

## LA INSTITUCIÓN DEL RECLAMO DE LA CONDUCTA DE LA MESA DE LA CÁMARA DE DIPUTADOS\*

### Interpretación y análisis del artículo 27 del Reglamento de la Cámara de Diputados

**RESUMEN:** El reclamo de la conducta de la Mesa de la Cámara de Diputados es una institución de nuestro Derecho Parlamentario con características muy peculiares, que la distinguen del voto de censura que existe en el Senado y en el Derecho Comparado. La principal diferencia es que exige, como su mismo nombre lo indica, un incumplimiento del Reglamento por parte de la Mesa. En virtud de la costumbre parlamentaria, además, podemos concluir que dicho incumplimiento debe ser especialmente grave. No basta, por tanto, con la mera pérdida de confianza política para reclamar de la conducta de la Mesa.

- La **Mesa de la Cámara de Diputados** es una de las figuras centrales dentro del Derecho Parlamentario nacional. Sus funciones son muchas<sup>1</sup>, pero esencialmente podemos decir que se reducen a dos: **1) administrativa** (por ejemplo, se encarga de la coordinación con ciertos funcionarios, de firmar actas, de nombrar miembros de comisiones, de calificar asuntos como de fácil despacho o de discusión inmediata y fijar el orden del día y demás asuntos de la tabla, entre otros); **2) política** (especialmente la representación de la Corporación frente a otros poderes del Estado).; y **3) la función que podemos llamar 'cuasijurisdiccional'**<sup>2</sup>. Podemos decir que el Presidente de la Cámara, que preside la Mesa, tiene funciones propias que participan de las mencionadas atribuciones de la Mesa: cuenta con facultades administrativas, como proveer la cuenta diaria con arreglo a Derecho; con facultades políticas, como la presentación de la cuenta pública anual; y con facultades cuasijurisdiccionales, como la de declarar la inadmisibilidad de los proyectos y de las indicaciones en conformidad a los artículos 15 y 25 de la ley orgánica constitucional del Congreso Nacional, o la de reprimir ciertas faltas de los diputados mediante sanciones.
- La facultad de resolver cuestiones reglamentarias, cuando cualquier diputado ejerza su derecho de pedir observancia del Reglamento (art. 21, RCD), corresponde primeramente a la Mesa<sup>3</sup>, sin perjuicio de que ésta pueda consultar a la Cámara. El Presidente participa de la función que hemos llamado cuasijurisdiccional de modo muy

---

\* Vicente Hargous (+56996615294 - [vhargous@comunidadyjusticia.cl](mailto:vhargous@comunidadyjusticia.cl)), 8 de abril de 2020. Tenemos una minuta que resume el contenido que aquí presentamos.

<sup>1</sup> Sus principales facultades las enumera el artículo 46 del Reglamento de la Cámara de Diputados (en adelante, RCD).

<sup>2</sup> El nombre es impropio y no se encuentra en el Reglamento, ni en la ley orgánica del Congreso Nacional, ni en la Constitución. No obstante, da a entender con facilidad a lo que nos referimos: la Mesa tiene facultad de resolver cuestiones reglamentarias, interpretando las normas y aplicándolas a los casos concretos donde algún asunto sea controvertido (aunque no exista necesariamente un conflicto de intereses o no se esté substanciado un proceso sancionatorio). Un ejemplo puede verse en el artículo 21, RCD.

<sup>3</sup> Antiguamente, esta decisión recaía sólo sobre el Presidente de la Cámara (cfr. Valdés, p. 9).

singular, pues es el encargado<sup>4</sup> de hacer cumplir el Reglamento, pudiendo actuar de oficio. Podemos decir, así, que la vigencia normativa del Reglamento depende de la Mesa en general y del Presidente en particular.

- Considerando que dar vigencia al Reglamento corresponde en general a la Mesa, y particularmente al Presidente, que es principal encargado de hacerlo cumplir, surge una pregunta: **¿quién controla al controlador?** Es decir, ¿quién sanciona al Presidente o a la Mesa por el incumplimiento del Reglamento? Para ello se ha previsto especialmente una sola norma, que es el artículo 27, RCD, que establece la institución del **Reclamo**. El reclamo es un mecanismo que se le franquea a cada jefe de Comité para que, en caso de inobservancia del Reglamento por parte de la Mesa, ésta cese en funciones y produzca la vacancia de los cargos de que se compone. Para que sea efectivo este mecanismo y cese en funciones la Mesa, la Sala debe resolver la reclamación, afirmando la inobservancia del Reglamento y acogiendo el reclamo.
- La **naturaleza jurídica** del reclamo es, por ende, **distinta de la censura**. A diferencia de otras denominaciones usadas en el Derecho Comparado, la censura es una de las posibles sanciones que puede imponer el Presidente a algún diputado, por incumplir algún deber u otra causa. La censura, en el Reglamento de la Cámara de Diputados, es una sanción, no un procedimiento para hacer efectiva la responsabilidad del diputado respectivo. Además, esta sanción la impone el Presidente, mientras que el reclamo se interpone contra el Presidente. Dado que son cosas distintas, debe interpretarse el artículo 27, sobre el reclamo, ciñéndose estrictamente a lo establecido en allí.
- El artículo 25 del **Reglamento del Senado** contiene disposiciones distintas, pues expresamente usa la expresión **voto de censura**, no incluye causales expresas ni alude a la conducta de la mesa, ni se encuentra dentro de un párrafo o título acerca de la observancia del Reglamento, sino dentro de las normas generales sobre la Presidencia del Senado. Dado que en este reglamento se incorpora expresamente la frase “voto de censura”, con un significado semejante al que tiene en el Derecho Comparado y sin mencionar causales, parece de toda lógica que en el Senado no se requiera expresión de causa, aunque en la práctica se discuta (por razones políticas, que son las que motivan la censura). Esto quizás tiene su explicación en la función que eventualmente puede llegar a cumplir el Presidente del Senado, en el contexto de vacancia del cargo de Presidente de la República, junto con la importancia política que tiene el cargo y la representación que ejerce, no sólo de la Corporación, sino del Congreso Pleno también. Pero todo esto muestra precisamente que la institución de reclamo de la conducta de la Mesa de la Cámara de Diputados es absolutamente distinta e independiente, particularmente porque exige un incumplimiento del Reglamento.
- La **costumbre legislativa** es una fuente parlamentaria que podría iluminar la interpretación de ciertas normas ambiguas. “La costumbre sí constituye derecho en

---

<sup>4</sup> El Presidente tiene, además, otras facultades, que no corresponde tratar aquí. Las principales son las que dispone el artículo 55, RCD. Respecto de velar por el cumplimiento del Reglamento, son especialmente relevantes las de cuidar de la observancia de este reglamento y, en general, hacer uso de todas las facultades y atribuciones que él le otorga; 23. Denunciar los hechos que conozca en función de su cargo y que revistan caracteres de delito y se vinculen con el mal uso de los recursos destinados a financiar la función parlamentaria. Lo anterior se entenderá sin perjuicio de la facultad del Ministerio Público para ejercer la acción penal.)

materias jurídicas parlamentarias”<sup>5</sup>. Sin embargo, apenas hay casos que puedan citarse sobre esto, probablemente por motivos políticos, pues normalmente quienes eligen a los miembros de la Mesa no querrán que se vaya la Mesa, salvo que el incumplimiento del Reglamento sea realmente grave. Los reclamos siempre han sido muy escasos y de los que ha habido la mayoría han sido rechazados o retirados<sup>6</sup>, hasta el punto de que en 1906 se podía decir que, “por lo jeneral, se reducen sólo a pérdida de tiempo”<sup>7</sup>. La mayoría de los casos son antiguos, y la mayoría de los mismos no prosperaron. El año pasado, sin embargo, en el contexto de la votación de paridad de género para el órgano constituyente, ciertos diputados presentaron un reclamo a la Mesa por no haber sabido “mantener el orden y el respeto de la democracia” en el hemiciclo<sup>8</sup>, pero este reclamo también fue rechazado. Esta falta de reclamos, así como también el hecho de que suelen ser rechazados **puede afirmarse que constituye una costumbre negativa, en el sentido de que muestra que no puede reclamarse por inobservancias menores al Reglamento, sino que se requieren hechos particularmente graves (bien en sí mismos, bien por las consecuencias que puedan provocar) de incumplimiento del Reglamento, para que sea procedente el reclamo.**

- En otros países existen normas que son distintas de la que tratamos aquí, y es importante que no se confundan. Por ejemplo, en España también corresponde al Presidente del Congreso hacer cumplir el reglamento (art. 32 N°2, Reglamento del Congreso de Diputados de España: “corresponde al Presidente cumplir y hacer cumplir el Reglamento”), y existe el mecanismo de la moción de censura (artículo 176, Reglamento del Congreso de Diputados de España), el voto de confianza, la suspensión de la condición de diputado, entre otras. Sin embargo, la moción de censura se interpone contra el Presidente de Gobierno, no del Congreso, y no tiene causales, sino que basta la

---

<sup>5</sup> RIVERA, Felipe (2019): “La costumbre legislativa como fuente de derecho parlamentario chileno”, *Diario Constitucional*, disponible en <https://www.diarioconstitucional.cl/articulos/la-costumbre-legislativa-como-fuente-de-derecho-parlamentario-chileno/> (consultado el 8 de abril de 2020, a las 16:29 hrs.).

<sup>6</sup> El 17 diciembre de 1946, por ejemplo, se retiró un reclamo. La causal que motivó el reclamo fuere mucho más grave que una falta de preferencia política: la conducta reclamada consistió en no haber sancionado debidamente a ciertos diputados que profirieron discursos muy ofensivos contra diputados del Partido Comunista, llegando la discusión al nivel de haberse golpeado a bastonazos entre los honorables diputados. Sin embargo, una semana después se retiró el reclamo con estas palabras: **“Mientras se cumpla el Reglamento, mientras se garantice el derecho de nuestros colegas, y con ello el derecho de todos los sectores de la Honorable Cámara, a nosotros nos es absolutamente indiferente que el Presidente sea de uno o de otro sector.** Nos amparamos en el derecho que nos otorga el Reglamento y dentro de lo que podríamos llamar el derecho de gentes; es lo único que nos importa, y nos basta para el cumplimiento de nuestras funciones”. Como comentario adicional, cabe afirmar que el desprestigio del Congreso actual quizás se justifica porque no se ve esta altura de miras, que es capaz de sacrificar el propio interés político en pro de la estabilidad de las instituciones y la vigencia real de las normas. El 22 de julio de 1947 también se retiró un reclamo formulado por motivos semejantes. El 11 de febrero de 1932 se reclamó de la conducta de la mesa por haberse considerado “improcedente y contrario al Reglamento” votar para considerar una sesión como continuación de la anterior (probablemente porque esto repercutía en los proyectos que estarían en votación). El 13 de octubre también se retiró otro reclamo. Todos los casos citados constan en las actas de los días respectivos.

<sup>7</sup> VALDÉS VALDÉS, Ismael (1906): *Prácticas parlamentarias*, Imprenta, Litografía y Encuadernación Barcelona, Santiago, p. 9.

<sup>8</sup> <https://www.elmostrador.cl/noticias/pais/2019/12/30/diputados-rechazan-censura-a-la-mesa-de-la-camara-presidida-por-ivan-flores/>

mera pérdida de confianza para que deba dejar el cargo. La suspensión en el cargo de diputado, en cambio, tiene causales taxativas, como el porte de armas dentro del Congreso o ciertos casos de reincidencia o desobediencia a la Mesa; esta suspensión la vota la Cámara. **El caso chileno, como puede verse, es muy distinto, pues la designación de la Mesa y el cese en sus funciones no se basa en la confianza (como ocurre con el Gobierno en España), pues se trata de un cargo estable, cuyo cese depende únicamente del incumplimiento del Reglamento.**

- La **redacción del artículo 27** del Reglamento se condice con la conclusión que presentamos, pues la reclamación no se establece como un derecho de los diputados de exigir un cambio de miembros de la Mesa: no se trata de cambios basados en preferencias políticas, sino de un mecanismo para proteger la observancia del Reglamento, pues precisamente lo que se hace es *reclamar de la conducta de la Mesa*:

*Artículo 27. Un jefe de comité podrá **reclamar de la conducta** de la Mesa.*

*La reclamación será resuelta al término de la cuenta de la sesión ordinaria siguiente, y podrá debatirse durante veinte minutos, que usarán, a su arbitrio y por mitad, uno o más diputados que impugnen la conducta de la Mesa y otro u otros que la apoyen.*

*Si se acogiere la reclamación, se producirá de inmediato la vacancia de todos los cargos y se procederá conforme a lo dispuesto en el artículo 45 (forma de elegir la Mesa)*

A mayor abundamiento, es necesario señalar que esta norma se encuentra dentro del párrafo tercero del Título preliminar, “De la observancia del Reglamento”, lo que da a entender que obviamente se estaría sancionando una conducta contraria al reglamento, y que no es un mecanismo de protección de la confianza política de los Diputados respecto de la Mesa, por lo que no bastaría para que cesen en el cargo con una mera pérdida de confianza (como ocurre en otros países). De hecho, desde sus orígenes, esta institución se conoce con el nombre de **reclamo de conducta de la Mesa**<sup>9</sup>, y no voto de censura, voto de confianza ni otro nombre semejante, ni pura y simplemente reclamo.

- Así las cosas, sería necesario que los miembros de la Mesa incumplan deberes suyos establecidos en el Reglamento (y, como decíamos más arriba, dicho incumplimiento además debería ser grave), por ejemplo, si en un contexto donde sea necesario no se llama al orden en la forma y tiempo debidos, o si alguno de sus miembros no asiste a la sesión sin excusa válida, o si el Presidente emite opiniones personales desde la testera y no desde su asiento del hemiciclo. Es fundamental que esta norma no se aplique caprichosamente, por cálculo político, lo que sólo contribuiría a deslegitimar más aún la autoridad del Congreso.

---

<sup>9</sup> VALDÉS VALDÉS, Ismael (1906): *Prácticas parlamentarias*, Imprenta, Litografía y Encuadernación Barcelona, Santiago, p. 9.