antecedente es una hipótesis de hecho, y el consecuente es alguna consecuencia normativa que es debida si los hechos operativos del antecedente se realizan. Los casos respecto de los cuales la norma vale se denominan su dominio (o ámbito) de validez. Este tiene cuatro dimensiones: material, personal, temporal y territorial. La cuestión que interesa en esta discusión es el ámbito temporal de validez de la norma.

En cuanto al dominio temporal de validez, la regla general está contenida en el artículo 6° del Código Civil: La ley no obliga sino una vez promulgada en conformidad a la Constitución Política del Estado y publicada

de acuerdo con los preceptos que siguen. Es decir, la fecha crítica es la de su promulgación. Desde el momento de su publicación, la ley “obliga”, es decir, produce sus efectos normales respecto de todos los casos que quedan comprendidos dentro de su ámbito o dominio de validez.

Adicionalmente, el Código Civil contiene lo que parece ser una prohibición de retroactividad, en su artículo 9°: La ley puede solo disponer para lo futuro, y no tendrá jamás efecto retroactivo. Esta categórica prohibición, sin embargo, no tiene el efecto que parece tener. En particular, no implica que la ley no puede tener efecto retroactivo. Ello porque el artículo 9° del Código Civil tiene el rango de una ley, y por consiguiente no vincula al legislador, que puede decidir dar a la ley efecto retroactivo.

Es parte establecida y pacífica del derecho chileno que aunque no hay una prohibición general, en el texto constitucional hay dos prohibiciones específicas de retroactividad.

Una es expresa, y está contenida en el artículo 19 N° 3, inciso séptimo, del texto constitucional (que prohíbe castigar a un delito con una pena más gravosa que la establecida por la ley al tiempo de su ejecución); la otra es implícita, y se funda en la protección constitucional del derecho de propiedad: no puede una ley privar retroactivamente a alguien de su derecho de dominio. Esta segunda limitación al principio general de que la ley puede tener efecto retroactivo ha tenido una expansión exagerada dada la amplia protección que el texto constitucional vigente da a las cosas incorporales.

Como puede observarse de las dos limitaciones constitucionales al efecto retroactivo de las leyes, la prohibición de retroactividad es una garantía para los individuos frente al Estado, que supone entonces que ella afecta ciertos derechos fundamentales. Esto tiene una consecuencia considerablemente relevante para el caso ahora en cuestión: no vale cuando no hay derechos fundamentales envueltos.

Todo el estatuto del parlamentario, incluidas características del mismo como su inmunidad, su fuero, su dieta, sus asignaciones, etc., han de ser entendidas como formas de asegurar las condiciones de su actividad representativa, no como derechos subjetivos de quienes ejercen el cargo. Por consiguiente, en ningún caso la modificación de estas cuestiones suscita problemas de derechos fundamentales.

Como respecto de los cargos de representación política no hay derecho al cargo, no hay derechos fundamentales que impidan dar a la ley efecto retroactivo. Esto es lo que está detrás de que, en estas materias, las leyes rigen in actum, porque sus posibles efectos retroactivos no son constitucionalmente problemáticos, en el sentido, de que en lo que se refiere a cargos de representación política, no hay derechos adquiridos, no hay derechos subjetivos, en razón de que no hay derechos fundamentales comprometidos.

Por cierto, lo anterior no quiere decir que las personas en general no tengan derecho fundamental a postularse y desempeñar, si son elegidos, cargos representativos. Pero es claro que este derecho no justifica una prohibición de retroactividad. Algunos (como famosamente el presidente Evo Morales, en 2017) han alegado que la prohibición de reelección infringe el derecho de todo ciudadano a ser elegido. Pero incluso si esa alegación fuera correcta (que a mi juicio no lo es) lo que se seguiría no es una limitación al efecto retroactivo de una prohibición de reelección, sino la inconstitucionalidad de la prohibición misma.

La discusión de este proyecto de reforma ya ha pasado el punto sobre de si es correcto o conveniente limitar la reelección. No hay desacuerdo en torno a la legislación permanente que limitaría la reelección. La cuestión en discusión es solamente cuál es el efecto en su aplicación temporal.

La regla general es que las leyes que se dictan rigen desde el momento que se promulgan y para todos los casos a los cuales se aplican. ¿Qué ocurre con la decisión tomada por el Senado?

El proyecto que en su momento fuera aprobado por la Cámara de Diputados contenía una regla especial en cuanto al dominio temporal de validez de la regla al disponer que, en todos los casos de parlamentarios, consejeros regionales y concejales en ejercicio, el período que están actualmente ejerciendo se reputará el primero. Esta regla específica fue rechazada, y por tanto, se vuelve a la regla general.

Desde el punto de vista estrictamente jurídico, no hay mayor discusión. Si se aprobara en su estado actual, no contendría ninguna regla transitoria, por lo que se sujeta a las reglas generales, es decir, regiría in actum, afectando a todas las personas que se encuentren de las hipótesis descritas en el proyecto.

Una advertencia, la aprobación de las reglas permanentes del proyecto y el rechazo de su artículo transitorio fue entendido por los mismos senadores que votaron, como que se había aprobado la limitación de reelección pero que también se había decidido que esa limitación no se les aplicaría a los parlamentarios en ejercicio. Por lo explicado más arriba esto es un error. Ello podría generar conflictos ante el Servel y el Tricel cuando sea el momento de inscribir candidaturas.

El Senado ya actuó de un modo que dañará considerablemente su ya escasa prestancia institucional; lo que queda ahora es actuar de modo que el desprestigio que esto significará al Senado no se traspase al desprestigio de la ley.

Para eso la cuestión debe decidirse de nuevo, y la solución debe ser que se apruebe el proyecto sin reglas especiales de temporalidad, pero que se apruebe positivamente. La Comisión Mixta es una oportunidad para lograr este resultado. Por cierto, dar paso a la Comisión mixta arriesga la

posibilidad de que no haya proyecto aprobado, aunque ahora si la Cámara de Diputados aprueba lo hecho por el Senado el proyecto quedaría enteramente tramitado. La evaluación de si este resultado es posible, sin embargo, estima no corresponderle.

El Secretario General de la Cámara de Diputados, señor Miguel Landeros, expresa que le llamó la atención el debate en el Senado pues el texto aprobado por la Corporación era claro en señalar que las modificaciones serán aplicables a partir de las siguientes elecciones parlamentarias, de consejeros regionales y de concejales, respectivamente.

Manifiesta no tener duda alguna en relación con que la norma rige in actum, lo cual fue confirmado, en forma unánime, por los académicos a los que consultó y los presentes. Al parecer, ha habido una errónea interpretación por parte Senado.

Afirma que la discusión en torno a atender la voluntad del constituyente derivado ha sido superada en la doctrina y gran parte de la jurisprudencia. El Código Civil Argentino suprimió la referencia a la voluntad del legislador por la dificultad de determinarla.

En una nueva derivada, observa que los efectos de la disposición transitoria propuesta por el Senado eran aún más extensos que lo aprobado, pues consideraba todos los períodos, en cambio, con el texto actual se van a contar los períodos sucesivos.

En el plano político, se deberá decidir si se forma una Comisión Mixta para resolver, y si se acota lo que se envía a ella, por ejemplo, enviar únicamente el artículo transitorio, y lo relativo a los alcaldes en atención al cronograma electoral que ya se encuentra en curso.

Respecto de las facultades del Servel, precisa que se deberán efectuar las modificaciones legales correspondientes, lo que se efectúa regularmente. Cabe recordar que están prohibidas las reformas constitucionales y legales conjuntas.

Los diputados presentes efectuaron sus observaciones y plantearon sus inquietudes a los expositores, siendo en forma sucinta, las siguientes:

El diputado **Longton** expresa que se ha generado una incertidumbre al existir una intención (de los senadores) distinta de lo aprobado por ellos, pregunta la conveniencia de efectuar un pronunciamiento expreso a fin de evitar eventuales conflictos de interpretación y sobre la competencia del Servel. Asimismo, evalúa las diversas hipótesis posibles en caso de someter la norma a la Comisión Mixta.

En la misma línea, el diputado **Soto, don Leonardo** observa que la confusión en el seno del Senado generó una situación contradictoria entre la intención expresada y el texto aprobado; se debe aclarar la situación, analizar sus diversos alcances y efectos, para una adecuada aprobación de la norma.

Pregunta si en la reelección de autoridades de elección popular, cabría distinguir entre cargos que se ejercen de manera colectiva o unipersonal, con distintos grados de representatividad.

Por último, señala que restan por resolver dos problemas, para evitar eventuales litigios:

1. Sobre la competencia del Servel. Al efecto, este organismo podría argumentar su falta de competencia al no haber una remisión expresa de su ley orgánica al artículo 51 de la Constitución Política. Propone ubicar la norma en el artículo 50 para mantener la concordancia entre la ley orgánica y el texto constitucional.

2. Situación de los alcaldes, y el calendario electoral en curso, se están cerrando etapas, expirando plazos, como el de octubre pasado, en torno a los cambios de partidos políticos o candidaturas independientes.

El diputado **Ilabaca** consulta el alcance del término reelecciones “sucesivas”. Observa que no hay cuestionamientos a efecto inmediato de la norma, y que las decisiones deben abordarse una perspectiva política.

El diputado **Walker (Presidente)** manifiesta que lo que tienen que definir es si se va a ser solidariamente responsable de una votación ambigua del Senado o bien tomar la interpretación, expresada en forma unánime por los expositores, donde no hay doble interpretación, la norma rige con efectos inmediatos, in actum.

Hace presente que se debe resolver la situación de los alcaldes ya que el cronograma electoral se encuentra en curso.

Es importante evitar la controversia que se pueda producir ante el Servel, sea incorporando a la tramitación una reforma a la ley orgánica del Servel o promoviendo una modificación de manera paralela.

El diputado **Saffirio** observa que hay que cuestiones políticas que resolver para aprobar una reforma constitucional que sea buena, razonable y asumida como legítima por todos. Insta a acuerdos y a no imponer criterios.

El diputado **Boric** precisa que se debe distinguir entre el informe jurídico requerido a la Comisión, donde existe una opinión unánime en cuanto a que la norma rige in actum, y las consideraciones políticas sobre cómo continuar la tramitación, que se deben resolver con mayor información, fuera de esta instancia.

En la misma línea, la diputada **Jiles** señala los académicos concuerdan en la forma que ya se ha reiterado. Analizar los efectos de aprobar la norma sin acudir a una Comisión mixta o en caso de generar esa instancia excede la competencia de la Comisión.

El diputado **Gutiérrez** señala que existe un acuerdo manifiesto entre diputados y senadores de limitar las reelecciones.

La Cámara de Diputados al aprobar la disposición transitoria, en el primer trámite constitucional, estaba modificando el efecto in actum, inmediato de la norma. El problema es que en el Senado se equivocaron.

Concuerda que hay que hacerse cargo de la situación de los alcaldes-incorporada por el Senado- ya que se está afectando a personas cuyo itinerario electoral ya ha comenzado.

La diputada **Núñez, doña Paulina** reafirma que no hay dos opiniones en torno a que la norma rige in actum.

El diputado **Alessandri** pregunta si los términos (positivos) en que se encuentra redactada la propuesta reafirma la idea de que rige para las nuevas candidaturas. Asimismo, pregunta si pudiera existir algún efecto perjudicial en la limitación a la elección de concejales y consejeros regionales.

Por último, manifiesta que es importante advertir una posible litigiosidad ante el Tricel en virtud de este requisito de elegibilidad.

Respondiendo a las diversas consultas, el profesor **Jorge Correa Sutil** aclara que quien tiene las facultades para aprobar o rechazar las inscripciones de una candidatura es el Servel. Por ello, si este resuelve que no tiene la facultad para resolver este punto en virtud de su ley orgánica, esa candidatura va a continuar. El Tricel se puede pronunciar sobre las reclamaciones a las resoluciones del Servel, o en su caso, podrá no proclamar al diputado o senador elegido pero en un conflicto político mayor. No miraría desaprensivamente esta situación.

Precisa que no debieran cesar los parlamentarios en ejercicio porque lo que la norma prohíbe es una reelección. Asimismo, sostiene que esta discusión no se refiere a cargos unipersonales o colectivos, sino que la base está en la experiencia y permanencia de políticas públicas.

Por su parte, el profesor **Zapata** puntualiza que una vez que se aprueba una reforma constitucional, a reglón seguido, se procede a efectuar las modificaciones legales que sean pertinentes. Más allá de la coyuntura, se deberán efectuar las modificaciones que sean necesarias a fin de que las facultades del Servel sean concordantes con texto constitucional vigente.

No es tan evidente la facultad del Tricel en materia de apelación de decisiones del Servel, pero la práctica es inequívoca, hay precedentes en que se pronunció sobre una inhabilidad.

Sobre el término “sucesivos” precisa que en derecho público chileno significa y debe significar “inmediatamente conectadas, una tras otra, sin solución de continuidad, sin intervalos, sin intermedios”.

Por último, expresa que no se debiera dejar sin efecto un período parlamentario en la mitad de su gestión, por respeto a la votación popular, en base a la teoría democrática. Lo mismo ocurre con la elección de los magistrados.

Por su parte, ante las inquietudes planteadas sobre la reelección de alcaldes y concejales, el profesor **Gabriel Osorio** manifiesta que en el Senado se propuso una norma transitoria que permitía, por última vez, a los actuales alcaldes y concejales participar en una elección, no obstante, encontrarse más allá de su segundo período, dado que el cronograma electoral ya se había iniciado. Sin embargo, esta disposición no se aprobó por la confusión generada. Al efecto, sería lógico introducir una disposición que se pronuncie sobre el punto.

Aclara que las reclamaciones ante aceptaciones o rechazo de candidaturas, son a petición de parte de los partidos políticos o candidatos independientes, y no opera de oficio. De todas formas, señala que el Tricel no tiene limitaciones sobre su pronunciamiento.

Sobre el rol del Tricel, el **profesor Francisco Zuñiga** destaca que la práctica jurisprudencial ha demostrado que una visión pragmática, muy razonable, que ha enmendado errores u omisiones injustificadas del Servel.

El Secretario General de la Cámara de Diputados precisa que modificar el artículo 50 en vez del 51 de la Constitución Política exige mayores quórum de votación que modificar la ley orgánica del Servel. Efectuar una reforma a la ley orgánica del Servel en esta tramitación no es técnica ni constitucionalmente correcto.

Por último, el diputado **Walker (Presidente)** valora el debate que se ha suscitado, y si bien todos los académicos coinciden en que la norma permanente rige in actum, con efecto inmediato para las próximas elecciones, han sugerido que esto no quede sujeto a interpretaciones al momento de definir cada candidatura en particular por parte del Servel, y eventualmente, por el Tricel. Hay temas anexos como lo relativo a la ley orgánica del Servel o la situación de los alcaldes.

Sesión N° 215 de 2 de junio de 2020.

El señor **Walker (Presidente)** señala que en las exposiciones de los profesores de derecho constitucional y del Secretario General de la Corporación recibidas por la Comisión, hay dos denominadores comunes. El primer punto a destacar es que no puede haber duda de interpretación para los legisladores que las normas permanentes del proyecto votado por el Senado rigen *in actum*, esto es, con efectos inmediatos para las próximas elecciones.

En segundo lugar, recuerda que varios de los profesores repararon en que si bien no habría problemas en aprobar las normas tal como vienen del Senado, no sería malo a su vez, tratar los artículos transitorios en una Comisión Mixta. Agrega que en tal caso, la comisión mixta tendría por objeto aclarar de manera definitiva cualquier interpretación sobre la aplicación de la reforma en estudio. En particular, destaca los problemas interpretativos que eventualmente podría producirse en el SERVEL o el TRICEL sobre las candidaturas que se presenten y que se vean afectadas por esta reforma. En tal, sentido se podría ratificar lo permanente y rechazar lo transitorio.

El señor **Saffirio** recuerda que se oyeron opiniones jurídicas que orientaron a la Comisión sobre los alcances del texto aprobado por el Senado. Explica que la Cámara y Senado resolvieron el punto de un modo distinto, por lo que corresponde a la Comisión pronunciarse sobre las enmiendas de Senado y recalca que es la Sala quien decidirá políticamente qué ocurrirá con el proyecto de ley, de allí que el informe de la Comisión deba ser neutral.

El señor **Alessandri** advierte sobre el peligro de incluir en el informe una posición que pueda dar lugar a equívocos y recuerda que los profesores repararon en la necesidad de las modificaciones legales posteriores que deben realizarse y que guarden concordancia con la reforma constitucional en estudio. Insta a despejar todos los nudos de confusión, atendido el error que ha cometido el Senado.

Por su parte, el señor **Soto, don Leonardo** destaca el rol que le corresponde a la Comisión al tenor del artículo 120 del Reglamento de la Corporación que en su parte pertinente señala: "(...) deberá pronunciarse sobre el alcance de las modificaciones introducidas por el Senado".

Agrega que los efectos de dichas enmiendas están claros al tenor de la exposición de los profesores en la sesión pasada, en el sentido que la reforma rige *in actum*. Luego, recuerda que de esas exposiciones se verificaron varios temas. El primero de ellos dice relación con la competencia

del SERVEL para revisar el límite a la reelección. El proyecto aprobado por el Senado carece de normas sobre el particular lo que representa a su juicio un riesgo de interpretación que podría redundar en que finalmente este servicio no aplique el límite a la reelección que se está aprobando actualmente. Advierte que dicha consecuencia sería aun más vergonzosa que lo ocurrido en el Senado.

Un segundo tema dice relación con la aplicación del límite a la reelección que introduce este proyecto respecto de las elecciones municipales. Hace presente que el calendario y cronograma electoral para su realización ya está en marcha.

Finalmente, volviendo al artículo 120 del Reglamento de la Corporación expresa que la Comisión podría recomendar aprobar o rechazar las enmiendas propuestas e insta a tomar con calma esta facultad.

El señor **Coloma** refiriéndose a la aplicación de esta reforma a alcaldes y concejales, identifica los tres puntos que han sido objetados de las enmiendas, cuales son la incorporación de los alcaldes a esta limitación y considerar la necesidad de dotar de facultades al Servel en la materia.

El señor **Boric** señala que se está dando una discusión inoficiosa ya que a su juicio solo corresponde informar lo que expusieron los profesores durante la sesión pasada. Agrega que ni siquiera corresponde votar el texto, sino solo enviar el acta de la sesión respectiva. Concluye que el pronunciamiento final será político y este le corresponde a la Sala.

El señor **Ilabaca** coincide con el señor Boric y agrega que si hay quienes quieran hacer un punto político sobre el proyecto, que se deje constancia de ello.

La señora **Jiles** señala que la discusión está llevando a un derrotero infausto que no corresponde que ocurra en esta Comisión. Agrega que hoy se está tornando la discusión obscura porque hasta ayer estaba claro cuál era el efecto de las enmiendas del Senado. Hace presente que solo el profesor Correa Sutil fue quien recomendó ir a Mixta para arreglar la confusión del Senado y el resto en tanto, solo propuso eventuales soluciones a futuro. Declara y recalca que la Comisión solo debe dar cuenta del acta con la interpretación unívoca de los expositores en el sentido de que el proyecto de ley en tabla rige *in actum*.

El señor **Saffirio** expresa estar de acuerdo con el señor Boric, en el sentido de entregar el acta de la sesión de ayer e insiste, coincidiendo con la señora Jiles, que la Comisión no podría ir más allá de dicha tarea.

El señor **Coloma** concuerda con el señor Saffirio en que es extraño que los proyectos en tercer trámite constitucional pasen por la Comisión. Asimismo reitera los puntos más complejos de las enmiendas.

El señor **Walker (Presidente)** concuerda con el señor Soto, en orden a que la Comisión debe informar a la Sala sobre los alcances de las modificaciones del Senado. Expresa que es evidente que se debe indicar en el informe lo expuesto por los profesores y que la Comisión puede recomendar aprobar, rechazar o incluso omitir pronunciarse sobre el punto. Señala que hay temas que surgieron en el debate y que es difícil soslayar en el informe. Concluye que todos los debates sobre el proyecto son válidos.

El señor **Velasquez, Secretario Abogado de la Comisión**, a solicitud del Presidente de la Comisión, aclara el mandato que tiene ésta respecto del proyecto de ley en tabla. Para tales efectos cita el artículo 120 del Reglamento de la Cámara de Diputados y a propósito de la frase “pronunciarse sobre el alcance de las modificaciones realizadas por el Senado” precisa que por “alcance” se debe entender el contenido y efectos de las modificaciones realizadas por la Cámara Revisora. Agrega que la recomendación de aprobación o rechazo es facultativa para la Comisión. Concluye que el objetivo clave es pronunciarse sobre las enmiendas y eventualmente, podría la Comisión recomendar a la Sala su aprobación o rechazo.

El señor **Saffirio** declara que no está de acuerdo en recomendar nada a la Sala.

Al tenor del debate el señor **Walker (Presidente)** señala que la idea sería entonces informar a la Sala lo expuesto por los profesores y el Secretario General de la Cámara, señalando que la conclusión principal es que la reforma que contiene el proyecto rige in *actum*. Por otra parte, se agregarían las distintas opiniones que surgieron sobre la competencia del SERVEL respecto de la inhabilidad. Agrega que sería transcripción íntegra de lo expuesto y cada integrante podrá dar su opinión en la Sala.

El señor **Coloma** expresa que si la Comisión no hace recomendación, no sería procedente hacer una precisión sobre los temas secundarios señalados por el señor Walker. Insta a hacer una propuesta artículo por artículo o simplemente adjuntar la opinión íntegra de los profesores, sin deducir nada respecto de aquellas exposiciones.

El señor **Alessandri** expresa que solo adjuntaría las opiniones de los profesores con el enlace respectivo porque emitieron opiniones sobre el fondo del proyecto de ley que debería ser conocidas por la Sala.

La señora **Núñez** expresa que no está de acuerdo con los señores Coloma y Alessandri en orden a que la Comisión no debe dar una opinión sobre el punto. Propone que se elabore un comparado por la Secretaría con las opiniones de cada invitado para ilustrar a la Sala el debate sobre las modificaciones del Senado.

La señora **Jiles** declara su acuerdo con el señor Coloma, en orden a enviar lo expuesto por los profesores.

El señor **Gutiérrez** señala que previo al golpe militar la Comisión de la Constitución tenía la atribución de aclarar normas jurídicas a la Corporación y hoy que se está tratando de rescatar dicha función histórica no se podría simplemente reenviar lo expuesto por los profesores. Señala que sería ridículo aprobar aquello que en el Senado fue aprobado por error y agrega que eso también sería un bochorno. Recalca que en el proyecto hay problemas que deben ser resueltos para no aprobar una ley que originará conflictos interpretativos. Insta a la Comisión a hacer un poco más de esfuerzo y hacer presente los problemas que generan las normas aprobadas por el Senado.

El señor **Soto** expresa su acuerdo con el señor Gutiérrez. Agrega que se pueden tener opiniones distintas sobre cómo votar este tema, pero no comparte que la Comisión no haga nada al respecto, pues sería anular el rol que corresponde a la Comisión. Hace un llamado a prevenir a la Sala sobre los puntos de conflicto y cita como ejemplo, lo relativo a la competencia del SERVEL para aplicar el límite a la reelección y el cronograma electoral de alcaldes y concejales. Señala que estos dos puntos deben agregarse a la conclusión principal, cual es que esta reforma rige *in actum*.

El señor **Ilabaca** expresa que todos saben en qué consiste la norma y cuáles son sus efectos. Señala que no está disponible para abrir un nuevo debate para arreglar la situación y velar por las autoridades que se verán afectadas por la norma. Expresa que lo relativo a la competencia del SERVEL es un punto importante pero que si agrega dicha observación, propone a su vez agregar una aclaración en orden a que solo se aplicará este límite tratándose de elecciones sucesivas y que no impide que la autoridad en cuestión vuelva a presentarse a un cargo de elección popular. Hace un llamado a aprobar como la ciudadanía espera, esto es, evitar que las personas se mantengan en los cargos indefinidamente.

El señor **Fuenzalida** recuerda que la Comisión ha sido llamada en otras ocasiones a intervenir en los mismos términos que fue mandatada para este proyecto. Cita el caso del proyecto sobre el litio. Agrega que la Sala espera que la Comisión envíe un informe sobre alcances que tienen las modificaciones del Senado y en tal sentido, debe emitir una opinión. Expresa su desacuerdo con lo planteado por el señor Ilabaca, porque el límite es respecto de las elecciones sucesivas, porque finalmente si alguien se retira por un tiempo y quiere regresar, no ve razón para privar a alguien de ese derecho. Además el solo hecho de ser candidato no asegura el cargo.

La señora **Flores** declara que si la Comisión emite una opinión, ello implicaría la justificación de lo injustificable por el mal trabajo del Senado. Advierte sin embargo, que hay un gran riesgo en llegar a una Comisión Mixta. Explica que se ha visto en el Senado una suerte de corporativismo por quienes se pudieren ver afectados por esta normativa lo que implica un peligro para que esta sea finalmente aprobada. Insiste que es importante emitir una opinión pero dar una señal fuerte a la ciudadanía y aprobar esta reforma, sin letra chica.

El señor **Walker (Presidente)** de lo expuesto en el debate señala que se ha formado un espíritu en orden a que la Comisión diga algo sobre el proyecto. Agrega que de lo dicho por el señor Gutiérrez rescata que la Comisión debe pronunciarse sobre el sentido y alcance más allá de las divergencias entre los profesores. Explica que si un día esto llega al SERVEL lo discutido aquí será tomado en cuenta para resolver frente a una candidatura. Recuerda que el Director Ejecutivo del SERVEL se excusó de exponer ante la Comisión porque precisamente conocerá de este asunto.

El señor **Gutiérrez** expresa que se están cambiando las reglas del juego para alcaldes y concejales y aclara que no está defendiendo los intereses de ningún alcalde. Insta a resolver ahora los problemas del texto aprobado por el Senado ya que se trata de una reforma ineficaz.

El señor **Coloma** rechaza la idea de enviar un comparado a la Sala y recalca que la Comisión transcribe la opinión de los profesores o analiza uno a uno los puntos modificados por el Senado. Propone que se vote lo que se va a proponer a la Sala y tomar así resoluciones sobre lo que hará la Comisión.

Finalmente, el señor **Walker (Presidente)** insiste en que su propuesta era enviar a la Sala lo expuesto por los profesores y destacar los puntos de conflicto que presenta al normativa y que los propios profesores citaron

El señor **Saffirio** complementando lo señalado por el señor Walker, señala que la Comisión debe decidir si emite una opinión sobre lo expuesto por los profesores o bien remite derechamente la opinión de éstos a la Sala.

V.- VOTACIÓN

La Comisión, después de un debate, acordó votar el siguiente acuerdo: proponer a la Sala la opinión favorable o contraria de la Comisión sobre todas o algunas de las enmiendas propuestas por el Senado.

Asimismo, se acordó que de ser rechazada esta moción se procederá a remitir a la Sala un informe que contenga las opiniones recibidas por parte de la Comisión, de los expertos que fueron escuchados.

Sometida a votación la referida propuesta recibe los votos favorables de los diputados (as) señores (as) Matías Walker (Presidente de la Comisión); Camila Flores; Gonzalo Fuenzalida; Hugo Gutiérrez; Paulina Núñez, y Leonardo Soto (6). Votaron en contra los señores (as) Jorge Alessandri; Gabriel Boric; Juan Antonio Coloma; Pamela Jiles; Marcos Ilabaca, y René Saffirio (6). De conformidad con el inciso final del artículo 199, la proposición fue rechazada.

En consecuencia se emite un informe conteniendo las exposiciones y opiniones recibidas sobre las enmiendas introducidas por el Senado a este proyecto. Estas figuran de las páginas 4 a 12 de este informe.

VI.- DIPUTADO INFORMANTE.

Se designó como diputado informante al señor Matías Walker.

Acordado en sesiones de fechas 1 y 2 de junio de 2020, con la asistencia de los diputados (as) señores (as) Matías Walker Prieto (Presidente de la Comisión); Jorge Alessandri Vergara; Gabriel Boric Font; Juan Antonio Coloma Álamos; Luciano Cruz-Coke Carvallo; Camila Flores Oporto; Gonzalo Fuenzalida Figueroa; Hugo Gutiérrez Gálvez; Pamela Jiles Moreno; Marcos Ilabaca Cerda; Paulina Núñez Urrutia; René Saffirio Espinoza, y Leonardo Soto Ferrada. Asimismo asistieron los diputados señores Juan Luis Castro; José Manuel Fuenzalida; Raúl Leiva; Andrés Longton, y Raúl Soto.

Sala de la Comisión, a 2 de junio 2020.



PATRICIO VELÁSQUEZ WEISSE
Abogado Secretario de la Comisión