

SERVICIO CIVIL

# Manual de Inducción para **DIRECTIVOS PÚBLICOS**

EL ESTADO

EL GOBIERNO

MARCO NORMATIVO PARA EJERCER LA FUNCIÓN PÚBLICA

GESTIÓN ESTRATÉGICA DE PERSONAS EN EL ESTADO Y EL SERVICIO CIVIL

ADMINISTRACIÓN FINANCIERA DEL ESTADO E INSTRUMENTOS DE MEJORAMIENTO DE GESTIÓN

---

### **MISIÓN DEL SERVICIO CIVIL:**

Fortalecer la función pública y contribuir a la modernización del Estado, a través de la implementación de políticas de gestión y desarrollo de personas y altos directivos, para promover un mejor empleo público y un Estado al servicio de los ciudadanos.

---

#### **NOTA DEL EDITOR:**

El uso de un lenguaje que no discrimine ni marque diferencias entre hombres y mujeres ha sido una preocupación en la elaboración de este Manual. Sin embargo, y con el fin de evitar la sobrecarga gráfica que supondría utilizar en castellano "o/a" para marcar la existencia de ambos sexos, se ha optado por utilizar -en la mayor parte de los casos- el masculino genérico, en el entendido de que todas las menciones en tal género representan siempre a hombres y mujeres, abarcando claramente ambos sexos.

Publicación del Servicio Civil  
MANUAL DE INDUCCIÓN PARA DIRECTIVOS PÚBLICOS

Registro de Propiedad Intelectual N°236.790  
Diciembre 2014, Santiago de Chile.

Todos los derechos reservados.

# ÍNDICE

## MÓDULO 1

### EL ESTADO



Introducción .....	15
1 Breve Desarrollo Histórico del Estado.....	17
2 El Estado Moderno .....	17
3 Estado de Derecho y Estado Democrático .....	22
4 Bases de la Institucionalidad Chilena.....	24
5 Derechos Humanos y Derechos Constitucionales .....	25
6 Poderes del Estado.....	27
7 Otras instituciones que colaboran con la Función Ejecutiva.....	35
Resumen .....	38
Anexo N° 1: Derechos establecidos en el Artículo 19 de la Constitución Política de la República de Chile.....	40
Anexo N°2: La Tramitación Legislativa.....	41

# MÓDULO 1

# El Estado

## Introducción

- 1 Breve Desarrollo Histórico del Estado
- 2 El Estado Moderno
- 3 Estado de Derecho y Estado Democrático
- 4 Bases de la Institucionalidad Chilena
- 5 Derechos Humanos y Derechos Constitucionales
- 6 Poderes del Estado
- 7 Otras instituciones que colaboran con la Función Ejecutiva

## Resumen

Anexo N° 1: Derechos establecidos en el Artículo 19 de la Constitución Política de la República de Chile

Anexo N°2: La Tramitación Legislativa

## NOTA DEL EDITOR:

El uso de un lenguaje que no discrimine ni marque diferencias entre hombres y mujeres ha sido una preocupación en la elaboración de este Manual. Sin embargo, y con el fin de evitar la sobrecarga gráfica que supondría utilizar en castellano "o/a" para marcar la existencia de ambos sexos, se ha optado por utilizar -en la mayor parte de los casos- el masculino genérico, en el entendido de que todas las menciones en tal género representan siempre a hombres y mujeres, abarcando claramente ambos sexos.



# Introducción

---

El presente módulo tiene por objetivo dar a conocer los elementos básicos de la organización del Estado, así como también comprender la importancia de sus funciones desde una óptica global y de los poderes que el Estado ostenta, particularmente del Poder Ejecutivo, mediante el cual el Presidente de la República cumple sus funciones y atribuciones.

De esta forma, se busca que quien revise este material logre un acercamiento al concepto de Estado, considerando cuáles son sus elementos, qué se entiende por Estado de Derecho, cuáles son sus poderes y funciones, qué normas lo regulan, entre otros temas relacionados y de interés.

## ABREVIATURAS

**CGR:** Contraloría General de la República

**CPR:** Constitución Política de la República

**LOC:** Ley Orgánica Constitucional



# 1. Breve Desarrollo Histórico del Estado

El hombre es un "animal político", según lo señalaba Aristóteles y, como tal, necesita relacionarse con sus semejantes. Para ello ha adoptado, desde los primeros tiempos de la Humanidad, diversas formas de organización que van desde las más básicas -la familia- hasta las más complejas y omnicomprensivas, como el Estado.

El concepto de Estado, a partir de la modernidad, se instala en el siglo XVI en la época del Renacimiento con la obra *El Príncipe*, de Maquiavelo, quien expresó: "Todos los Estados, todas las dominaciones que han ejercido y ejercen soberanía sobre los

hombres han sido o son repúblicas o principados". En esta obra el concepto de Estado se asocia a la idea de poder y dominación; sin embargo, a lo largo de los años, el concepto de Estado fue evolucionando hasta llegar a un momento clave a fines del siglo XVIII con la Revolución Francesa, donde se produce un giro esencial en la relación de los ciudadanos con el Estado, comenzando a esbozarse lo que hoy llamamos Estado Moderno.

## 2. El Estado Moderno

Existen múltiples definiciones de Estado. Con el objetivo de simplificar su alcance y solo a modo de ejemplo, entregaremos la definición dada por el destacado constitucionalista chileno Alejandro Silva Bascuñán, quien señala: "El Estado es un fenómeno colectivo que se expresa en la existencia de un grupo de hombres<sup>1</sup> que, residiendo en un territorio determinado, vive sometido a un poder que provee al bienestar de los asociados, ajustándose estos y la autoridad a reglas de derecho"<sup>2</sup>.

De esta definición se desprenden los elementos esenciales y característicos del Estado, como son el colectivo que integran todas las personas o pueblo, el territorio, el poder, la organización jurídica y el bienestar o bien común.

A continuación revisaremos cada uno de estos elementos y su expresión en el ordenamiento jurídico chileno.

(1) A través de la Ley N° 19.611, de 1999, se reemplazó el término *hombres* por *personas* en la Constitución. En este sentido, el autor, al igual que el antiguo texto constitucional, entiende por hombres a todas las personas, sin distinción de géneros. (2) BASCUÑAN, ALEJANDRO. Tratado de Derecho Constitucional. Santiago, Editorial Jurídica. Segunda edición, 1997, pp. 74.

## 2.1. Población

Es el componente sociológico del Estado. Se entiende por pueblo o población al conjunto de personas que habitan el territorio del Estado, sin atender a su edad, género, condición económica, social o cultural, etnia, credo o lengua.

El pueblo o población comprende, por tanto, a las personas **nacionales** como a las **extranjeras** que transitan por el territorio del país.

La Constitución Política de la República, en adelante CPR, distingue dentro del pueblo a los ciudadanos.

A continuación revisaremos qué se entiende por nacionalidad y por ciudadanía.

### Nacionalidad:

Es el vínculo jurídico que une a una persona con un Estado determinado. Son chilenos, según el artículo 10 de la CPR:

- a. Los nacidos en el territorio de Chile (ius solis).
- b. Los hijos de padre o madre chilenos, nacidos en territorio extranjero (ius sanguinis).
- c. En el caso de los extranjeros, la nacionalidad puede ser otorgada por ley o por carta de nacionalización.

### Ciudadanía:

Nuestra legislación no entrega una definición de lo que es ciudadanía, sin embargo, esta se desprende de los requisitos que la Constitución Política de la República señala para detentar tal calidad, a saber, según lo establece el artículo 13:

- a. Ser chileno (tener la nacionalidad chilena).
- b. Haber cumplido 18 años de edad.
- c. No haber sido condenado a pena aflictiva (tres años y un día de privación de libertad o una pena superior a ella).

La calidad de ciudadano otorga diversos derechos políticos, entre los cuales se destacan:

- i) derecho al sufragio<sup>3</sup>;
- ii) derecho a optar a cargos de elección popular, y
- iii) los demás que la CPR o la ley confieran.

### Tabla 1: Sin perjuicio de lo expuesto, la calidad de ciudadano se pierde:

1º.- Por pérdida de la nacionalidad chilena;
2º.- Por condena a pena aflictiva, y
3º.- Por condena por delitos que la ley califique como conducta terrorista y los relativos al tráfico de estupefacientes y que hubieren merecido, además, pena aflictiva (artículo 17 de la CPR).

(3) Ver ley de la República N° 20.568, que regula la inscripción automática, modifica el servicio electoral y moderniza el sistema de votaciones. Publicada en el Diario Oficial el día 31 de enero de 2012.

## 2.2 Territorio

El territorio es el segundo de los elementos constitutivos del Estado y puede ser entendido como el espacio geográfico y jurídico en el que este ejerce su poder.

El territorio comprende: i) el espacio terrestre; ii) el espacio marítimo; iii) el espacio aéreo; y iv) el espacio jurídico.

El siguiente cuadro presenta una breve descripción de cada uno de ellos.

**Tabla 2: Descripción de cada uno de los espacios que comprenden el territorio**

<b>Territorio físico</b>	Incluye el suelo y el subsuelo del casco del planeta delimitado por los límites jurídicos del país, que es Chile, y que se extiende bajo las aguas nacionales como subsuelo marino y de las aguas internas de lagos, fiordos e islas.
<b>Mar territorial</b>	Es la prolongación del espacio terrestre hacia el mar. Comprende el mar territorial, o zona de extensión de la soberanía de un Estado a una franja llamada de mar adyacente comprendida entre la costa y las 12 millas marítimas; la zona contigua, o del mar jurisdiccional o contiguo, zona donde el Estado ejerce su jurisdicción hasta las 24 millas; y el mar patrimonial, o zona económica exclusiva, que se extiende hasta las 200 millas e incluye las aguas, el suelo y el subsuelo respectivo.
<b>Espacio aéreo</b>	Es el espacio aéreo o columna de atmósfera que se proyecta hacia el espacio exterior de la Tierra contenida dentro de los límites políticos del territorio y del mar territorial.
<b>Espacio jurídico territorial</b>	Son los lugares que los tratados y las costumbres internacionales reconocen como parte de la jurisdicción estatal (naves y aeronaves de guerra y comerciales en alta mar, embajadas y legaciones acreditadas).

Si desea obtener más información acerca del territorio del Estado chileno, visite el sitio de la Biblioteca del Congreso Nacional [www.bcn.cl/ecivica/estado](http://www.bcn.cl/ecivica/estado)

### 2.3. Poder

El Estado, para cumplir su finalidad específica (bien común), necesita estar dotado de poder, lo que puede ser entendido como "una fuerza de la voluntad social destinada a conducir al grupo en la búsqueda del bien común y capaz de imponer a los miembros la actitud que ella ordena"<sup>4</sup>.

El **poder** es lo que permite al Estado:

- i. **Dictar normas** que sean vinculantes (obligatorias) para todos los miembros de la población, cuestión que se concreta a través de la función legislativa, ejercida por el Congreso Nacional y el Presidente de la República como órgano colegislador.
- ii. **Aplicar las normas** dictadas por los órganos legislativos competentes, lo que se materializa a través del Gobierno, que es el que ejerce la función ejecutiva.
- iii. **Resolver los conflictos** que se producen en su interior a través de resoluciones que son exigibles, aun por la fuerza, que se denomina facultad de imperio, la que se encuentra radicada principalmente en los Tribunales de Justicia **legalmente establecidos**, que son los llamados a ejercer la función judicial; y en otros organismos, tanto de la administración autónoma como de la central del Estado, a los que la ley les faculta para ejercer funciones jurisdiccionales y fallar contiendas de relevancia jurídica administrativa o tributaria entre partes, así como a los árbitros.

### 2.4. Organización basada en valores y principios jurídicos fundamentales

La **Organización Jurídica** es el establecimiento que surge del conjunto de normas jurídicas, valores y principios fundamentales del derecho vigentes en un determinado Estado y que regulan las relaciones entre los diferentes miembros e instituciones de la sociedad. Dichas normas jurídicas se encuentran jerarquizadas y son: la Constitución Política de la República, las leyes, los decretos con fuerza de ley, los decretos supremos y los reglamentos. Todas ellas deben respetar las normas fundamentales del derecho internacional público que conforman el sistema internacional de los derechos humanos de las Naciones Unidas, organización de la que Chile es parte integrante, y que se incorporan al orden interno como si fueran ley de la República, cumplidos los requisitos. Tal es el caso de la Declaración Universal de los Derechos Humanos, los pactos internacionales y protocolos facultativos de los derechos civiles y políticos y de los derechos económicos, sociales y culturales, los derechos al medio ambiente sano y al desarrollo, el Convenio 169 de la OIT, entre numerosos otros tratados complementarios y especiales.

Dentro del **derecho** se distingue:

- i. **Derecho Público:** regula las relaciones existentes entre los órganos del Estado y las personas.
- ii. **Derecho Privado:** regula las relaciones entre los particulares y entre los particulares y el Estado cuando este último actúa como particular.

(4) Citado por Humberto Nogueira Alcalá y Francisco Cumplido Cereceda en 'Derecho Político: Introducción a la Política y Teoría del Estado', Santiago, Editorial Universidad Andrés Bello, 1993, pp. 172.

Un ejemplo de esto último ocurre cuando el director de un hospital público, en representación de este, decide contratar a una empresa de aseo. Este contrato se regirá por las normas de Derecho privado, dado que dichos servicios provienen del sector privado.

Es importante detenernos brevemente en el Derecho Público. Existe un conocido aforismo que dice: "En Derecho Público se puede hacer solo lo que la ley permite". Por el contrario, en Derecho Privado los particulares pueden hacer todo aquello que no les esté prohibido.

En este sentido se pronuncia la CPR cuando señala en su artículo 6 lo siguiente:

*"Los órganos del Estado deben someter su acción a la Constitución y a las normas dictadas conforme a ella, y garantizar el orden institucional de la República (.....)".*

Como complemento de lo anterior, el artículo 7 agrega:

*"Los órganos del Estado actúan válidamente previa investidura regular de sus integrantes, dentro de su competencia y en la forma que prescriba la ley.*

*Ninguna magistratura, ninguna persona ni grupo de personas pueden atribuirse, ni aún a pretexto de circunstancias extraordinarias otra autoridad o derechos que los que expresamente se les hayan conferido en virtud de la Constitución o las leyes.*

*Todo acto en contravención a este artículo es nulo y originará las responsabilidades y sanciones que la ley señale".*

**En resumen:** ningún integrante de los órganos del Estado puede, ni aún por circunstancias extraordinarias, ejercer otros derechos o funciones que los que expresamente se les hayan conferido en virtud de la Constitución o las leyes.

## 2.5. Finalidad: el bien común

El fin del Estado es el **bien común**. Ello se encuentra reconocido en la Constitución, al establecerse en su artículo 1 que **"el Estado está al servicio de la persona humana y su finalidad es promover el bien común"**.

En el mismo artículo 1, el texto constitucional define lo que ha de entenderse por bien común, como el deber del Estado de *"contribuir a crear las condiciones sociales que permitan a todos y a cada uno de los integrantes de la comunidad nacional su mayor realización espiritual y material posible, con pleno respeto a los derechos y garantías que esta Constitución establece"*.

## 3. Estado de Derecho y Estado Democrático

### 3.1. Estado de Derecho

Estado de Derecho significa que el Estado está sometido a un ordenamiento jurídico que cumple con los estándares establecidos por el sistema internacional de los derechos humanos de la Organización de las Naciones Unidas. En otras palabras, consiste en la sumisión del poder político a las normas fundamentales que protegen y respetan la dignidad inherente de la persona humana.

Sus normas cubren integralmente los derechos civiles, políticos, económicos, sociales y culturales como condición de la felicidad, el bienestar y la realización plena e integral del ser humano. Esta concepción de Estado se impuso después de la Segunda Guerra Mundial y como consecuencia de los horrores que se conocieron. Son un efecto de los esfuerzos desplegados por la humanidad desde los albores de la historia conocida en contra de la tiranía y la opresión y que se comenzó a plasmar en su forma contemporánea en el Estado nacional, con la Revolución de la Independencia de los Estados Unidos de 1776 y la Revolución Francesa de 1789.

Esto tiene directa relación con la forma en que se establecieron los equilibrios entre las relaciones de los gobernantes y los gobernados, en quienes se radicó el antiguo poder de los reyes o soberanos, de donde viene la expresión soberanía popular, y

que constituye el primer derecho humano reconocido en los pactos internacionales bajo el nombre de libre determinación del pueblo, para elegir el tipo de Estado y de Gobierno. Este Estado de Derecho es democrático cuando se genera sobre la base de una asamblea constituyente del pueblo, y sus autoridades se eligen en elecciones periódicas, universales, públicas e informadas.

Las bases del Estado de Derecho son<sup>5</sup>:

- i. **El imperio de la ley:** las normas deben ser expresión de la voluntad popular y deben someterse a ella tanto gobernantes como gobernados.
- ii. **Distribución del poder estatal en diferentes órganos:** de esta manera el poder del Estado no se concentra en una sola institución, sino que se distribuye y permite mayor eficiencia y los debidos controles, lo que evita arbitrariedades y abuso de poder.
- iii. **Legalidad de la administración y responsabilidad de las autoridades:** sea penal, civil, administrativa y política.

(5) Disponible en la Biblioteca del Congreso Nacional: <http://www.bcn.cl>

- iv. Respeto, realización y garantía de los derechos humanos:** a través del ordenamiento jurídico, que también contempla los mecanismos o recursos que se pueden interponer en caso de atropello o violación.
- v. Juridicidad de los órganos y autoridades públicas:** se refiere a que todos los órganos del Estado solo pueden crearse por el procedimiento establecido en la ley. Una vez creados, deben someter su acción rigurosamente a las leyes, las que obligan igualmente a gobernantes y gobernados.
- vi. Soberanía popular:** el origen y propiedad del poder reside en el pueblo. Las autoridades son mandatarias del pueblo y se debe consultar periódicamente por elecciones o plebiscitos que permitan al pueblo expresar sus preferencias.
- vii. Probidad:** el artículo 8 de la CPR establece que "el ejercicio de las funciones públicas obliga a sus titulares a dar estricto cumplimiento al principio de probidad en todas sus actuaciones", aspecto que es abordado con mayor profundidad en el Módulo 3.

## 3.2. Estado Democrático

Estado democrático es aquel cuya forma de gobierno es la democracia.

La democracia es "una doctrina política favorable a la intervención del pueblo en el gobierno"<sup>6</sup>, tanto para los actos legislativos como para la elección de autoridades. En palabras de Abraham Lincoln, como forma de gobierno, "la democracia "es el gobierno del pueblo, por el pueblo y para el pueblo", y se opone al absolutismo, a la dictadura y a toda clase de autoritarismo.

Las definiciones de democracia se basan en tres supuestos:

- El gobierno del pueblo por sí mismo, o gobierno de todos.
- La soberanía del pueblo, expresada en su participación en las decisiones de asuntos de interés general o públicos y materias específicas no delegadas a otras autoridades o que son resueltas por elecciones de autoridades, consultas, referéndum y plebiscitos.
- Representación política del pueblo por medio de representantes.

Es necesario precisar que cuando hablamos de Gobierno hacemos referencia a uno de los poderes del Estado, el Poder Ejecutivo. Existen variados tipos de gobiernos, los cuales estudiaremos con mayor profundidad en el Módulo 2.

(6) Definición de democracia según el Diccionario de la Real Academia Española <http://www.rae.es>

## 4. Bases de la Institucionalidad Chilena

Las bases de la institucionalidad se encuentran establecidas en el Capítulo I de la Constitución Política de la República, la que constituye la norma de mayor jerarquía dentro de nuestro Ordenamiento Jurídico.

Establece la organización del Estado y la forma de gobierno, fija las competencias de los órganos estatales, la separación de las funciones (Poderes) del Estado, además de establecer los deberes y derechos de las personas, y garantizar el respeto de estos últimos mediante diversos mecanismos llamados recursos constitucionales<sup>7</sup>.

En primer término, la CPR establece respecto de la persona humana, que:

*"Las personas nacen libres e iguales en dignidad y derechos (...) El Estado está al servicio de la persona humana" (artículo 1).*

En segundo término, determina expresamente que la finalidad del Estado es el bien común (Ver 2.5).

En tercer lugar, estipula que el Estado chileno es unitario (artículo 3), es decir, existe un solo centro político y jurídico, lo que se traduce en la existencia de solo un Poder Ejecutivo, un Poder Legislativo y un Poder Judicial.

En cuarto lugar, define a Chile como una república democrática (artículo 4).

---

(7) Ver más adelante, en Recursos Constitucionales.

## 5. Derechos Humanos y Derechos Constitucionales

De acuerdo a la Declaración Universal de los Derechos Humanos realizada por las Naciones Unidas en 1948, se entiende por Derechos Humanos (DD.HH.) el conjunto de características o atributos de los seres humanos que no pueden ser afectados o vulnerados, como son su vida, su integridad física y psíquica, su libertad y su dignidad, entre otros, y que deben ser reconocidos en todos y cada uno de los hombres y mujeres, sin discriminación ni distinción alguna<sup>8</sup>.

Asimismo, la Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos (OACDH) de Naciones Unidas establece que:

"Los derechos humanos son derechos inherentes a todos los seres humanos, sin distinción alguna de nacionalidad, lugar de residencia, sexo, origen nacional o étnico, color, religión, lengua, o cualquier otra condición. Todos tenemos los mismos derechos humanos, sin discriminación alguna. Estos derechos son interrelacionados, interdependientes e indivisibles.

Los derechos humanos universales están a menudo contemplados en la ley y garantizados por ella, a través de los tratados, el derecho internacional consuetudinario, los principios generales y otras fuentes del derecho internacional. El derecho internacional de los derechos humanos establece las obligaciones que tienen los gobiernos de tomar medidas en determinadas situaciones, o de abstenerse de actuar de determinada forma en otras, a fin de promover y proteger los derechos humanos y las libertades fundamentales de los individuos o grupos"<sup>9</sup>.

Los derechos humanos se clasifican tradicionalmente en derechos individuales y derechos colectivos. Dentro de los primeros se encuentran los derechos civiles y los políticos, y dentro de los segundos, los derechos económicos, sociales y culturales.

Son derechos individuales "aquellos que corresponden a los seres humanos por el solo hecho de ser tales, sin consideración a si pertenecen a una comunidad organizada"<sup>10</sup>, como lo son por ejemplo, el derecho a la vida, a la integridad personal, a la libertad individual, a la libertad de expresión, etc.

Los derechos colectivos, en cambio, son "aquellos que el hombre puede reclamar del Estado o de la sociedad como conjunto organizado en razón de estar incorporado a ellos y como un medio para un mejor desarrollo propio y de la comunidad de la que forma parte"<sup>11</sup>. Por ejemplo, el derecho al trabajo, a la salud, a la educación, a la seguridad social, etc.

Para el profesor español Antonio Pérez Luño, los derechos fundamentales "son aquellos derechos humanos garantizados por el ordenamiento jurídico positivo internacional y nacional, respectivamente".

De esta manera, la Constitución Política se refiere a estos últimos en su Capítulo III como derechos fundamentales.

(8) La Declaración Universal de los Derechos Humanos está disponible en el sitio web oficial de las Naciones Unidas: <http://www.un.org/spanish/aboutun/hrights.htm> (9) <http://www.ohchr.org/SP/Issues/Pages/WhatAreHumanRights.aspx> (10) NOVOA MONREAL EDUARDO. Derecho a la vida privada y libertad de información. Siglo Veintiuno Editores, 2008, pp.14 (11) NOVOA MONREAL, EDUARDO. Derecho la vida privada y libertad de información. Siglo Veintiuno Editores, 2008, pp. 14

### 5.1. Derechos Humanos en la Constitución Política del Estado

Como ya hemos mencionado, la Constitución establece que "las personas nacen libres e iguales en dignidad y derechos" (artículo 1º). El Estado garantiza a todos el respeto a los derechos humanos, y se refiere expresamente a ellos en el artículo 19, que contiene una enumeración de los mismos<sup>12</sup>. Todo esto tiene expresa relación con la función pública del Estado, pues parte de esta función pública es satisfacer estos derechos.

#### Rol del Estado respecto de los Derechos Humanos:

- i. **Reconocerlos:** declarar y manifestar su existencia y contenidos.
- ii. **Respetarlos:** no infringir o lesionar los derechos de las personas a través de acciones u omisiones de los órganos del Estado.
- iii. **Garantizarlos:** crear las condiciones (legales, materiales, etc.) que permitan su adecuado ejercicio por todas las personas.
- iv. **Promoverlos:** educar para su conocimiento y respeto.
- v. **Contribuir** al ejercicio de los derechos por todas y cada una de las personas.

### 5.2. Recursos constitucionales

Para resguardar los derechos de todas las personas, la CPR establece diversos recursos, los que se hacen efectivos ante los tribunales de justicia y tienen por objeto el restablecimiento del Derecho. Los recursos constitucionales más importantes son el Recurso de Protección y el Recurso de Amparo, los que a continuación se describen.

**Recurso de Protección:** es aquella acción que la Constitución concede a todas las personas que, como consecuencia de actos u omisiones arbitrarias o ilegales, sufren "privación, perturbación o amenaza a sus derechos y garantías constitucionales" <sup>13</sup> (artículo 20 CPR). Por ejemplo, es posible interponer este recurso si a una persona se le intercepta una comunicación telefónica (Derecho a inviolabilidad del hogar y a toda forma de comunicación privada, artículo 19 N° 5), si una persona está siendo impedida de ejercer libremente su culto religioso (artículo 19 N° 6), o si a un grupo de personas se les impide asociarse (artículo 19 N°15), etc.

**Recurso de Amparo:** es aquella acción que la Constitución concede a toda persona detenida, presa o arrestada con infracción a la Constitución o a la ley, o que sufra cualquier otra privación, perturbación o amenaza en su derecho a la libertad personal y seguridad individual<sup>14</sup>. Por ejemplo, es posible interponer este recurso si un persona es detenida (artículo 21 CPR).

(12) Disponible en la Biblioteca del Congreso Nacional: <http://www.bcn.cl> (13) Disponible en la Biblioteca del Congreso Nacional: <http://www.bcn.cl/leyfacil/recurso/recurso-de-proteccion> (14) Disponible en la Biblioteca del Congreso Nacional: <http://www.bcn.cl/leyfacil/recurso/recurso-de-amparo>.

## 6. Poderes del Estado

Como hemos visto a lo largo de este módulo, uno de los elementos constitutivos del Estado es el poder que le permite cumplir con su finalidad específica, que es el bien común. Este poder se divide en tres ámbitos, a saber:

- A) Poder Legislativo,
- B) Poder Judicial, y
- C) Poder Ejecutivo.

A cada uno de estos poderes le corresponde una función, pero lo cierto es que esta separación de poderes no es absoluta, sino solo relativa. Cada poder público ejecuta, junto con los actos que comprenden su específica función, otras acciones que por su naturaleza más bien corresponden a funciones diferentes. Ejemplo claro de esto lo constituye el proceso de formación de la ley (función legislativa), donde la iniciativa puede provenir no solo del Congreso Nacional (Poder Legislativo), sino también del Presidente de la República (Poder Ejecutivo).

### 6.1. Poder Legislativo (Congreso Nacional)

La función del Poder Legislativo<sup>15</sup> consiste, esencialmente, en la creación, modificación o derogación (supresión) de leyes.

En nuestro país esta función es ejercida, principalmente, por el **Congreso Nacional** a través del Senado y la Cámara de Diputados. Cabe mencionar sin embargo, que en Chile esta función legislativa no es exclusiva del Congreso Nacional, sino que en ella también participa, como órgano colegislador, el Presidente de la República.

Respecto del Congreso, este se compone por el **Senado** y la **Cámara de Diputados**. Los senadores son elegidos por votación

popular para ejercer por períodos de ocho años. La mitad del Senado se renueva en elecciones realizadas cada cuatro años. La elección de los senadores se realiza por circunscripción senatorial.

Los diputados son elegidos por votación popular para ejercer el cargo por períodos de cuatro años, renovándose la totalidad de la Cámara de Diputados. La elección se realiza por distrito. Ni los senadores ni los diputados tienen limitaciones a la reelección.

(15) El Congreso Nacional se encuentra especialmente reglamentado en la Ley Orgánica Constitucional N° 18.918 de 1990, disponible en el sitio web de la BCN: <http://www.bcn.cl/leyes/30289>

## Formación de la ley

Dado que el Poder Legislativo se refiere fundamentalmente a la creación, modificación o derogación de leyes, a continuación se revisará sintéticamente el proceso tipo de construcción de una ley, aunque este tiene múltiples variaciones.

La **ley** se encuentra definida en el artículo 1 del Código Civil, que señala: "La ley es una declaración de la voluntad soberana que, manifestada en la forma prescrita por la Constitución, manda, prohíbe o permite".

Para que una ley sea válida y rija en todo el territorio de nuestro país, es necesario que cumpla con una serie de etapas que se encuentran enunciadas en forma expresa por la CPR y que a continuación revisaremos:

- i. **Iniciativa:** un proyecto de ley puede originarse en la Cámara de Diputados, en el Senado, por mensaje que dirija el Presidente de la República o por moción de cualquiera de sus miembros (artículo 65 CPR). La cámara donde se origine la ley tomará el nombre de Cámara de Origen, y ella será revisada por la otra cámara, la cual se llamará Revisora.
- ii. **Discusión:** etapa en la cual se discute la iniciativa presentada hasta llegar a la aprobación de un texto definitivo. (Ver tabla con las etapas del ciclo de discusión de una ley).
- iii. **Aprobación:** las leyes deben ser aprobadas por una cantidad mínima de senadores y diputados. Este quórum varía según el tipo de ley. Por ejemplo, las leyes interpretativas de la Constitución deben ser aprobadas por los 3/5 de los diputados y senadores en ejercicio.

**Tabla 3: Etapas del ciclo de discusión de una ley**

### CÁMARA DE ORIGEN

1. El Presidente de la Cámara da cuenta del ingreso del proyecto.
2. Se envía a la comisión de estudio para revisión de aspectos generales.
3. La comisión estudia el proyecto e informa sus conclusiones a la Cámara.
4. La Cámara discute el proyecto y decide si aprueba la idea de legislar.
5. El proyecto vuelve a la comisión para la discusión particular de cada disposición.
6. La comisión informa.
7. La Cámara discute cada una de las disposiciones, aprobando o rechazando. Las modificaciones se suman al proyecto original y van a la Cámara Revisora.
8. Votación del proyecto y aprobación según quórum requerido.

### CÁMARA REVISORA

Una vez que el proyecto de ley es aprobado por la Cámara de Origen, la Cámara Revisora lo somete al mismo procedimiento descrito.

- iv. **Sanción:** es la aprobación que hace el Presidente de la República al proyecto de ley ya aprobado por ambas cámaras.
- iv. **Promulgación:** es un acto solemne mediante el cual el Presidente de la República reconoce el texto del proyecto de ley aprobado.
- vi. **Publicación:** consiste en la publicación del proyecto de ley en el Diario Oficial. A partir de este momento, la ley entra en vigencia y se presume conocida por todos.

Respecto al tiempo de tramitación de un proyecto de ley, es necesario señalar que no existe un plazo definido, sino que dependerá de las dificultades que puedan surgir durante la discusión. Sin embargo, este periodo podrá reducirse en virtud de las prioridades que determine el Presidente de la República, a través de las llamadas urgencias.

Las urgencias son el mecanismo por medio del cual el Presidente de la República puede fijar el orden prioritario dentro de la tabla de discusión del Congreso. En estos casos, la cámara respectiva deberá pronunciarse en un plazo máximo establecido en la Ley Orgánica Constitucional del Congreso Nacional.

Si usted desea conocer con mayor detalle el proceso de formación de la ley y las distintas variables que intervienen en este procedimiento general, puede consultar el Anexo N°1, Flujograma de las leyes de Chile de este Manual.

### **Materias de ley**

El artículo 63 de la CPR establece un catálogo de las materias de ley. Todas ellas deben ser reguladas y creadas en conformidad al procedimiento descrito anteriormente. A modo de ejemplo es posible citar los siguientes: 1) las materias que la Constitución exija que sean reguladas por una ley, 2) las materias básicas relativas al régimen jurídico laboral, sindical, provisional y de seguridad social, entre otras.

## 6.2. Poder Judicial

La función judicial consiste en resolver los conflictos que se producen al interior del Estado, a través de resoluciones exigibles incluso por la fuerza. Dicha función se encuentra exclusivamente radicada en los Tribunales de Justicia.

Por tanto, al Poder Judicial<sup>16</sup> le corresponde la administración de justicia, para lo cual la Constitución le da la "facultad de conocer de las causas civiles y criminales, de resolver y de hacer ejecutar lo juzgado", tal como lo establece en su artículo 76.

El Poder Judicial está compuesto por **Tribunales de Justicia**, los que se clasifican en **ordinarios** y **especiales**, según las materias que conocen y las personas que pueden litigar ante ellos.

**Tribunales Ordinarios:** son los encargados de conocer la generalidad de las materias, o aquellas que no hayan sido entregadas para su conocimiento a otro tribunal de la República. Éstos son:

**i. Juzgados de Letras:** son tribunales unipersonales o presididos por un juez, quien decide sobre el asunto sometido a su conocimiento. Conoce respecto de todos los asuntos que no sean entregados a otros tribunales, por lo que constituyen la regla general.

**ii. Juzgados de Garantía:** son un tipo de tribunal ordinario, conformado por uno o más jueces, encargados de conocer los asuntos de orden criminal, previo al conocimiento de los Tribunales de Juicio Oral en lo Penal.

**iii. Tribunales de Juicio Oral en lo Penal:** son un tipo de tribunal ordinario colegiado, compuestos por más de un juez, encargados de conocer de todos los asuntos de orden criminal.

**iv. Corte de Apelaciones:** son tribunales colegiados, que conocen de casi la totalidad de los asuntos en segunda instancia<sup>17</sup> y se distribuyen en todo el territorio. En Chile existen 17 Cortes de Apelaciones.

**v. Corte Suprema:** es el máximo tribunal de la República. Se encuentra ubicado en Santiago y se compone de 21 miembros denominados ministros, uno de los cuales es su presidente.<sup>18</sup>

**Tribunales especiales:** regidos por leyes particulares y solo por expresa disposición de la ley, por las normas del Código Orgánico de Tribunales, son creados en atención a la específica materia que

---

(16) El Poder Judicial se encuentra especialmente reglamentado en el Capítulo VI de la Constitución Política de la República, en el Código Orgánico de Tribunales y leyes complementarias en la materia. (17) La segunda instancia consiste en la revisión que realiza la Corte de Apelaciones respecto de las sentencias dictadas por tribunales inferiores, con el fin de garantizar la recta aplicación del Derecho y la unificación de los criterios judiciales, lo que tiene como resultado la corrección de la sentencia dictada. Esto se logra mediante la interposición de un recurso de apelación. (18) La Corte Suprema conoce respecto de ciertos asuntos específicos que le señala la ley, como por ejemplo de los recursos de casación, interpuestos en contra de las sentencias, cuyo objeto es anular la sentencia dictada por un tribunal inferior. Conoce también de las apelaciones deducidas contra las sentencias dictadas por las Cortes de Apelaciones en los recursos de amparo y de protección.

deben atender. Entre los tribunales especiales se encuentran:

- i. **Juzgados de Familia:** judicatura especializada encargada de conocer y resolver los asuntos de familia. Utilizan un procedimiento oral, concentrado y desformalizado en el que priman los principios de la inmediación, actuación de oficio y búsqueda de soluciones colaborativas entre las partes en conflicto. Los Juzgados de Familia trabajan con un sistema de mediación, especialmente apto para conflictos de tipo familiar, que es voluntario y gratuito para quienes lo necesiten. El mediador, que es un tercero imparcial, ayuda a las partes a resolver sus problemas respecto a determinadas materias, salvo aquellas que la ley prohíbe expresamente.
- ii. **Juzgados del Trabajo:** judicatura especializada en materias del ámbito laboral, que busca asegurar el cumplimiento de los derechos laborales de los trabajadores y la resolución de las controversias entre empleadores y trabajadores. Utiliza un procedimiento oral, público y expedito.
- iii. **Juzgados de Cobranza Laboral y Previsional:** tribunales especializados en la cobranza de las cotizaciones previsionales que se adeuden a los trabajadores. Entre sus atribuciones está la aplicación de medidas cautelares para el pago oportuno de las cotizaciones adeudadas.
- iv. **Tribunales Militares en Tiempo de Paz:** la judicatura especial de la justicia militar se justifica porque, por una parte, la complejidad de los fenómenos que trata no la hacen susceptible de ser eficientemente desarrollada por tribunales ordinarios, y, por otra, porque la naturaleza de la función militar y los hechos que se generan en su ejercicio requieren de un órgano jurisdiccional especializado para analizar los elementos de hecho y de derecho que inciden en cada uno de los casos que deben ser juzgados y fallados.
- v. **Tribunales Tributarios y Aduaneros:** dependientes directamente de la Corte Suprema, son órganos jurisdiccionales letrados de primera instancia que se dedican a resolver los reclamos que personas naturales o jurídicas presentan en contra de las decisiones administrativas adoptadas por el Servicio de Impuestos Internos (SII) o el Servicio Nacional de Aduanas, al estimar que son infringidas las disposiciones legales tributarias o aduaneras, o bien, que son vulnerados sus derechos. Un total de 18 Tribunales Tributarios y Aduaneros (TTA) están funcionando desde 2013, catorce en las capitales regionales del país, y cuatro en la Región Metropolitana.
- vi. **Tribunales Ambientales:** su creación forma parte del rediseño de la institucionalidad ambiental, que se inició en el año 2008 con el proyecto que dio forma al Ministerio del Medio Ambiente, el Servicio de Evaluación Ambiental y la Superintendencia del Medio Ambiente. Tienen como función resolver las controversias medioambientales de su competencia y ocuparse de los demás asuntos que la ley N° 20.600 somete a su conocimiento. Dicha ley establece la instalación de tres tribunales ambientales, en el norte, centro y sur del país.
- vii. **Juzgados de Policía Local:** dependen administrativamente de la municipalidad respectiva, pero el Juez está sujeto a

la supervigilancia directiva, correccional y económica de la Corte de Apelaciones. Son competencia de los juzgados de policía local, las infracciones de tránsito y transporte público, ordenanzas y reglamentos municipales y decretos alcaldicios, contiendas en base a la Ley de Copropiedad Inmobiliaria y de infracción a leyes especiales tales como la de Rentas Municipales y Ley General de Urbanismo y Construcciones, entre otras.

### Las principales atribuciones o facultades del Poder Judicial son las siguientes:

- i. **Conocer:** los Tribunales de Justicia son los llamados a conocer los conflictos de relevancia jurídica que se suscitan dentro de la comunidad.
- ii. **Resolver:** una vez que los Tribunales hayan ponderado los diferentes antecedentes que estén en su poder, pueden tomar una decisión a través de lo que se conoce como resoluciones judiciales.
- iii. **Hacer ejecutar lo juzgado:** se conoce como facultad de imperio y se refiere a la posibilidad que tienen los Tribunales de Justicia de hacer cumplir sus decisiones por la fuerza, si fuere necesario.

### Principios y normativa constitucional referida a la función judicial

La función judicial ha de ejercerse de acuerdo a ciertos principios, que se encuentran establecidos en la propia Constitución, y que se describen brevemente a continuación.

**Tabla 4: Bases Constitucionales del Poder Judicial**

Independencia	De los otros poderes del Estado para el cumplimiento de sus funciones.
Legalidad	Los tribunales deben estar establecidos por ley.
Inamovilidad	Los jueces permanecen en sus cargos aunque no de manera absoluta, y permiten que los tribunales actúen libres de presiones y con imparcialidad.
Inexcusabilidad	Los jueces deben resolver siempre los asuntos de su competencia, sometidos a su consideración aun cuando no exista una ley respectiva.
Responsabilidad	De los actos que se ejecutan dentro de las funciones como jueces.

## 6.3. Poder Ejecutivo

Consiste en la actividad concreta y práctica que el Estado realiza, dentro del marco de la ley, para satisfacer de manera inmediata y directa las necesidades colectivas.

**La función ejecutiva comprende dos grandes tareas:**

**I Gobernar:** consiste en la actividad directiva, que señala fines, propone rumbos y ordena.

**II Administrar:** consiste en la actividad realizadora, que sirve a los fines propuestos, actúa para su logro y ejecuta. La administración está integrada por ministerios, intendencias, gobernaciones y servicios públicos, tanto del nivel nacional como de la administración desconcentrada<sup>19</sup>.

En primer término, es necesario señalar que en nuestro país "el gobierno y la administración del Estado corresponden al **Presidente de la República**, quien es el **Jefe del Estado**", lo que se explicita en el artículo 24 de la CPR. Esta afirmación es sumamente importante porque da cuenta de que es el Presidente quien asume la potestad de gobierno y administración y pasan a ser el resto de los organismos sus colaboradores para cumplir con dicha función.

Esta categoría de "colaboradores directos e inmediatos en el gobierno y la administración" es la que otorga la CPR a los **ministros de Estado**, en su artículo 33, que pueden ser removidos a voluntad del Presidente como lo expresa el numeral 7 del artículo 32 de la CPR, entre las "atribuciones especiales del Presidente de la República<sup>20</sup>".

El Gobierno y la administración serán los temas principales del Módulo 2, por lo que en esta ocasión solo esbozaremos un breve marco introductorio, con el fin de tener un panorama general del Gobierno en Chile de acuerdo a lo establecido en nuestra Constitución.

Sin perjuicio de la condición de "Estado unitario" consagrada en el artículo 3 de la CPR, el Estado, para ejercer su labor y en función de un desarrollo territorial equitativo, posee distintos órganos del gobierno y la administración en los diversos espacios, producto de la división político-administrativa del territorio nacional en regiones, provincias y comunas.

"El gobierno de cada **región** reside en el Intendente que será de exclusiva confianza del Presidente de la República" y además es "su representante natural e inmediato en el territorio de

(19) La administración desconcentrada consiste en el traspaso o delegación permanente de poderes que hace un órgano superior hacia uno inferior sometido al primero. Así, el aparato público deja de estar concentrado en un organismo o territorio, pero sigue existiendo un centro, por ejemplo, las Secretarías Regionales Ministeriales. La descentralización, al igual que la desconcentración, es una técnica de reparto de poderes que se utiliza para mejorar la gestión de los asuntos públicos, pero a diferencia de esta última, la transferencia de los poderes jurídicos se realiza a órganos administrativos personificados distintos del ente central, los cuales cuentan con cierta autonomía y con un patrimonio propio, por ejemplo, los gobiernos regionales. (20) Para revisar la totalidad de las atribuciones especiales del Presidente de la República, remítase al artículo 32 de la CPR.

su jurisdicción<sup>21</sup> (artículo 111 CPR). La administración regional radica en un gobierno regional, constituido por el Intendente y el Consejo Regional<sup>21</sup>, cuyo objetivo es el desarrollo social, cultural y económico de la región.

En cada **provincia** existe una Gobernación, la que estará a cargo de un Gobernador de exclusiva confianza del Presidente, quien ejerce de acuerdo con las instrucciones del Intendente, la supervigilancia de los servicios públicos para el cumplimiento de la función administrativa en la provincia (artículo 116 CPR).

Por su parte, la administración local de cada **comuna** o agrupación de comunas<sup>22</sup> es el municipio, constituido por un Alcalde (máxima autoridad), y por el Concejo. Las municipalidades son corporaciones autónomas de derecho público, con personalidad jurídica y patrimonio propio, cuya finalidad es satisfacer las necesidades de la comunidad local y asegurar la participación en el progreso económico, social y cultural de la comuna (artículo 118 CPR).

A continuación presentamos un cuadro resumen de la administración regional, provincial y comunal con sus autoridades y principales funciones.

**Tabla 5: Organización administrativa de Chile**

	REGIÓN	PROVINCIA	COMUNA
INSTITUCIÓN	Intendencia Gobierno Regional	Gobernación provincial	Municipalidad
AUTORIDAD	Intendente CORE (Consejo Regional)	Gobernador Consejo Económico Social Consultivo	Alcalde Concejo
ALGUNAS FUNCIONES	Ejecutar el PDR (Plan de Desarrollo Regional)	Seguridad Emergencias Elecciones	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Desarrollo Social</li> <li>• Desarrollo Urbano</li> <li>• Salud</li> <li>• Educación</li> </ul>

(21) Los integrantes del Consejo Regional (CORE) son elegidos actualmente por voto popular de acuerdo a la Ley 20.678, que establece la elección directa de los Consejeros Regionales. (22) En Chile, la ley permite que se administren un conjunto de comunas por una misma municipalidad, pero esto generalmente no ocurre, salvo en casos especiales, como con la creación de una nueva comuna, y por el tiempo que demore la instalación de ésta.

## 7. Otras instituciones que colaboran con la Función Ejecutiva

La **Ley Orgánica Constitucional de Bases Generales de la Administración del Estado** (Ley de Bases) define en su artículo primero que "la administración del Estado estará constituida por los ministerios, las intendencias, las gobernaciones y los órganos y servicios públicos creados para el cumplimiento de la función

administrativa, incluidos la Contraloría General de la República, el Banco Central, las Fuerzas Armadas y las Fuerzas de Orden y Seguridad, los gobiernos regionales, las municipalidades y las empresas públicas creadas por ley". A continuación se realizará una breve descripción introductoria de algunas de estas instituciones.

### 7.1. Contraloría General de la República

La Contraloría General de la República<sup>23</sup> (CGR) es definida por el artículo 98 de la CPR como un organismo autónomo que ejercerá el control de la legalidad de los actos de la administración, fiscalizará el ingreso y la inversión de los fondos del fisco, de las municipalidades y de los demás organismos y servicios que determinen las leyes; examinará y juzgará las cuentas de las personas que tengan a su cargo bienes de esas entidades; llevará la contabilidad general de la Nación, y desempeñará las demás funciones que le encomiende la Ley Orgánica Constitucional respectiva.

La CGR está encabezada por el Contralor General de la República, quien para ejercer el cargo deberá cumplir con una serie de requisitos establecidos en la misma CPR, entre los que destacan el tener a lo menos 10 años de título de abogado, haber cumplido

40 años de edad y poseer las demás calidades necesarias para ser ciudadano con derecho a sufragio.

El Contralor será designado por el Presidente de la República con acuerdo de la mayoría del Senado y durará en sus funciones 8 años, sin poder ser designado para el periodo siguiente. Al cumplir 75 años de edad cesará en el cargo.

La CGR se destaca por cumplir, principalmente, dos funciones:

**i. Control de juridicidad.** Esta función conlleva dos tareas fundamentales:

**a) Toma de razón:** se refiere al análisis de constitucionalidad y legalidad de los decretos que dictan el Presidente de la República y los jefes de servicios, que pueden ser rechazados en caso de no ajustarse a la CPR y las demás leyes.

(23) La Contraloría General de la República se encuentra especialmente reglamentada en la Ley N°10.336, que determina su organización y atribuciones. Disponible en el sitio Web de la BCN: <http://bcn.cl/1lzmn>

b) **Velar por el cumplimiento de las disposiciones del Estatuto Administrativo:** este es el "conjunto de normas legales y reglamentarias que establece la situación jurídica de los funcionarios públicos, sus derechos y obligaciones"<sup>24</sup>.

- ii. **Control financiero:** radica esencialmente en el examen y juzgamiento de las cuentas de las personas que tengan a su cargo bienes del fisco, de las municipalidades, de la beneficencia pública y de los demás servicios que señalen las leyes.

Para hacer efectivo este control la Contraloría puede decretar investigaciones o inspecciones en cualquier servicio sujeto a su fiscalización. "En estos casos, todo el personal queda a su disposición; y de haber faltas, debe iniciarse un sumario administrativo para buscar a los responsables. Este sumario es secreto"<sup>25</sup>.

En resumen, la función de la CGR es eminentemente fiscalizadora, de carácter jurídico, contable y financiero. Tiene un importante rol en la labor de interpretación administrativa, por lo que es fuente jurídica en Derecho Administrativo. Las fuentes del Derecho se definen como los medios, modos o formas por los cuales se establecen las normas jurídicas, y es así como, por ejemplo, un dictamen de la Contraloría reviste el carácter de norma obligatoria en una de las ramas del derecho, el administrativo.

Como funcionario público, es de vital importancia que usted tenga siempre presente que su labor diaria es de alta responsabilidad, ya que es ejercida con recursos que pertenecen a todos los chilenos y chilenas. Por tanto, debe estar orientada hacia el bien común

(fin último del Estado) y enmarcada dentro de los principios de legalidad, probidad y transparencia, que son los que la CGR busca hacer cumplir.

Información adicional de la Contraloría, así como los dictámenes e informes, se pueden encontrar en la página web del organismo

## 7.2. Banco Central

Es un organismo autónomo, con patrimonio propio y de carácter técnico, cuyo objetivo principal es velar por la estabilidad de la moneda y el normal funcionamiento de los pagos internos y externos.

Entre las principales atribuciones del Banco Central se encuentran la emisión de billetes y monedas, la regulación de la cantidad de dinero en circulación y de crédito, entre otros.

La máxima autoridad del Banco Central es el Consejo que tiene a su cargo la dirección y administración del Banco. El Consejo está compuesto por cinco miembros designados por el Presidente de la República con acuerdo del Senado.

Más información sobre el Banco Central se puede obtener en [www.bcentral.cl](http://www.bcentral.cl) y en la Ley 18.840 Orgánica Constitucional del Banco Central de Chile, disponible en <http://www.bcn.cl/leyes/30216>

(24) AYLWIN AZOCAR, PATRICIO. Manual de Derecho Administrativo. Santiago, Editorial. Universidad Nacional Andrés Bello. (25) AYLWIN, op. Cit. pp. 320.

## 7.3. Ministerio Público

La CPR en su artículo 83, señala que el Ministerio Público<sup>26</sup> es un organismo autónomo, es decir, no pertenece a ninguno de los tres poderes del Estado, y jerarquizado, cuya función es dirigir en forma exclusiva la investigación de los hechos constitutivos de delitos, los que acrediten la participación punible y los que acrediten la inocencia del imputado y, en su caso, ejercer la acción penal pública en la forma prescrita por la ley. De igual manera, le corresponderá la adopción de medidas para proteger a las víctimas y a los testigos, y no puede ejercer en ningún caso funciones jurisdiccionales.

El jefe superior es el Fiscal Nacional, a quien le corresponde fijar los criterios de actuación del Ministerio Público; crear, previo informe del Consejo General (órgano integrado por el Fiscal Nacional y los Fiscales Regionales), unidades especializadas para colaborar con los fiscales a cargo de la investigación de determinadas categorías de delitos; ejercer la potestad reglamentaria que corresponda y resolver las dificultades que se susciten entre Fiscales Regionales.

Para obtener más información acerca del Ministerio Público visite su sitio web institucional [www.ministeriopublico.cl](http://www.ministeriopublico.cl)

## 7.4. Tribunal Constitucional

El Tribunal Constitucional<sup>27</sup> es el órgano encargado de cautelar el principio de "supremacía constitucional", que hace alusión a dotar de mayor valor normativo a la norma constitucional respecto de cualquier otra norma interna.

Su principal función es ejercer un control de constitucionalidad (que se ajusten a la CPR) de proyectos de ley, proyectos aprobatorios de tratados internacionales, autos acordados de los tribunales de justicia, decretos con fuerza de ley, decretos y reglamentos del Poder Ejecutivo. Puede declarar la inaplicabilidad e inconstitucionalidad de un precepto legal.

(26) El Ministerio Público se encuentra especialmente reglamentado en el Capítulo VII de la Constitución Política de la República y en la Ley Orgánica Constitucional N°19.640 del Ministerio Público, disponible en el sitio web de la BCN: <http://www.bcn.cl/leyes/145437>. (27) El Tribunal Constitucional se encuentra especialmente reglamentado en el Capítulo VIII de la Constitución Política de la República y en la Ley N° 17.997 Ley Orgánica Constitucional del Tribunal Constitucional, disponible en el sitio oficial del organismo <http://www.tribunalconstitucional.cl>

---

### RESUMEN

Al finalizar este módulo, se espera que el lector haya podido reconocer su propio rol y función, comprendiendo qué es el Estado, cuáles son sus funciones, cómo está regulado legalmente, qué derechos garantiza y cuál es su finalidad. Asimilar estos aspectos es fundamental para que los funcionarios públicos puedan entender, entre otros, su contribución a la finalidad del Estado, que es el bien común.

# ANEXOS

### Anexo N°1

# Derechos establecidos en el Artículo 19 de la CPR

1. Derecho a la vida y la integridad física y psíquica de la persona.
2. La igualdad ante la ley. En Chile no hay personas ni grupos privilegiados.
3. La igual protección de la ley en el ejercicio de sus derechos. Establece el derecho de toda persona a contar con defensa jurídica.
4. El respeto y protección a la vida privada y a la honra de las personas y de su familia.
5. La inviolabilidad del hogar y de toda forma de comunicación privada.
6. La libertad de conciencia.
7. El derecho a la libertad personal y a la seguridad individual.
8. El derecho a vivir en un medio ambiente libre de contaminación.
9. El derecho a la protección de salud.
10. El derecho a la educación.
11. El derecho a la libertad de enseñanza, que incluye el derecho de abrir, organizar y mantener establecimientos educacionales.
12. La libertad de emitir opinión y la de informar, sin censura previa, en cualquier forma y medio (sin perjuicio de las responsabilidades que esto implica).
13. El derecho a reunirse pacíficamente sin permiso previo y sin armas.
14. El derecho de petición a la autoridad sobre cualquier asunto de interés público o privado.
15. El derecho de asociarse sin permiso previo.
16. La libertad de trabajo y su protección (derecho a la libre contratación y a la libre elección del trabajo con justa remuneración).
17. La admisión a todas las funciones y empleos públicos sin otros requisitos que los que establezcan la Constitución y las leyes.
18. El derecho a la seguridad social.
19. El derecho de sindicarse.
20. La igual repartición de los tributos en proporción a las rentas o en la forma que fije la ley; y la igual repartición de las cargas públicas.
21. El derecho a realizar cualquier actividad económica, siempre que no atente contra la moral, el orden público o la seguridad nacional.
22. La no discriminación arbitraria en el trato por parte del Estado cuando se refiere a materias económicas.
23. La libertad para adquirir el dominio de toda clase de bienes (salvo las excepciones legales).
24. El derecho de propiedad.
25. La libertad de crear y difundir las artes, así como el derecho de autor sobre sus creaciones intelectuales y artísticas.
26. La seguridad de que las normas que regulen, complementen o limiten las garantías constitucionales no afecten los derechos en su esencia, ni impongan requisitos que impidan su libre ejercicio.

## Anexos N°2: La Tramitación Legislativa

El contenido de este anexo fue tomado del sitio web del Ministerio Secretaría General de la Presidencia [www.minsegres.gob.cl/wp-content/uploads/2013/01/como\\_se\\_hace\\_una\\_ley.pdf](http://www.minsegres.gob.cl/wp-content/uploads/2013/01/como_se_hace_una_ley.pdf).

### 1. Iniciativa de los proyectos de Ley

- La iniciativa de una ley es la facultad de presentar un proyecto a tramitación legislativa.
- Los proyectos de ley pueden comenzar por iniciativa del Presidente de la República o por un grupo de parlamentarios.
- Los proyectos que inicia el Presidente se denominan Mensajes; los que inician los parlamentarios, mociones. Estas últimas deben ser firmadas por no más de diez diputados ni por más de cinco senadores.
- El Presidente de la República está facultado para iniciar Proyectos de ley que versen sobre cualquier tipo de materia.
- Algunas materias están reservadas a la iniciativa exclusiva del Presidente de la República. En estas materias los parlamentarios tienen vedado presentar cualquier moción o formular indicaciones a los proyectos en trámite.
- En general, corresponde la iniciativa exclusiva al Presidente en los proyectos de ley que alteren la división política o administrativa del país, o se refieran a la administración financiera o presupuestaria del Estado. En otras palabras, sólo el Presidente puede presentar proyectos de ley que impliquen gastos. De ahí que sólo a él le corresponde la iniciativa en proyectos que creen nuevos servicios o determinen sus funciones o atribuciones o que impliquen la creación de empleos rentados.
- En las demás materias tienen iniciativa tanto el Presidente como los parlamentarios.

## 2. Cámara de Origen

- Se denomina Cámara de origen a la rama del Congreso Nacional en que se inicia el trámite legislativo de un proyecto de ley.
- Los proyectos de ley pueden tener su origen en la Cámara de Diputados o en el Senado. Así lo dispone el artículo 65 de la Constitución.
- Sin embargo, existen proyectos que deben necesariamente ingresar por la Cámara o por el Senado, según corresponda.
- Deben ingresar por la Cámara, los proyectos sobre tributos, cualquiera sea la naturaleza de éstos; los que versen sobre reclutamiento; y los que se refieran a los presupuestos de la Administración Pública.
- En cambio, deben ingresar por el Senado los proyectos sobre amnistía y sobre indultos generales.

## 3. Discusión de la Ley

### 3.1 La discusión en la Cámara de origen

- Presentado un proyecto en la Cámara respectiva, ésta puede adoptar dos posiciones: aprobar en general o en particular el proyecto, o desechar en general el proyecto.
- La aprobación en general de un proyecto implica la discusión de las ideas matrices del mismo.
- La discusión en particular de un proyecto es el análisis pormenorizado de sus disposiciones.
- Dentro de cada Cámara, los pasos reglamentarios para la aprobación de un proyecto son los siguientes:
  - i. Presentado un proyecto, se da cuenta en Sala y se remite a las comisiones respectivas. Un proyecto de ley puede ser visto por más de una comisión parlamentaria.
  - ii. Si el proyecto implica gasto, necesariamente debe conocer de él la comisión de Hacienda.
  - iii. La comisión respectiva debe analizar el proyecto y emitir su primer informe, proponiendo a la Sala su aprobación o su rechazo.
  - iv. En este primer informe se consigna el propósito del proyecto, sus ideas matrices, la discusión habida en su seno, las opiniones que formularon todos los interesados, los documentos solicitados, las disposiciones orgánicas constitucionales de quórum calificado y un articulado.
  - v. El primer informe y su articulado es discutido en general en la Sala. Si se aprueba, se pasa a segundo informe.
  - vi. El segundo informe contiene las indicaciones formuladas al proyecto, la discusión habida en su seno respecto de éstas, los artículos suprimidos y modificados, los nuevos artículos, las indicaciones rechazadas y propone un texto a la Sala para su discusión en particular.
- Aprobado el segundo informe por la Cámara de origen, el proyecto queda despachado y aprobado en su Primer Trámite Constitucional.
- Si el proyecto es desechado en general en la Cámara de origen, lo ordinario es que no pueda ser renovado sino hasta después de un año de producido el rechazo. Dicho rechazo

puede provenir tanto, si expresamente se produce una votación en contrario, como si está sujeto a una norma con quórum especial y no reúne los votos necesarios.

- Sin embargo, el Presidente de la República, en el caso que fuere rechazado en general un proyecto de su iniciativa exclusiva, puede solicitar que sea remitido a la otra Cámara. Aquí pueden plantearse dos situaciones:
  - i. Que la Cámara revisora lo deseche en general. En este caso, el proyecto no prosperará; pero podrá presentarse a discusión nuevamente transcurrido un año del rechazo en la Cámara de origen.
  - ii. Que la Cámara revisora pueda aprobarlo en general, por los dos tercios de sus miembros presentes. En este caso, el Mensaje vuelve a la Cámara de origen y el Presidente sólo requiere del voto de más de un tercio de los miembros presentes para que el proyecto continúe su

### 3.2. La Cámara Revisora

- La Cámara revisora es aquella que conoce de un proyecto de ley en su Segundo Trámite Constitucional.
- Si el proyecto es aprobado en general y en particular por la Cámara de origen, es remitido a la otra Cámara para que continúe su tramitación. Esta puede adoptar las siguientes formas:

- i. En primer lugar, puede aprobarlo tal cual lo despachó la Cámara de origen. En este caso, el proyecto ha quedado aprobado por el Congreso Nacional y procede comunicar su aprobación al Presidente de la República. El proyecto ha tenido aquí solo dos trámites.
- ii. En segundo lugar, puede aprobar el proyecto, pero introducirle modificaciones. En este caso, el proyecto vuelve a la Cámara de origen para que ésta se pronuncie sobre dichas adiciones o enmiendas. El proyecto tendrá aquí tres trámites.
- iii. Finalmente, puede rechazar el proyecto. En este caso, se procede a formar una Comisión Mixta.

### 3.3. Tercer Trámite

- Corresponde al pronunciamiento de la Cámara de origen acerca de las modificaciones introducidas al proyecto de ley por la Cámara revisora, en el Segundo Trámite Constitucional.
- El tercer trámite sólo tiene lugar en los casos que la Cámara revisora introduce cambios al proyecto despachado en Primer Trámite.
- Si la Cámara de origen acepta las modificaciones introducidas en el Segundo Trámite, el proyecto de ley queda aprobado por el Congreso Nacional y se comunica la aprobación al Presidente de la República.

### 3.4. La Comisión Mixta

- La Comisión Mixta se forma en dos casos:
  - i. En caso que la Cámara revisora deseche en general un proyecto de ley aprobado por la Cámara de origen.
  - ii. En caso que la Cámara de origen rechace las modificaciones que le introdujo la revisora en segunda trámite.
- La Comisión Mixta se conforma de igual número de Diputados y Senadores a fin de solucionar la discrepancia surgida entre ambas Cámaras y sólo conoce del proyecto de ley para el que se constituye.
- La propuesta de la Comisión debe ser votada separadamente en ambas Cámaras, como una proposición integral.
- En lo que sea rechazado o en aquello que no se reúna el quórum especial, se entiende que no hay ley. Sin embargo, en este caso, procede el mecanismo de la insistencia.
- La insistencia consiste en que el Presidente de la República solicite que la Cámara de origen considere el proyecto aprobado en segundo trámite por la Cámara revisora. En esta situación, para que no haya ley, la Cámara de origen debe rechazar las adiciones o modificaciones incorporadas al proyecto, por los dos tercios de sus miembros presentes. Si existe una mayoría menor a dichos dos tercios, el proyecto pasa a la Cámara revisora. Se entiende aprobado el proyecto con el voto de los dos tercios de sus miembros presentes.

### 3.5. Trámites posteriores. La intervención del Presidente

- Aprobado un proyecto por ambas Cámaras, es remitido al Presidente de la República.
- Si el Presidente aprueba el contenido del proyecto de ley despachado por el Congreso Nacional, ordena su promulgación como ley, dentro de los diez días siguientes a que le fuera comunicado.
- Si el Presidente rechaza en todo o en parte el proyecto que le remitió la Cámara de origen, dentro de los treinta días siguientes a la remisión, puede vetar el proyecto.
- Observado total o parcialmente el proyecto, es devuelto a la Cámara de origen.
- Si las dos Cámaras aprueban las observaciones o veto, el proyecto tiene fuerza de ley y se devuelve al Presidente de la República para su promulgación.
- Si, en cambio, las dos Cámaras desechan todas o algunas de las observaciones e insisten por dos tercios de sus miembros presentes en todo o parte del proyecto aprobado por ellas, se devuelve al Presidente de la República para su promulgación.
- Si rechazan todas o algunas de las observaciones y no hay quórum para insistir en el proyecto del Congreso Nacional, no habrá ley sobre esos puntos.

### 3.6. La intervención del Tribunal Constitucional

- En el caso de que un proyecto de ley tenga materias propias de ley orgánica o se trate de una ley interpretativa de la Constitución, antes de su promulgación las normas correspondientes deben ser conocidas por el Tribunal Constitucional.
- Las normas respectivas deben ser enviadas por la Cámara de origen dentro de los cinco días siguientes a aquel en que quede totalmente tramitado el proyecto por el Congreso.
- El Tribunal Constitucional ejerce, en estos casos, el control de constitucionalidad. Este trámite es obligatorio.
- En cualquier proyecto de ley, aunque no proceda el control obligatorio de constitucionalidad, el Tribunal Constitucional puede intervenir a petición de parte.
- En estos casos tanto el Presidente de la República como un grupo de parlamentarios pueden recurrir ante el Tribunal Constitucional para que resuelva una cuestión de constitucionalidad suscitada durante la tramitación de una ley.

Estos requerimientos deben formularse antes de la promulgación de la ley.

### 3.7. Las urgencias

Durante la tramitación de un proyecto de ley, tanto en la Cámara de Diputados como en el Senado, y sea que el proyecto se encuentre en primer, segundo o tercer trámite constitucional, el Presidente de la República -no los parlamentarios- puede hacer presente la urgencia de un proyecto de ley.

Los parlamentarios no tienen atribución de asignar urgencias a los proyectos de ley.

Las urgencias pueden ser de tres tipos: simple, suma y discusión inmediata.

- La simple urgencia implica que el Parlamento tiene treinta días para despachar el proyecto.
- La suma urgencia implica que el proyecto debe despacharse en 15 días.
- La discusión inmediata, implica que el proyecto debe despacharse en 5 días.

Sin embargo, como estos plazos son breves, el Presidente puede retirar la urgencia poco antes de vencer y reponerla, renovando el plazo respectivo.

## 3.8. Quórum

- La Cámara de Diputados y el Senado no pueden entrar en sesión ni adoptar acuerdos sin la concurrencia de la tercera parte de sus miembros en ejercicio.
- Son parlamentarios en ejercicio aquellos que no se encuentran con permiso constitucional o que no han sido suspendidos de su cargo como consecuencia del levantamiento de su fuero.
- Los preceptos legales se aprueban, por regla general, con el voto favorable de la mayoría de los diputados o senadores presentes.
- Los proyectos que requieren quórum especial se votan tanto en la discusión en general como en particular, separadamente del resto de las disposiciones del proyecto.
- Las disposiciones que versen sobre materias de ley de quórum calificado deben aprobarse en cada cámara, con el voto favorable de la mayoría absoluta de sus parlamentarios en ejercicio.

Las disposiciones que versen sobre materias de ley orgánica constitucional se aprueban con el voto favorable de las cuatro séptimas partes de los diputados y senadores en ejercicio.

Las normas que interpretan preceptos de la Constitución se aprueban con el voto favorable de las tres quintas partes de los diputados y senadores en ejercicio.

Un parlamentario tiene las siguientes alternativas respecto de un proyecto: aprobarlo, rechazarlo o abstenerse de votar. Esto último ocurre cuando se encuentra impedido de votar porque está pareado con otro parlamentario o tiene interés directo relacionado con el asunto que se vota.