

VARIOS AUTORES. *Diagnóstico Histórico-Jurídico del Poder Legislativo en Chile 1960-1990*, Valparaíso, Universidad Católica de Valparaíso-Centro de Estudios y Asistencia Legislativa, 1993, 283 páginas\*

Constituye para la Universidad Católica de Valparaíso, y para su Centro de Estudios y Asistencia Legislativa, una oportunidad significativa el presentar hoy, en esta mañana, una nueva obra de Derecho Público, producto de un trabajo interuniversitario, realizado por reconocidos profesores de Derecho Constitucional y Derecho Administrativo del país.

En el año 1989 nos correspondió coordinar esta investigación que trata sobre el "Diagnóstico Histórico-Jurídico del Poder Legislativo en Chile", tomando en consideración el período comprendido entre los años 1960 y 1990. Fue éste el primer trabajo de investigación realizado por un grupo de académicos dentro del proyecto de asesoría al Poder Legislativo en el marco del convenio que esta Universidad mantiene con la Universidad Estatal de Nueva York, y que cuenta además con el apoyo directo de la Agencia Internacional para el Desarrollo, de los Estados Unidos de Norteamérica.

La finalidad que se tuvo en vista en esta investigación y que se refleja en cada uno de los trabajos aquí publicados, fue el estudiar qué había ocurrido con las atribuciones parlamentarias y cómo había realizado sus funciones el Congreso Nacional en la etapa previa al Gobierno Militar, analizando igualmente las instituciones legislativas relevantes que afectaron a este poder del Estado con la vigencia de la Constitución de 1980.

Cabe destacar que este objetivo de la obra se expresaba en la pretensión de establecer el estado de la situación del Congreso Nacional, para los efectos de apreciar aquellos aspectos en que este Poder del Estado se encontraba fortalecido, y cuáles eran aquellos otros en que mostraba un cierto grado de debilidad. Todo lo anterior haría visualizar las áreas en donde la Universidad, y especialmente su Centro de Estudios y Asistencia Legislativa, debería enfocar la tarea de apoyo hacia el Parlamento que en un momento próximo se constituiría.

Estos trabajos se desarrollaron durante el año 1989, año en que se vive una particular etapa histórica del proceso institucional chileno: Nuestro país se encontraba en una etapa esperanzadora hacia las instituciones democráticas, reflejada especialmente en la próxima representación soberana del Congreso Nacional y en la elección de un futuro Presidente de la República.

Un momento, además, en que la Carta Fundamental de 1980 sufre reformas producto de una negociación política entre el gobierno de la época y la oposición, reformas que mitigaron un mayor poder que el Presidente de la República tenía sobre el Congreso Nacional.

La tarea imperativa de nuestro presente es sin duda consolidar y mejorar nuestras instituciones parlamentarias, teniendo en vista ese marco histórico en que ellas se han desenvuelto.

Mantenemos siempre la convicción de que el orden normativo, en especial el del Congreso Nacional, que ha prevalecido en la historia, beneficia la formulación de la ordenación jurídica futura, entre otros casos porque en las estructuras normativas del futuro parlamento que hoy se debaten en las reformas

\* El texto que se ofrece corresponde a la presentación del libro efectuada por el profesor Oelkers en Valparaíso, en marzo de 1993.

a los Reglamentos de cada Cámara se han recogido las extraordinarias experiencias institucionales del pasado.

La metodología utilizada en los trabajos refleja sin lugar a dudas ese contenido histórico; divisiones de las materias tratadas entre los años 1960, 1970 y 1980 definieron los distintos enfoques normativos de los investigadores, los que se contrastan con la actual Constitución, generando conclusiones o resultados de gran vigencia para estos momentos.

Así, la perspectiva dogmático-jurídica se balancea adecuadamente con los aspectos históricos, rescatando los principios constitutivos de las instituciones parlamentarias y, sobre tales principios, se interpretan las normas constitucionales, legales y reglamentarias que le rigen.

Una reseña global exhaustiva del libro no es posible en este instante, pero sí, al menos nos interesa recoger algunos de los planteamientos esenciales de los autores.

Los estudios que componen esta obra, dentro del marco ya señalado, son los siguientes:

“El rol del Parlamento en la Democracia Representativa”, su autor, el profesor de Derecho Constitucional don José Luis Cea Egaña, quien trata el concepto de democracia y su expresión en la realidad parlamentaria desde el momento en que el Congreso se constituye como órgano del Estado, a través de los representantes de la soberanía popular y cómo ella se manifiesta también en las instituciones internas que determinan las decisiones de este poder político.

Luego los profesores de Derecho Constitucional don Francisco Cumplido Cereceda, formador ya de decenas de generaciones de juristas, y don Humberto Nogueira Alcalá, abordan el estudio del “Estatuto del Parlamentario”, en un exhaustivo análisis comparativo de las Cartas Fundamentales de 1925 y 1980. Los autores se refieren a las condiciones de elegibilidad, las prohibiciones parlamentarias y sus inhabilidades, las incompatibilidades e incapacidades, las causas de cesación en el cargo de parlamentario y las normas de reemplazo de ellos. No quedan de lado una especial referencia a las inmunidades y privilegios parlamentarios, como asimismo el término de sus mandatos.

En síntesis, en el tratamiento que hacen los profesores Cumplido y Nogueira se nos presenta la figura del parlamentario, del hombre, en aquello que constituye el conjunto de sus atribuciones y deberes en la función pública que realiza.

El tercer trabajo, efectuado por don Jorge Tapia Valdés, también profesor de Derecho Constitucional y actual Embajador de Chile en Holanda, se refiere a las funciones y atribuciones del Parlamento entre 1960 y 1990.

En este estudio el profesor Tapia, en un esfuerzo extraordinario de síntesis, plantea el principio de la separación de funciones dentro del Estado como una esperanza de racionalización, limitación y legitimación del poder político destinado a garantizar la libertad y la paz.

A partir de esa separación de funciones analiza los principales roles del Parlamento según el régimen político en que está inserto, resaltando el papel que dentro de tal régimen tienen los partidos políticos.

Desde esa perspectiva trata la función representativa del Parlamento, la función constituyente y sus expresiones en las distintas reformas de los años 1925, 1970 y 1980; la función legislativa del Parlamento vinculada con el carác-

ter de colegislador que le corresponde al Presidente de la República; las funciones fiscalizadoras de la Cámara de Diputados, resaltando que ellas se han puesto a disposición de la minoría para ser adecuadamente informada de lo que hace o sucede en el gobierno, para una crítica pública de sus errores e ineficacias. Agrega, por último, una función judicial con una especial referencia al juicio político y a sus requisitos de procedencia y ejecución.

El profesor de Derecho Administrativo don Alejandro Vergara Blanco dedica parte de su estudio al proceso de formación de la ley, analizando las diferentes fases del procedimiento legislativo y presentando el recorrido de un texto desde su primera intención de ley (proyecto) hasta su entero perfeccionamiento que se realiza a través de su promulgación y publicación en el Diario Oficial.

Analiza también temas de técnica legislativa y su aplicación en la experiencia legislativa chilena, presentándonos un meticoloso análisis de los errores técnicos y de lenguaje que en ocasiones se producen al momento de redactar el texto definitivo de ley.

El tema del profesor de Derecho Constitucional don Raúl Bertelsen Repetto es sin duda uno de los temas preferidos del autor. Se examinan acá las distintas formas de control de constitucionalidad de la ley, vigentes entre los años 1960 y 1989, el papel que a la Corte Suprema le ha cabido en él, especialmente dentro de la Constitución de 1925, y cómo efímeramente asume el Tribunal Constitucional el rol de garante de la constitucionalidad conforme a la reforma de 1970.

El nuevo tribunal constitucional, creado por la Constitución que nos rige, su jurisdicción y facultades y sus principales sentencias son también analizados exhaustivamente por el profesor Bertelsen.

Por último, quien les habla, que con la inestimable colaboración de los ayudantes de investigación don Allan Bronffman Vargas e Iván Obando Camino, logramos un estudio teórico-normativo de cómo se había producido y perfeccionado la asesoría legislativa al Parlamento hasta el año 1973 y luego en la propia Junta de Gobierno, mirada esta asesoría desde su perspectiva interna, pero resaltando también cómo desde fuera del Poder Legislativo es factible realizar una asesoría formal a la institución parlamentaria.

Planteado el contenido de cada uno de los trabajos, me van a permitir ustedes un breve momento para efectuar algunas reflexiones sobre el valor del libro que hoy presentamos. Pienso que los profesores investigadores, autores de esta obra, nos llaman a discernir sobre la importancia del Parlamento como institución clave del sistema democrático representativo, y también de la importancia que el Congreso Nacional tiene en esta época de transición, caracterizada por el consenso político en las decisiones normativo-legales relevantes, situación, esta última, que debería proyectarse hacia el futuro en vista de una adecuada convivencia social.

El elemento común de cada uno de estos trabajos es reconocer en el Congreso Nacional, el primero de los poderes del Estado, que en su función creadora del texto legal penetra en los otros poderes a través del principio de la legalidad. Nos plantean la posibilidad real que es factible encontrar un derecho propio y especial de la institución parlamentaria, que estudie sus normas jurídicas de funcionamiento y de decisión interna. Hay sin duda aquí un primer libro general de Derecho Parlamentario para Chile.

Personalmente, concebimos al Derecho Parlamentario como un Derecho Estatutario de los Parlamentos, caracterizado esencialmente por ser un ordenamiento jurídico en donde existe una auténtica democracia directa en su forma de producción. Es decir, aquí vemos cómo son los mismos sujetos, los parlamentarios, las Cámaras, los que crean el derecho y los mismos sujetos los que son destinatarios de estas normas. No existe aquí la dualidad entre el creador del derecho y el destinatario de él; por el contrario, en el derecho parlamentario hay una identidad entre sujeto y objeto del Derecho. Prueba de ello es que los órganos rectores de la Cámara de Diputados y del Senado, sus presidentes, las mesas, no ocupan una posición de gobierno, son simplemente órganos arbitrarios, órganos jurídicamente calificadorios del trámite, pero nunca órganos con potestad y decisión en sentido estricto. Es, además, un derecho en que el aspecto consuetudinario y jurisprudencial interno tienen una especial presencia. Sus caracteres de ductibilidad y flexibilidad, estarán siempre presentes en este ordenamiento, todo lo cual tiene gran relevancia al momento de la interpretación de las normas, especialmente de los reglamentos de las Cámaras.

Decimos que quienes elaboran y generan este derecho es el propio Parlamento, actuando con las importantes técnicas de consenso al momento de la discusión de sus propias normas, con lo cual se logra un derecho que goza de gran legitimidad entre aquellos sujetos a quienes va destinado y que son los mismos que, sin mediación ni representación alguna, se crean las normas que los autorregulan, me refiero a los parlamentarios.

Un aspecto interesante entonces en esta materia sería estudiar el ajuste de esa normativa a la legalidad y a la constitucionalidad general. Tema que dejamos planteado para futuras investigaciones.

Para terminar, queremos destacar y agradecer el enorme esfuerzo que hacen la Universidad Católica de Valparaíso y su Centro de Estudio y Asistencia Legislativa bajo el Convenio A.I.D. Universidad Estatal de Nueva York, al entregar hoy este libro a los estudiosos del Derecho Público, a los legisladores y a los propios estudiantes; ello constituye un reflejo más de aquello que realmente los universitarios llamamos: Hacer "Universidad".