

2025

**REPÚBLICA DE CHILE**  
**TRIBUNAL CONSTITUCIONAL**

---

**Sentencia**

**Roles N° 16.122-25-INHP y**  
**N° 16.138-25-INHP (acumulados)**

[10 de abril de 2025]

---

**REQUERIMIENTOS PRESENTADOS POR HONORABLES  
DIPUTADOS Y DIPUTADAS DE LA REPÚBLICA A EFECTOS DE  
QUE SE DECLARE LA CESACIÓN EN EL CARGO DE LA  
HONORABLE SENADORA SEÑORA MARÍA ISABEL ALLENDE  
BUSSI**

**VISTOS:**

A fojas 1, con fecha 13 de enero de 2025, los Honorables Diputados y Diputadas de la República Agustín Romero, José Carlos Meza, Luis Fernando Sánchez, Chiara Barchiesi, Cristián Araya Lerdo de Tejada, Stephan Schubert, Harry Jürgensen, Renzo Trisotti, Catalina Del Real, Benjamín Moreno, Sofía Cid y Juan Irarrázaval, en ejercicio de la atribución conferida por el artículo 93 inciso primero N° 14 de la Constitución Política de la República y en los artículos 117 y siguientes de la Ley N° 17.997, Orgánica Constitucional del Tribunal Constitucional, dedujeron requerimiento para que se declare la cesación en el cargo de la Honorable Senadora María Isabel Allende Bussi, por haber incurrido en la causal prevista en el artículo 60 inciso segundo, parte primera, de la Carta Fundamental.

Posteriormente, en requerimiento de 15 de enero de 2025, los Honorables Diputados y Diputadas de la República Gustavo Benavente, Daniel Lilayú, Sergio Bobadilla, Flor Weisse, Jorge Guzmán, Christian Matheson, Frank Sauerbaum, Camila Flores, Hugo Rey y Paula Labra, igualmente solicitaron a esta Magistratura declarar la cesación en el cargo de la H. Senadora María Isabel Allende Bussi, por la misma causal antes señalada.

Indican los actores que el H. Senadora señora Allende incurrió en la causal prevista en el artículo 60 inciso segundo, parte primera, de la Constitución Política de la República, que prescribe lo siguiente en la parte destacada:

*“Artículo 60.- (...)*

*Cesará en el cargo el diputado o senador que durante su ejercicio celebrare o caucionare contratos con el Estado, o el que actuare como procurador o agente en gestiones particulares de carácter administrativo, en la provisión de empleos públicos, consejerías, funciones o comisiones de similar naturaleza. En la misma sanción incurrirá el que acepte ser director de banco o de alguna sociedad anónima, o ejercer cargos de similar importancia en estas actividades.”.*

### **Exposición de antecedentes de hecho y de derecho de los requerimientos deducidos**

Exponen los requirentes que la H. Senadora señora Allende, junto con otros copropietarios, señoras Carmen Paz Allende Bussi y Maya Fernández Allende, y el señor Alejandro Fernández Allende, son dueños de un inmueble ubicado en calle Guardia Vieja N° 392, comuna de Providencia, Región Metropolitana de Santiago, según consta en inscripciones del Registro de Propiedad del Conservador de Bienes Raíces de Santiago.

Con fecha 2 de septiembre de 2024, mediante escritura pública otorgada ante la Notaria de Santiago, doña María Soledad Lascar Merino, bajo el Repertorio N° 40.723-2024, la H. Senadora señora Allende y demás copropietarios otorgaron un mandato especial al señor Felipe Vio Lyon para que, en su nombre y representación, vendiera, enajenara y transfiriera el referido inmueble. A su vez, agregan que mediante Decreto N° 38, de 25 de noviembre de 2024, del Ministerio de Bienes Nacionales, S.E. el Presidente de la República autorizó la adquisición del inmueble para el Fisco de Chile, decreto que fue tomado de razón con alcances por la Contraloría General de la República el día 20 de diciembre de 2024, y notificado a los vendedores el día 26 del mismo mes y año.

Posteriormente, refieren que con fecha 30 de diciembre de 2024, en la Notaría de Santiago de doña Claudia Gómez Lucares, bajo el Repertorio N° 95.512-2024, se otorgó la escritura pública de compraventa, por medio de la cual el señor Felipe Vio Lyon, actuando en representación de la H. Senadora señora Allende y demás copropietarios, vendió, cedió y transfirió al Fisco de Chile-Ministerio de Bienes Nacionales el inmueble singularizado, en que fue representado el Fisco por doña Carol Clelia Castro Hernández, Secretaria Regional Ministerial de Bienes Nacionales de la Región Metropolitana. Indican que el precio de venta del inmueble se fijó en 24.291,72 Unidades de Fomento, el cual, según la cláusula quinta de la escritura, fue pagado al contado por la parte compradora, declarando la parte vendedora haberlo recibido a su entera satisfacción.

Por lo anterior, los requirentes exponen que la H. Senadora señora Allende ha incurrido en la causal de cesación en el cargo establecida en el artículo 60 inciso segundo, parte primera, de la Constitución Política, al haber celebrado un contrato con el Estado mientras ejercía el cargo de Senadora.

Sostienen que lo celebrado corresponde a un contrato de compraventa, definido en el artículo 1793 del Código Civil como *“un contrato en que una de las partes se obliga a dar una cosa y la otra a pagarla en dinero”*. Indican que, en el caso de bienes raíces, conforme a su artículo 1801 inciso segundo, la venta no se reputa perfecta ante la ley mientras no se ha otorgado escritura pública, requisito que se cumplió con la suscripción de la escritura pública de compraventa el 30 de diciembre de 2024, antes señalada.

En tal sentido, afirman que la H. Senadora señora Allende concurrió a la celebración del contrato mediante mandatario, Felipe Vio Lyon, quien actuó en su representación en virtud del mandato especial otorgado el 2 de septiembre de 2024. Refieren que el artículo 1448 del Código Civil establece que *“lo que una persona ejecuta a nombre de otra, estando facultada por ella o por la ley para representarla, produce respecto del representado iguales efectos que si hubiese contratado él mismo”*, y, respecto de la contraparte del contrato, fue el Estado de Chile, personificado en el Fisco de Chile, persona jurídica de derecho público reconocida en el artículo 547 inciso segundo del Código Civil, actuando como personificación jurídica del Estado para su actuación en el ámbito jurídico-patrimonial.

Agregan a lo anterior que el Decreto Ley N° 1.939 de 1977, que establece las normas de adquisición, administración y disposición de Bienes del Estado, dispone en su artículo 26 que *“[l]a adquisición del dominio de bienes por el Estado se someterá a las normas del derecho común, a las especiales de este título y a las demás que contemplen normas especiales”*, agregando su artículo 35 que *“[t]anto la permuta como la compraventa se regirán, en todo lo no previsto en las disposiciones anteriores, por las normas contenidas en el Código Civil”*. En virtud de estas disposiciones, los requirentes afirman que las normas especiales para la compra de bienes inmuebles por parte del Estado son formalidades que atienden a la calidad o estado de las partes, pero no afectan la naturaleza del contrato que fue celebrado.

Así, argumentan que el contrato de compraventa se encuentra íntegramente celebrado y perfeccionado, produciendo todos sus efectos, entre ellos la obligación del vendedor de hacer la tradición del inmueble y la obligación del comprador de pagar el precio pactado, obligación que ya se cumplió según lo declarado en la cláusula quinta de la escritura de compraventa.

Por lo anterior, los requirentes explican que la celebración de este contrato de compraventa vulnera la prohibición establecida en el artículo 60 inciso segundo, parte primera, de la Constitución Política de la República, en tanto se dispone que cesará en el cargo el diputado o senador que durante su ejercicio celebrare o caucionare contratos con el Estado. Añaden que esta causal de cesación se configura incluso

cuando el parlamentario actúa por interpósita persona, como ocurrió en este caso al intervenir un mandatario, según lo dispone expresamente el inciso tercero del mismo artículo.

Para ello, los requirentes analizan el Decreto Supremo N°38, de 2024, del Ministerio de Bienes Nacionales, que autorizó la adquisición del inmueble. Explican que, según su parte considerativa, la compra se enmarcaba en la solicitud realizada por la Directora del Servicio Nacional de Patrimonio Cultural para adquirir las casas presidenciales de los ex Presidentes Salvador Allende y Patricio Aylwin, conforme a lo instruido desde la Presidencia de la República. Detallan las disposiciones del decreto, que autorizó la adquisición mediante trato directo, estableció el precio de venta, dispuso las condiciones de pago, especificó que la compra se hacía como especie o cuerpo cierto, ordenó que la escritura fuera redactada por un abogado del Ministerio de Bienes Nacionales y facultó al Secretario Regional Ministerial para suscribirla en representación del Fisco. Con lo anterior, y previas citas de jurisprudencia administrativa de la Contraloría General de la República que ha establecido que, una vez dictado el decreto que autoriza la compra, sólo procedía que se adoptaran las medidas necesarias para suscribir las escrituras públicas pertinentes. Por ello, añaden, el decreto es el acto administrativo mediante el cual la Administración manifiesta la intención de adquirir el bien, pero que la adquisición misma se materializa a través del contrato de compraventa.

Además, señalan que se debe tener presente la naturaleza jurídica del contrato celebrado. A partir de la teoría general del acto jurídico, precisan que el contrato es definido como un acuerdo de voluntades destinado a crear obligaciones. Mientras que toda convención es un acuerdo de voluntades que puede crear, modificar o extinguir derechos, el contrato específicamente crea obligaciones. A diferencia de otros sistemas jurídicos, en el Derecho chileno la compraventa es un mero título traslativo de dominio que no transfiere directamente la propiedad, sino que otorga al comprador un derecho a exigir la tradición de la cosa.

A este respecto, indican la relevancia de la escritura pública en el contrato de compraventa de bienes raíces a partir del artículo 1801 del Código Civil, al establecer que la venta de bienes raíces *“no se reputa perfecta ante la ley, mientras no se ha otorgado escritura pública”*. Esta solemnidad constituye un requisito esencial para la validez del contrato, cuya omisión conlleva la nulidad absoluta o -incluso- la inexistencia del acto.

De esta forma, los requirentes analizan las calidades jurídicas de las partes que intervinieron en el contrato de compraventa. Por un lado, indican que se tiene la calidad de Senadora en ejercicio de la señora María Isabel Allende Bussi, quien asumió su cargo el 11 de marzo de 2018 y ha mantenido dicha calidad de manera ininterrumpida. Mencionan el juramento que realizó al asumir su cargo, comprometiéndose a guardar la Constitución, lo que genera, explican, una obligación legal y moral de observar dicho compromiso durante todo el ejercicio de sus funciones parlamentarias. Anotan que si bien la H. Senadora no firmó personalmente la

escritura, sino a través de su mandatario Felipe Vio Lyon, los efectos jurídicos del contrato se radicaron directamente en su patrimonio como si ella hubiera concurrido personalmente a la celebración del acto.

Luego, y respecto a la otra parte contratante, analizan el concepto de Fisco de Chile como personificación jurídica del Estado. A partir de los artículos 545 y 547 del Código Civil, que reconocen al Fisco como persona jurídica de derecho público, precisan los actores que éste constituye la personificación jurídica del Estado para su actuación en el ámbito jurídico-patrimonial. El Fisco recubre jurídicamente a los órganos no personificados del Estado, permitiéndoles actuar en un plano de igualdad jurídica frente a los particulares en las relaciones contractuales.

Posteriormente, los requerimientos examinan la cuestión relativa a la ineficacia del acto jurídico y los efectos de una eventual resciliación del contrato. Argumentan que la resciliación, como forma de extinguir un contrato por mutuo acuerdo de las partes, presupone necesariamente la existencia de un contrato válidamente celebrado, aunque pudiera adolecer de vicios de nulidad. Sostienen que, incluso si las partes acordaran posteriormente dejar sin efecto el contrato, esto no haría desaparecer el hecho de que fue celebrado, ni las consecuencias jurídicas que de ello se derivan para efectos de la causal constitucional invocada.

**Con las consideraciones precedentes, los requerimientos examinan y precisan que se ha producido una de las causales establecidas en el artículo 60 inciso segundo de la Constitución, en su parte primera.**

Analizan la historia constitucional de esta causal que se vincula con las reformas de 1892 a la Constitución de 1833, posteriormente incorporada en la Constitución de 1925. Agregan que en los antecedentes de la causal hoy vigente se consignó lo pertinente en la sesión 371ª de la Comisión de Estudios para la Nueva Constitución, en que se discutió su incorporación para la Carta de 1980. Destacan que de esta historia fidedigna se desprende que la prohibición no aplica a situaciones cotidianas en que el parlamentario interactúa con servicios públicos mediante contratos de adhesión, pero sí a la celebración de contratos especiales y particulares como el de compraventa, de acuerdo con lo que ha señalado a este respecto la doctrina.

Explican que el texto constitucional no contempla en la prohibición ningún elemento de ponderación valorativa tendiente a atenuar o agravar el provecho personal o el detrimento para el Estado. Señalan que, a diferencia de otras causales de cesación que sí incluyen calificativos como “*comprometa gravemente*” o “*infringido gravemente*”, la prohibición de celebrar contratos con el Estado es estricta.

Al analizar la norma contenida en el inciso segundo del artículo 60 de la Constitución Política de la República, explican que ésta regula un acto específico (celebrar un contrato) entre partes determinadas (un parlamentario en ejercicio y el Estado-Fisco de Chile), y establece una sanción concreta (la cesación en el cargo), por lo que corresponde a una regla que no permite una interpretación abierta o aplicación

gradual en términos de optimización, como sí lo haría un principio. Su contenido es claro, taxativo y carece de margen interpretativo que permita tratarla como un principio jurídico.

Por ello, agregan los parlamentarios requirentes en causa Rol N° 16.138, no vienen en cuestionar ante este Tribunal la honorabilidad de la intención de la venta del inmueble por parte de la H. Senadora ni a cuestionar jurídicamente las condiciones del contrato. En contrario, refieren que existe un acto jurídico el cual tiene por objetivo un provecho patrimonial personal propio que no es compatible con una prohibición que la Constitución ha establecido en términos claros y explícitos.

Los requirentes indican que así lo ha resuelto el Tribunal en su jurisprudencia, como en causas Roles N° 190, N° 970, N° 7724 y N° 8123, en que se ha generado una doctrina aplicable al caso. Esta jurisprudencia impide extender la interpretación de la causal más allá de lo previsto en el tenor literal de la norma. Por tanto, sería improcedente considerar elementos como la ignorancia de la norma, la ausencia de daño al patrimonio fiscal, o la buena fe de la H. Senadora para evitar la aplicación de la causal.

En este sentido, sostienen que la H. Senadora señora Allende celebró el contrato a sabiendas o no pudiendo menos que saber la existencia de prohibición constitucional expresa. Fundamentan lo anterior en dos sentidos: primero, su larga trayectoria y seriedad como legisladora, puesto que ella era parlamentaria cuando se discutió y aprobó en el Congreso Nacional la Ley N° 20.414, de reforma constitucional en materia de transparencia, modernización del Estado y calidad de la Política, la cual introdujo en términos idénticos una prohibición a los ministros de Estado en el actual artículo 37 bis para celebrar o caucionar contratos con el Estado; luego, el principio establecido en el artículo 8 del Código Civil, según el cual *“nadie podrá alegar ignorancia de la ley después que ésta haya entrado en vigencia”*. Añaden que esta norma legal vigente en nuestro ordenamiento jurídico tiene eficacia, legitimidad, sentido y alcances que no tienen discusión. De ahí que el argumento de que se contrató de buena fe no resulta oponible al configurar la infracción constitucional.

Además, anotan, debe tenerse presente lo previsto en el artículo 706 del Código Civil, en cuanto establece que un justo error en materia de hecho no se opone a la buena fe. Pero el error en materia de derecho constituye mala fe, que no admite prueba en contrario. Con todo, concluyen que la eventual alegación de buena fe por parte de la H. Senadora no resulta oponible al configurar la infracción constitucional.

Agregan que, incluso en el evento de que el Tribunal Constitucional considerase que por alguna razón de derecho administrativo la compraventa no se encuentra perfeccionada, la causal de cesación igualmente se configuraría. Esto, indican, porque el texto constitucional utiliza específicamente el término *“celebrare”*, no exigiendo el perfeccionamiento del contrato para que se configure la causal.

Por lo anterior, concluyen los requirentes de causa Rol N° 16.138-25 indicando que les asiste convicción de que existe una infracción a la Constitución generada por la celebración de un contrato particular entre la H. Senadora Allende (y otros) y el Estado de Chile personificado en el Fisco de Chile; de que este contrato es un contrato de compraventa el cual se encuentra en virtud del ordenamiento jurídico vigente íntegramente perfeccionado y que ha generado derechos y obligaciones para las partes contratantes. Además, que de manera explícita la celebración de este contrato se encuentra prohibido por la Constitución, configurándose como consecuencia una causal de cesación en el cargo de parlamentario. Finalmente, que del tenor literal de la norma constitucional y de la jurisprudencia emanada de este Tribunal se concluye que la prohibición invocada es de derecho estricto y, por tanto, debe aplicarse la causal verificando los supuestos de hecho en contraste con la norma jurídica.

Solicitan al Tribunal pronunciarse sobre la causal de cesación en el cargo a la luz de los hechos anteriormente descritos, declarando, consecuentemente, la cesación en el cargo de la H. Senadora señora María Isabel Allende Bussi.

#### **Tramitación del requerimiento**

Por resoluciones de 23 de enero de 2025, se acogieron a tramitación ambos requerimientos, disponiéndose su acumulación, y se confirió traslado a la H. Senadora señora María Isabel Allende Bussi para que, dentro del plazo de diez días, formulara sus observaciones y presentara los antecedentes que estimare necesarios, disponiéndose su notificación personal por medio del señor Secretario General del H. Senado.

A fojas 64, por medio de Oficio 63/2025, de 27 de enero de 2025, el señor Secretario General del H. Senado remite las certificaciones de las notificaciones personales practicadas a la H. Senadora señora María Isabel Allende Bussi, en cumplimiento de lo ordenado por este Tribunal.

#### **Contestación de los requerimientos**

**Con fecha 6 de febrero de 2025, a fojas 67, la H. Senadora señora María Isabel Allende Bussi contestó los requerimientos, solicitando su rechazo con expresa condenación en costas de los requirentes.**

Expone los antecedentes relativos a las iniciativas de inversión del Servicio Nacional del Patrimonio Cultural para la preservación de la memoria histórica de Chile, señalando que S.E. el Presidente de la República fijó la oportunidad y conveniencia de adquirir el bien inmueble de acuerdo a las políticas de conservación histórica de la memoria que establece nuestro ordenamiento jurídico. Sostiene que existen obligaciones internacionales y de derecho interno en materia de conservación histórica de la memoria, particularmente establecidas en la Ley N° 21.045, que crea el



Ministerio de las Culturas, las Artes y el Patrimonio, cuyo artículo 1° consagra como uno de los principios fundantes del quehacer patrimonial *“reconocer a la memoria histórica como pilar fundamental de la cultura y del patrimonio intangible del país”*. Asimismo, dispone que corresponde especialmente al Ministerio *“contribuir al reconocimiento y salvaguardia del patrimonio cultural, promoviendo su conocimiento y acceso, y fomentando la participación de las personas y comunidades en los procesos de memoria colectiva y definición patrimonial”*.

Explica que la preservación de sitios de memoria está asociada con las medidas de reparación simbólica y garantías de no repetición en situaciones de graves atropellos a los derechos humanos, constituyendo el deber de recordar mediante acciones positivas por parte de los Estados un pilar esencial de la reparación de carácter simbólico.

Argumenta que la Ley N° 21.640, de Presupuestos del Sector Público para el año 2024, expresamente contempló recursos para la adquisición de las casas presidenciales, iniciativas relacionadas con el patrimonio cultural. Destaca que ello fue discutido en particular en la cuarta Subcomisión Especial Mixta de Presupuestos, en sesión de 25 de octubre 2023, en que la Directora del Servicio Nacional del Patrimonio Cultural presentó los ejes del presupuesto del servicio, destacando entre ellos la memoria histórica y los derechos humanos, y al detallar las iniciativas de inversión, mencionó los recursos para casas presidenciales relacionadas con la historia política del país.

Indica que esta partida presupuestaria fue aprobada sin enmiendas por la Comisión Especial Mixta de Presupuestos y, posteriormente, por las Salas de la H. Cámara de Diputados y del H. Senado, por lo que se trata de un presupuesto público, propuesto por S.E. el Presidente de la República y que cumplió con todos los trámites establecidos en la Constitución y la ley.

Con lo anterior, la parte de la H. Senadora señora Allende detalla la secuencia de los actos administrativos que conformaron el procedimiento de adquisición del inmueble. Sostiene que ambos requerimientos omiten información relevante como que la adquisición de la infraestructura fue contemplada en la ley N° 21.640, de Presupuestos del Sector Público para el año 2024, y que los requirentes, durante el proceso de formación de dicha ley, tuvieron la ocasión de hacer observaciones o preguntas relativas a los planes de inversión en infraestructura expuestos por el Servicio Nacional del Patrimonio Cultural.

Así, la H. Senadora señora Allende señala que no puede entenderse esta adquisición como una mera compraventa de un inmueble entre particulares, sino como un procedimiento administrativo de adquisición, una contratación administrativa autorizada por la ley.

Unido a lo antes precisado, la parte de la H. Senadora señora Allende sostiene que la compra de bienes inmuebles por parte del Estado se ventila mediante un

procedimiento administrativo reglado, que no concluye con la dictación del Decreto Supremo Autorizatorio ni con la suscripción del contrato de compraventa, sino con el acto administrativo terminal, llamado Decreto Aprobatorio, que en el presente caso no fue dictado. Por lo mismo, refiere que los requirentes analizan el procedimiento de adquisición desde un análisis propio del derecho civil o privado y corresponde, más bien, a un procedimiento administrativo regido por el derecho público. Cita a diversos autores para sostener que, a diferencia de lo que sucede en el derecho civil, en el derecho público la contratación requiere de una serie de actos administrativos para su debida perfección y plena producción de efectos jurídicos, tanto previos como posteriores.

Además, indica que, conforme al artículo 3° de la Ley N° 19.880, *“se entenderá por acto administrativo las decisiones formales que emitan los órganos de la Administración del Estado en las cuales se contienen declaraciones de voluntad, realizadas en el ejercicio de una potestad pública”*, y que es en dichos actos administrativos donde la Administración expresa su voluntad, no en la suscripción de una escritura pública.

Respecto al procedimiento administrativo de compra y adquisición de bienes inmuebles por parte del Estado, argumenta que, conforme al Decreto Ley N° 1.939, de 1977, que establece normas sobre la adquisición, administración y disposición de Bienes del Estado, su artículo 30, establece que *“el Servicio interesado en la compra de un bien raíz, deberá ser autorizado previamente por el Ministerio del cual depende, y el gasto que se origine se imputará al ítem respectivo del Presupuesto del Servicio correspondiente”*.

En este sentido, argumenta que tanto el Decreto Supremo Autorizatorio - Decreto Supremo N° 38, de 25 de noviembre de 2024, del Ministerio de Bienes Nacionales- como la suscripción de la escritura pública de compraventa, de 30 de diciembre de 2024, son actos trámites o preparatorios orientados a dar curso progresivo al procedimiento administrativo hasta su total tramitación con el Decreto Aprobatorio, el cual no se dictó en el caso concreto. Destaca que el propio Decreto Supremo N° 38 estableció expresamente que *“suscrito el contrato de compraventa, éste deberá ser aprobado mediante el acto administrativo correspondiente”*, y que la inscripción en el Conservador de Bienes Raíces quedaría sujeta a la condición suspensiva de que el acto aprobatorio se encuentre totalmente tramitado. Ello, indica en su contestación, demuestra que la voluntad estatal solo se materializa mediante la dictación del Decreto Aprobatorio, que constituye el acto administrativo terminal, el cual no se dictó.

Luego, la parte de la H. Senadora señora Allende examina el control obligatorio de legalidad ante la Contraloría General de la República, sus efectos en los actos administrativos y la jurisprudencia uniforme de la Excm. Corte Suprema en esta materia. Por ello, refiere que el trámite de toma de razón se ha caracterizado en doctrina como 1) un control preventivo, 2) de juridicidad, 3) imprescindible, entre otros requisitos, para la entrada en vigencia de los actos administrativos, e 4) impeditivo de esa entrada en vigor, en el supuesto de ser irregular de decisión de la

Administración. En estrecha relación, cita jurisprudencia de la Excma. Corte Suprema que sostiene que los actos administrativos sólo nacen a la vida del derecho una vez que sortean con éxito el control preventivo de legalidad ante la Contraloría General de la República.

Como corolario, afirma que el contrato en cuestión es de tipo administrativo y se rige por las reglas del derecho público y, en esa calidad, no se ha perfeccionado conforme a derecho, ya que no se dictó el Decreto Aprobatorio, que es el acto administrativo terminal que manifiesta la voluntad de la Administración y perfecciona el contrato.

Con lo anterior, posteriormente la contestación de la H. Senadora señora Allande analiza la causal de cesación en el cargo invocada y sus orígenes en la Constitución Política de 1925, señalando que su interpretación ha sido históricamente restringida y que existen excepciones que surgieron en la práctica constitucional. Realiza un análisis histórico de la norma desde la reforma a la Constitución Política de 1833, en 1892, pasando por el artículo 31 de la Constitución Política de 1925, hasta llegar al actual artículo 60. Señala que inicialmente la prohibición era restringida sólo a los contratos de obra pública y provisión con el Estado, y que los parlamentarios que la infringieran no cesaban en sus cargos.

En relación con la Constitución de 1925, sostiene que la Subcomisión de Reformas Constitucionales estableció un limitado alcance de la prohibición de contratar con el Estado, dejando constancia que la norma no afectaría a quienes hayan actuado "*en causa propia*", y que existieron diversas prevenciones al establecer que no resultaran electos quienes mantengan o caucionen contratos con el Estado. La Comisión de Constitución, Legislación, Justicia y Reglamento del Senado, aplicando la causal durante la vigencia de la Constitución de 1925, emitió diversos informes que demuestran que la norma se interpretó restrictivamente, con excepciones: a) No debía cesar en sus funciones una autoridad legislativa que integre una persona jurídica que celebró un contrato con el Estado, por tratarse de una persona jurídica distinta al parlamentario; b) No se infringía la prohibición si el parlamentario se abstenía de participar en los acuerdos y en el cumplimiento, haciéndose estos por terceros o mandatarios; c) No cesaría en sus funciones el congresista que fue objeto de una expropiación, pudiendo fijar el precio de la misma y suscribir el instrumento respectivo; y, d) No tiene carácter de contrato el simple permiso o autorización que otorga una concesión administrativa.

Por ello, agrega que esta aplicación restrictiva de la causal y las excepciones mencionadas fueron consideradas posteriormente en la discusión de la Constitución de 1980, en la Comisión Ortúzar.

De esta forma, añade que no todo contrato con el Estado produce el efecto de causar la inhabilitación y hacer cesar a un parlamentario en ejercicio. Refiere que el Estatuto Parlamentario debe interpretarse en forma restrictiva, en tanto son causales de derecho estricto e interpretación restrictiva y que, bajo ningún respecto pueden ser

creadas por analogía, dado el importante efecto que generan de cesar anticipadamente el cargo de un diputado o senador elegido por votación popular (STC Rol N° 8123). La interpretación restrictiva de las inhabilidades o prohibiciones fue sostenida también por el Tribunal Constitucional en 1973, cuando señaló que el ejercicio de la función pública y la posibilidad de optar a un cargo de representación popular es procedente *“sin otras condiciones que las que impongan las leyes, con lo cual se excluye las inhabilidades o prohibiciones que no tengan un origen en un derecho expreso e indubitado”*.

Por lo antes explicado, la parte de la H. Senadora señora Allende, citando las discusiones en la Comisión de Estudios de la Nueva Constitución, señala que los requisitos para que un contrato celebrado con el Estado haga cesar el cargo de parlamentario son: a) que se haya aprovechado la influencia del cargo para fines de índole económica, personal, o de gestión en beneficio de terceros, según señaló el señor Jaime Guzmán Errázuriz en la Sesión N° 352<sup>a</sup>, de 18 de abril de 1978; b) que el contrato le signifique un beneficio pecuniario especial, propio del contrato, que no sea producto de una situación a la que esté sometida la generalidad de los habitantes del país, según expresó el señor Juan de Dios Carmona en la Sesión N° 371<sup>a</sup>, de 16 de mayo de 1978; y c) que se trate de un contrato cuyas cláusulas hayan podido ser determinadas y discutidas libremente por el parlamentario, según señaló el señor Alejandro Silva Bascuñán.

Atendido lo antes referido, la parte de la H. Senadora señora Allende precisa que no se cumplen los requisitos previstos para que opere la causal de cesación del cargo invocada, por cuanto el procedimiento de adquisición administrativa buscaba la satisfacción de una necesidad pública, no siendo relevante otro asunto que el inmueble y lo que representa como patrimonio inmaterial. Además, las cláusulas principales del contrato fueron determinadas por S.E. el Presidente de la República mediante el Decreto Supremo N° 38, tratándose de un contrato de adhesión cuyos términos no pudieron ser libremente determinados por ella. Luego, y citando al profesor Alejandro Silva Bascuñán, sostiene que no deben cesar en sus cargos aquellos diputados o senadores que celebren un contrato con el Estado cuyas cláusulas no han podido ser determinadas libremente por ellos, agregando que la iniciativa del procedimiento de adquisición nació del Poder Ejecutivo y fue ratificada por el H. Congreso Nacional en la Ley de Presupuestos del Sector Público de 2024.

Desde lo anterior, explica que es sólo dueña de una alícuota equivalente a un tercio de la propiedad y no existió un uso del cargo para la celebración del contrato ni un beneficio personal o de índole económica por medio de contratos celebrados con el Estado, siendo compatible con el principio de probidad en el ejercicio de la función pública consagrado en el artículo 8° de la Constitución Política de la República.

Sostiene que, además de no haberse perfeccionado el contrato conforme al derecho público por la falta de dictación del Decreto Aprobatorio, no se cumplen los requisitos para que opere la causal de cesación en el cargo, conforme a la interpretación histórica y restrictiva que debe darse a la norma constitucional.

Por lo anterior, solicita el rechazo íntegro de los requerimientos deducidos con expresa condenación en costas a los requirentes.

### **Trámites posteriores**

A fojas 225, en proveído de la señora Presidenta del Tribunal de 6 de febrero de 2025, se dispuso la cuenta al Pleno de la contestación y las solicitudes de sus otrosíes.

A fojas 236, en presentación de 17 de marzo de 2025, la parte de la H. Senadora señora Allende, en atención a que no existirían hechos sustanciales, pertinentes ni controvertidos, solicita dar curso progresivo a estos autos de conformidad a lo dispuesto en los artículos 68, 122 y 124 de la Ley N° 17.997, Orgánica Constitucional del Tribunal Constitucional, ordenando traer los autos en relación a efectos de quedar el asunto en estado de tabla.

A fojas 237, la señora Presidenta del Tribunal, en decreto de 18 de marzo de 2025, dispuso la cuenta respectiva en el Pleno.

A fojas 248, el Pleno del Tribunal, en resolución de 19 de marzo de 2025, resolvió tener por contestados los requerimientos acumulados y que no resulta necesario recibir la causa a prueba, de acuerdo con lo establecido en el artículo 122 de la ley orgánica constitucional ya citada. Ello, desechada que fue la indicación de los Ministros señores Fernández y Mery, y de la Ministra señora Peredo, en cuanto a otorgar traslado a la parte requirente de la presentación de fojas 236, previo a resolver.

A fojas 261, con fecha 20 de marzo de 2025, la señora Presidenta dispuso traer los autos en relación.

### **Vista de la causa y acuerdo**

La vista de la causa se realizó en la Sesión de Pleno de 3 de abril de 2025, oyéndose la relación pública y los alegatos de los abogados señores Emiliano García Bobadilla, por los Honorables Diputados y Diputadas requirentes en causa Rol N° 16.122-25-INHP; Máximo Pavez Cantillano, por los Honorables Diputados y Diputadas requirentes en causa Rol N° 16.138-25 INHP; y Gabriel Osorio Vargas, por la parte de la H. Senadora señora María Isabel Allende Bussi. La adopción de acuerdo se verificó en Sesión de igual fecha, conforme fue certificado por el relator, a fojas 286.

### **Y CONSIDERANDO:**

## I. CUESTIONES GENERALES DE LA SENTENCIA

**PRIMERO:** Que, dos grupos de diez Honorables Diputados y Diputadas de la República han accionado ante el Tribunal Constitucional en virtud de la competencia que le otorga a esta Magistratura el artículo 93 inciso primero, N° 14, de la Constitución, para “[p]ronunciarse sobre las inhabilidades, incompatibilidades y causales de cesación en el cargo de los parlamentarios.”. Los requirentes piden que se declare la cesación en el cargo de la H. Senadora señora María Isabel Allende Bussi, por la causal prevista en el artículo 60 inciso segundo, parte primera, de la Carta Fundamental, por haber celebrado un contrato con el Estado.

**SEGUNDO:** Que, por primera vez este Tribunal Constitucional deberá pronunciarse sobre si la conducta de un parlamentario se enmarca en la referida causal de cesación, la cual, surgida en reforma de 1892 a la Constitución de 1833 y recogida en la Constitución actual con el mismo texto que le dio la Carta de 1925, recae en un asunto de la mayor relevancia para nuestra república y su orden constitucional, ya que, al incidir en la cesación en el cargo de una senadora elegida por votación popular, pone en tensión dos valores resguardados en la Carta Fundamental: la representación democrática y la supremacía constitucional.

**TERCERO:** Que, el Estado Constitucional de Derecho es la condición institucional que permite a todos vivir en paz, porque en él el goce de los derechos no pende del arbitrio de un individuo o de una facción, sino que está garantizado por normas abstractas y generales, lo que se perfecciona cuando se funda en la democracia. Si en una república democrática, como es la nuestra (artículo 4°), la soberanía reside en el pueblo, éste se expresa directamente a través del poder constituyente y se objetiva jurídicamente en la Constitución, la cual no es una simple carta política, sino que la ley superior del ordenamiento jurídico que define el sistema de fuentes del derecho y, además, tiene fuerza normativa directa. Así, todos los órganos del Estado y sus titulares son poderes constituidos y sometidos, por lo tanto, a la Constitución.

Existe, en consecuencia, una íntima vinculación entre democracia y Estado Constitucional. En efecto, por una parte, la subsistencia del régimen democrático depende de que, en el hecho, sean respetadas las reglas que, fundadas en el principio de separación de funciones, limitan la actividad del poder estatal, como única forma de resguardar, en definitiva, los derechos fundamentales de las personas y grupos. Por otra parte, la subsistencia del Estado Constitucional, fundado en los principios de supremacía constitucional, de juridicidad, de responsabilidad y de separación de funciones, depende de que, en el hecho, el sistema democrático y los titulares de los órganos que tengan origen popular actúen ajustados al marco constitucional.

Los Tribunales Constitucionales nacen para velar por la supremacía constitucional a través del control de constitucionalidad que ejercen sobre diversos actos del poder, por lo que resulta ineludible sostener que, a través del “*carácter restitutorio o reparador de sus sentencias*” (Fix Zamudio, Héctor (2015). “La garantía

jurisdiccional de la Constitución. Ensayo de una estructuración procesal del amparo”, Ed. Porrúa, Instituto de Investigaciones Jurídicas e Instituto Mexicano de Derecho Procesal Constitucional), el Estado Constitucional y Democrático se legitima y cobra eficacia por medio de los mecanismos de control que lo estructuran.

Lo que acabamos de afirmar pone de relieve la trascendencia que tiene este pronunciamiento en el modelo del Estado Constitucional y Democrático que debemos contribuir a fortalecer, por cuanto, como se desarrollará a lo largo de esta sentencia, ella dice relación con la garantía de cuestiones esenciales para nuestra vida en sociedad, como son, entre otras, la supremacía y lealtad constitucional, obligatoriedad de la Constitución, la responsabilidad funcionaria y la autonomía parlamentaria dentro del sistema democrático.

**CUARTO:** Que, este Tribunal, en su calidad de *“órgano del Estado, autónomo e independiente de toda otra autoridad o poder”* (artículo 1° de la Ley N° 17.997, Orgánica Constitucional del Tribunal Constitucional) cuya función es velar por la supremacía constitucional, como constantemente ha señalado nuestra jurisprudencia, sólo puede decidir sobre los asuntos que le han sido confiados expresa y taxativamente por la Carta Fundamental (STC Rol N° 2246, c. 8°) y por ello sus facultades son de derecho estricto (STC Rol N° 43, c. 34°). Además, al ejercer las funciones que le han sido confiadas debe emplear como parámetro de control la propia Carta Fundamental, sin que, por ello, tenga competencia para resolver aspectos de legalidad, ni tampoco para entrar a calificar el mérito u oportunidad de los actos sometidos a su control, ya que éste es de carácter jurídico y no político.

De este modo, esta sentencia se circunscribirá a emitir un pronunciamiento respecto de lo que le ha sido solicitado en ejercicio de la respectiva facultad que le confiere la Constitución, de conformidad con el artículo 93 inciso primero, N° 14, para determinar si los hechos denunciados se ajustan a la descripción de la causal de cesación en el cargo parlamentario contenida en la citada norma del inciso segundo del artículo 60, sin adentrarse a conocer, calificar ni menos a resolver, por lo tanto, sobre otras materias vinculadas a los antecedentes que habrían motivado dicha actuación. De no resolver así estaríamos excediéndonos de nuestra competencia y, con ello, vulnerando el principio de legalidad o de juridicidad consagrado en el texto constitucional, por cuanto, como todo órgano público, este Tribunal Constitucional no puede atribuirse *“ni aun a pretexto de circunstancias extraordinarias, otra autoridad o derechos que los que expresamente se les hayan conferido en virtud de la Constitución y las leyes”* (artículo 7 inciso segundo).

**QUINTO:** Que, al examinar los reproches de una conducta parlamentaria fundados en la causal de celebrar contratos con el Estado, al aplicar directamente la Constitución -que es la norma superior del ordenamiento jurídico cuyas reglas, valores y principios prometimos o juramos respetar y hacer respetar-, para determinar la naturaleza jurídica de dicha causal, recogeremos la doctrina y criterios interpretativos provenientes de la numerosa y rica jurisprudencia sobre el Estatuto de

la Función Parlamentaria desarrollada por esta Magistratura, en especial, la de las sentencias roles Nos. 190, 272, 452, 970, 2087, 7724 y 8123. Sobre tal base verificaremos, a través de nuestro razonamiento constitucional, en qué lugar de tal jurisprudencia se enmarca la causal prevista en el artículo 60 inciso segundo, activada en los requerimientos parlamentarios que han dado origen a esta causa.

Además de lo anterior, este Tribunal Constitucional resolverá el caso determinando el significado de las palabras que emplea la citada disposición a través de criterios propios de la hermenéutica constitucional y no de legalidad, ya que dichos criterios poseen una especificidad propia y son más amplios que los que rigen para las leyes. En efecto, este Tribunal previene sobre *“la insuficiencia de recurrir sólo a las normas de interpretación de la ley, ineptas por sí solas para determinar el sentido y alcance de los preceptos de la Constitución”* (STC Rol N° 464, c. 6°), por cuanto ésta, a diferencia de las leyes, *“es una super-ley, es una ley fundamental; de aquí la necesidad de establecer con exquisito rigor, su preciso sentido, ya que las exigencias de certeza y seguridad son mucho más exigibles en la interpretación del estatuto jurídico de la convivencia política, que establece no sólo quienes son los órganos legisladores y los procedimientos seguidos para producir las leyes, sino el conjunto de afirmaciones sociales que hacen posible la inserción del individuo con el Estado. En este sentido, la Constitución es la expresión jurídica fundamental del Estado de Derecho”* (STC Rol N° 325, c. 13°).

Así, para sustentar su decisión, esta sentencia, con el fin de darle significado a las palabras empleadas por el constituyente, aplicará especialmente el criterio de Interpretación Axiológica, acudiendo a los principios y valores que inspiran la Constitución, ya que ellos ayudan a desentrañar su espíritu; el principio de Unidad de la Constitución, porque para precisar el alcance de la norma constitucional resulta necesario determinar la finalidad perseguida por ella en el contexto de la Carta Fundamental, en tanto *“la Constitución es un todo orgánico y el sentido de sus normas debe ser determinado de manera tal que exista entre ellas la debida correspondencia y armonía, excluyéndose cualquier interpretación que conduzca a anular o a privar de eficacia algún precepto de ella”* (STC Rol N° 33, de 24 de septiembre de 1985); y, en fin, el principio de Interpretación Finalista o Teleológica, puesto que, por sobre el tenor literal de la norma, debe determinarse su significado recurriendo a los antecedentes históricos y fidedignos de ella.

Ese marco, precedido del proceso que se ha desarrollado ante esta Magistratura, nos servirá para que, en derecho, resolvamos lo que se solicita en los dos requerimientos sometidos a nuestro pronunciamiento.

## II. EL ESTATUTO PARLAMENTARIO EN LA CONSTITUCIÓN. LAS CAUSALES DE INHABILIDAD, INCOMPATIBILIDAD Y CESACIÓN EN EL CARGO DE DIPUTADOS Y SENADORES

**SEXTO:** Que, el requerimiento que active la facultad consagrada en el numeral 14 del artículo 93 de la Constitución da origen a un proceso en el que, frente a la imputación de determinados hechos y después de oír al afectado, pudiendo recibir o no la causa a prueba, esta Magistratura debe decidir sobre si determinada conducta ejecutada por un parlamentario se ajusta a las taxativamente establecidas en el texto de la Carta y que conducen a alguna de las inhabilidades, incompatibilidades o causales de cesación en el cargo. Se trata, por lo tanto, de un tipo de asuntos que no inciden en una cuestión de constitucionalidad “*sino en problemas jurisdiccionales -carente de las características de tales y de simple aplicación de la Carta- llevados a la competencia del Tribunal*” (Silva Bascuñán, Alejandro (2003). *Tratado de Derecho Constitucional*, Tomo IX, Santiago: Ed. Jurídica de Chile, p. 48).

**SÉPTIMO:** Que, la Constitución, al regular, en su artículo 93 inciso primero, N° 14, la competencia que otorga al Tribunal Constitucional para “[p]ronunciarse sobre las inhabilidades, incompatibilidades y causales de cesación en el cargo de los parlamentarios”, distingue tres aspectos relativos a la función parlamentaria: los requisitos de acceso, mantención y pérdida del cargo, elementos que deben analizarse a partir de la regulación que la Carta Fundamental entrega en los artículos 48, 50, 57, 58, 59 y 60.

El constituyente entregó a la potestad jurisdiccional la decisión de estas cuestiones que integran lo que la doctrina denomina “**Estatuto Parlamentario**”, el que comprende un conjunto de normas comunes a diputados y senadores relativas a los requisitos de elegibilidad, las inhabilidades para ser candidato a un cargo parlamentario, las incompatibilidades o prohibiciones para desempeñar simultáneamente el cargo con otras funciones retribuidas con fondos públicos, las prohibiciones de nombramiento o incapacidades, las inhabilidades sobrevinientes o prohibiciones cuya consecuencia es la cesación en la función, y el establecimiento de los denominados privilegios, esto es, la inviolabilidad, la inmunidad parlamentaria y la dieta (Ahumada, Marcela (2010). “Los requisitos que configuran la “intervención en conflictos laborales” y la “incitación a la alteración del orden público”, en las causales de cesación en el cargo de parlamentario”. *Revista Chilena de Derecho*, Vol. 37, N° 2, p. 380).

**OCTAVO:** Que, las reglas que componen el mencionado Estatuto propenden a asegurar la dignidad, capacidad y autonomía del parlamentario con relación a su desempeño en el cargo y su posición frente a las demás autoridades y órganos. Se trata, además, de un Estatuto de excepción, ya que sus normas rompen con el principio de igualdad ante la ley, por cuanto se aplican sólo a los parlamentarios y no al resto de las personas para conformarse de privilegios y prohibiciones. Estas últimas se imponen “*aun a costa de limitar en algún modo la libertad de los ciudadanos para escoger o mantener a sus elegidos*” (Silva Bascuñán, Alejandro (2000). *Tratado de Derecho*

*Constitucional*, Tomo VI, Santiago: Ed. Jurídica de Chile, p. 269) y se establecen con el objeto de garantizar la autonomía de los representantes populares en la configuración del bien común y en el ejercicio de las demás funciones que les encomienda la Constitución y la ley.

Los parlamentarios son autoridades establecidas por la Constitución en las que la Nación delega el ejercicio de la soberanía (artículo 5° inciso primero) y se encuentran en una especial posición, por cuanto no sólo son elegidos directamente por los ciudadanos, sino, porque, durante el ejercicio de sus cargos, actúan en su representación. Por ello, el Estatuto Parlamentario que regula la Constitución busca que la función de diputados y senadores esté dotada de la necesaria independencia para su ejercicio. Como razonó la STC Rol N° 970, c. 9°, estas causales ostentan relevancia jurídica y política, puesto que su eventual acogida jurisdiccional afecta directamente a las autoridades que, en conformidad con el artículo 5° inciso segundo de la Constitución, son depositarias de la soberanía de la Nación y llamadas a concurrir a la formación de las leyes, entre otras atribuciones esenciales para el orden democrático que consagra el artículo 4° de la Carta Fundamental. Así, el Estatuto Parlamentario *“está estrechamente relacionado con el mandato representativo que da origen a la posición jurídica parlamentaria, sin confundirse ni identificarse con aquel”* (Ahumada Canales, Marcela, *op. cit.*, p. 381).

**NOVENO:** Que, a este respecto, la Constitución contempla causales de i) inhabilidad, ii) incompatibilidad, y iii) cesación en el cargo parlamentario. La STC Rol N° 190, c. 10°, las conceptualizó, en tanto integrantes del Estatuto Parlamentario, como *“prohibiciones parlamentarias”*, es decir, *“limitaciones de derecho público que afectan la elección de diputados y senadores y el ejercicio de los cargos parlamentarios, cuyas infracciones aparejan sanciones como la nulidad de la elección, la cesación en el cargo de congresal y la nulidad del nombramiento, según los casos”*, añadiendo que *“la aplicación de estas normas prohibitorias debe dirigirse solamente a los casos expresa y explícitamente contemplados en la Constitución, toda vez que se trata de preceptos de derecho estricto, y no puede hacerse extensiva a otros, sea por similitud, analogía o extensión, conforme al principio de la interpretación restrictiva de los preceptos de excepción (...)”*.

Por lo demás, estas características de las prohibiciones parlamentarias ya habían sido afirmadas bajo la vigencia de la Constitución de 1925, que entregaba a cada Cámara la facultad de pronunciarse sobre ellas. Así, por ejemplo, el Informe de la Comisión de Constitución, Legislación, Justicia y Reglamento del Senado, de 12 de septiembre de 1963, ante la petición de inhabilidad formulada en contra del senador Francisco Bulnes Sanfuentes, expresó que éstas *“constituyen normas de excepción y, por lo tanto, de aplicación restrictiva sin que pueda aplicarse respecto de ellas la analogía”* (Acuña Ramos, Rolando (1971). *La Constitución de 1925 ante la Comisión de Constitución, Legislación, Justicia y Reglamento del Senado*. Santiago: Ed. Jurídica de Chile, p. 256).

**DÉCIMO:** Que, el ejercicio de la competencia que la Constitución otorga a este Tribunal, por tanto, está acotado únicamente a estos tres elementos de las

prohibiciones parlamentarias, no pudiendo *“ir más allá de lo que razonablemente lo autoriza la Carta Fundamental, pues de lo contrario lejos de custodiar la aplicación estricta de la Constitución, la vulneraría en su esencia”* (STC 272, c. 8°), en tanto la Constitución asegura a todas las personas en el artículo 19 N° 17°, *“[l]a admisión a todas las funciones y empleos públicos, sin otros requisitos que los que impongan la Constitución y las leyes”*, por lo que *“las reglas de acceso a los cargos públicos (deben estar) revestidas de la mayor amplitud y expedición”* (STC Rol N° 2087, c. 14°).

Ese ejercicio restrictivo de nuestra competencia ha sido recogido repetidamente en la jurisprudencia del Tribunal. Se han desestimado solicitudes, por ejemplo, para declarar que un grupo de senadores están inhabilitados para resolver una acusación constitucional, en tanto dicha petitoria no se enmarca en cuestiones relativas a inhabilidades, incompatibilidades y causales de cesación de parlamentarios (STC Rol N° 165, cc. 11° y 12°), o, en el marco de una solicitud para declarar la inhabilidad de un senador vitalicio por no reunir un requisito para acceder a dicho cargo, entonces vigente, esta Magistratura resolvió que no tenía competencia para resolver peticiones relativas a la validez o legitimidad de normas constitucionales *“ya sea que tal invalidez o ilegitimidad se apoye en su contenido o en una falta de correlación con una determinada situación política”* (STC Rol N° 272, c. 9°).

**UNDÉCIMO:** Que, atendido lo previamente señalado, comenzaremos con las **causales de inhabilidad**, las que se distinguen en absolutas y relativas. Las primeras norman los requisitos generales mínimos de elegibilidad y están desarrolladas en los artículos 48 y 50 de la Constitución. Se trata de exigencias dirigidas a todos los ciudadanos, como tener una determinada edad y estudios, residencia en la zona que se aspira a representar y derecho a sufragio. Su omisión imposibilita el acceso a la postulación, por lo que son preexistentes al ejercicio mismo del cargo, siendo competencia del Consejo del Servicio Electoral *“rechazar las declaraciones de candidaturas que no cumplan con los requisitos establecidos en los artículos 25, 48 y 50 de la Constitución Política de la República (...)”*, pudiendo reclamarse de dicha decisión ante el Tribunal Calificador de Elecciones, según lo disponen los artículos 19 y 20 de la Ley N° 18.700, Orgánica Constitucional sobre Votaciones Populares y Escrutinios, cuyo texto refundido, coordinado y sistematizado fue fijado por el D.F.L. N° 2, de 2017, del Ministerio Secretaría General de la Presidencia.

Por su parte, las causales de inhabilidad relativa están dirigidas a determinadas autoridades que ejercen los cargos taxativamente desarrollados en el artículo 57 de la Constitución y que, en virtud de dicho ejercicio, les imposibilita postular a ejercer la función parlamentaria. También, al igual que en el caso de las inhabilidades absolutas, es deber del Consejo del Servicio Electoral el análisis de la eventual desestimación de estas candidaturas, siendo competente la justicia electoral para resolver, en definitiva. Si bien es un impedimento respecto de una persona que, en términos generales, puede postular al cargo, la sentencia Rol N° 110-2013, c. 2°, del Tribunal Calificador de Elecciones, siguiendo lo razonado por esta Magistratura en

STC Rol N° 591, c. 8°, estimó que “[l]a jurisdicción constitucional debe asegurar que, efectivamente, todas las autoridades públicas sujeten sus actos a las normas, valores y principios constitucionales, de modo que cada una de las funciones estatales se desarrolle dentro de un ámbito correcto y de legítimo ejercicio de la función constitucional que les compete”.

En el caso de que las inhabilidades sean posteriores a la presentación de una candidatura, esto es, sobrevinientes por concurrir la causal con posterioridad a la elección del parlamentario, surge la competencia del Tribunal Constitucional para conocer y resolver a la luz del anotado artículo 93 inciso primero, N° 14, de la Constitución.

**DUODÉCIMO:** Que, esta Magistratura se ha pronunciado respecto de las inhabilidades en diversas oportunidades. En STC Rol N° 452, conoció una solicitud de un grupo de diputados para declarar la inhabilidad de un senador condenado en sentencia penal ejecutoriada, quien habría perdido el derecho a sufragio y, en consecuencia, un requisito de elegibilidad. Se trataba de una inhabilidad sobreviniente de un parlamentario en ejercicio que ya no mantenía la calidad de ciudadano. El Tribunal estimó improcedente declarar la inhabilidad, dado que el parlamentario había sido condenado a través de sentencia firme y la cualidad de ciudadano se perdió por el solo ministerio de la ley, “sin que sea necesario ni procedente ninguna resolución judicial posterior para producir el efecto indicado” (c. 9°), agregando que “el parlamentario condenado cesa ipso jure en su cargo, por haber perdido un requisito general de elegibilidad”.

En STC Rol N° 2087, el Tribunal se pronunció respecto de una solicitud de inhabilidad presentada por un grupo de diputados referida a una senadora que, previo a su designación para llenar una vacante, había ejercido como Ministra de Estado, por lo que denunciaban habría incurrido en la causal prevista en el artículo 57 incisos primero, N° 1, y segundo, de la Constitución. Dicha sentencia analizó latamente el mecanismo de reemplazo de diputados y senadores en el sistema jurídico chileno, en que se suprimieron las elecciones extraordinarias complementarias, explicitando que la Constitución ha previsto que ambas Cámaras se integren con parlamentarios reemplazantes al margen del sistema electoral público (cc. 5° a 9°). El requerimiento fue desestimado al no ser admisible generar una prohibición más allá de lo previsto en la Constitución y con ello perturbar el régimen democrático que consagra su artículo 4° (c. 16°), por lo que los diputados y senadores designados para reemplazar a un parlamentario cesado en su cargo, únicamente deben cumplir con los requisitos generales previstos en los artículos 48 y 50 de la Constitución (c. 20°), única interpretación conforme con la exigencia del artículo 51, en tanto “[e]l reemplazante deberá reunir los requisitos para ser elegido diputado o senador, según el caso”, por lo que, a las personas designadas por los partidos políticos para proveer las vacantes de diputado o senador, que se produzcan entre dos elecciones periódicas, no les resulta aplicable la inhabilidad del artículo 57.

**DÉCIMO TERCERO:** Que, a su turno, las **causales de incompatibilidad** “son el fundamento, origen o motivo, inmediato y necesario, del impedimento o tacha legal para ejercer la función parlamentaria en forma coetánea con uno o más cargos diversos.” (Castillo, Hernán y Meneses, Raimundo (2013). *Control Constitucional, judicial y ético de los parlamentarios*. Santiago: Cuadernos del Tribunal Constitucional, N° 53, p. 124), por lo que se presentan con posterioridad a la elección y proclamación que realiza la justicia electoral y buscan imposibilitar el ejercicio simultáneo de cargos a través de la independencia de los parlamentarios en el ejercicio de sus funciones con exclusividad en el “cumplimiento de los importantes y pesados deberes que como tales asumen” (Silva Bascuñán, Alejandro (2000), *op. cit.*, p. 289). Sus antecedentes pueden remontarse ya a la Constitución de 1822 que prohibía, en su artículo 75, el ejercicio de dos oficios públicos simultáneos que resultaren incompatibles: “[l]os electos para la Corte de Representantes, durante su cargo, retendrán sus anteriores empleos, y no podrán obtener otros, si no son de rigurosa escala; pero si el empleo es incompatible, á juicio de la misma Corte, se nombrará para él un suplente”.

En nuestro ordenamiento, las causales de incompatibilidad están normadas en los artículos 58 y 59 de la Constitución, disponiéndose que “[p]or el solo hecho de su proclamación por el Tribunal Calificador de Elecciones, el diputado o senador cesará en el otro cargo, empleo o comisión incompatible que desempeñe” (artículo 58 inciso final). El Texto Constitucional, a vía ejemplar, imposibilita el ejercicio conjunto de los cargos de diputado y senador con todo empleo o comisión retribuidos con fondos del Fisco, de las municipalidades, de las entidades fiscales autónomas, semifiscales o de las empresas del Estado o en las que el Fisco tenga intervención por aportes de capital, y con toda otra función o comisión de la misma naturaleza; y con las funciones de directores o consejeros, aun cuando sean *ad honorem*, en las entidades fiscales autónomas, semifiscales o en las empresas estatales, o en las que el Estado tenga participación por aporte de capital.

Por su parte, según lo dispone el artículo 59 inciso primero de la Constitución, “[n]ingún diputado o senador, desde el momento de su proclamación por el Tribunal Calificador de Elecciones puede ser nombrado para un empleo, función o comisión de los referidos en el artículo anterior”, por lo que se trata de una incapacidad parlamentaria: una prohibición que contempla la Carta Fundamental para impedir la designación de un parlamentario electo en funciones públicas que sean incompatibles con las responsabilidades propias de los cargos de diputado o senador.

**DÉCIMO CUARTO:** Que, finalmente, las causales de cesación en el cargo parlamentario son inhabilidades para el desempeño de la función para la que han sido elegidos los diputados y senadores e impiden su continuación. Generan “la interrupción o terminación del Mandato Parlamentario, y la pérdida de la calidad de congresista de quien lo desempeñaba, debido a alguna causa sobreviniente; o la ejecución de ciertos actos que provoquen dicha caducidad; o al término natural del plazo señalado para el cumplimiento de las obligaciones y poderes conferidos”. Estas causales pueden ser naturales

o inhabilidades sobrevinientes. Así, *“son naturales, cuando solo señalan el término de la función parlamentaria y no representan una sanción para el parlamentario que incurre en ellas, como es el caso de la muerte de un parlamentario; del cumplimiento del plazo del mandato del mismo; o de la renuncia al cargo. Por otro lado, representan inhabilidades sobrevinientes, en los casos de cesación el cargo por incurrir el diputado o senador en la violación de alguna Prohibición Parlamentaria.”* (por ambas citas, Castillo, Hernán y Meneses, Raimundo (2013), *op. cit.*, p. 177).

Las causales de cesación tienen objetivos diferentes. La terminación del período del mandato por el cual han sido electos los diputados y senadores permite otorgar certidumbre al mandato mismo, siendo una causal natural para concluir el ejercicio del cargo a los cuatro y ocho años, respectivamente. Tratándose, por el contrario, de las inhabilidades sobrevinientes, éstas son sanciones que prevé directamente la Constitución por incurrir el parlamentario en una o más conductas no permitidas. Son prohibiciones de derecho estricto e interpretación restrictiva y que, bajo ningún respecto, pueden ser creadas por analogía, dado el importante efecto que generan de cesar anticipadamente en el cargo a un diputado o senador elegido por votación popular.

Se trata, además, de ilícitos previstos directamente en la Constitución, siendo la responsabilidad de carácter personal y por ello no es extensible su aplicación a la actuación de otras personas, órganos o titulares de órganos públicos (STC Rol N° 7724, c. 23°).

**DÉCIMO QUINTO:** Que, la Constitución regula en el artículo 60 las causales de cesación que producen la caducidad en el mandato parlamentario, normándose diversas hipótesis: i) ausencia del país no autorizada; ii) celebración de contratos o cauciones con el Estado; iii) aceptación para ser director de banco o sociedad anónima, ya sea personalmente o a través de terceros; iii) actuar como abogado o mandatario en juicio; ejercer influencias ante determinadas autoridades; iv) actuar o intervenir en actividades estudiantiles impidiendo el normal desenvolvimiento de la enseñanza; v) incitar de palabra o por escrito a la alteración del orden público; vi) propiciar el cambio del orden jurídico institucional por medios distintos a los contemplados en la Constitución; viii) comprometer gravemente la seguridad o el honor de la Nación; viii) infracción a las normas sobre transparencia, límites y control del gasto electoral; y ix) pérdida de los requisitos de elegibilidad o incurrir en las causales de inhabilidad del artículo 57. Finalmente, se establece la posibilidad de que diputados y senadores puedan renunciar a sus cargos *“cuando les afecte una enfermedad grave que les impida desempeñarlos y así lo califique el Tribunal Constitucional”*, según lo prescribe el artículo 60 inciso final de la Constitución.

Algunas de tales causales son muy objetivas en cuanto a la conducta prohibida, sin que requieran de la existencia de elementos adicionales que completen la figura prohibida.

**DÉCIMO SEXTO:** Que, el Tribunal Constitucional se ha pronunciado respecto de algunas de las causales de cesación parlamentaria. En STC Rol N° 190, resolvió una solicitud de un grupo de senadores para que se declarara la cesación en el cargo de un senador por la incompatibilidad que se denunciaba de éste con cargos en la administración de sociedades anónimas, por lo que incurriría en la causal prevista en el entonces artículo 57 inciso tercero de la Constitución (actual artículo 60 inciso tercero).

La aludida STC Rol N° 190, entregó directrices jurisprudenciales en torno a la sustanciación de este tipo de requerimientos como expresión del debido proceso y lo que implica valorar la prueba en conciencia. El Tribunal razonó que la inhabilidad parlamentaria en examen resulta aplicable a todas las sociedades anónimas, abiertas o cerradas (c. 14°), y, haciendo una valoración de la prueba documental, confesional y testimonial reunida en el proceso, fue desechado el requerimiento, al no acreditarse *“algún acto concreto de administración del requerido en las sociedades anónimas del denominado grupo Errázuriz”* (c. 44°), por lo que el parlamentario denunciado no incurrió en la causal invocada.

Luego, en STC Rol N° 970, se pronunció respecto de una solicitud de cesación en el cargo de un senador, quien, a juicio del grupo de diputados requirentes, habría incurrido en las causales previstas en el artículo 60 incisos cuarto y quinto de la Constitución: ejercer influencia indebida en el contexto de un conflicto laboral e incitación a la alteración del orden público de palabra o por escrito.

La sentencia indicada genera un precedente importante, en cuanto el Tribunal estimó que las causales de cesación se enmarcan en la categoría *“ilícito constitucional”*, por lo que, si bien no son hechos de relevancia penal, sí *“son conductas que se sancionan y por lo tanto su descripción debe encontrarse expresamente en la ley o, en este caso, en la propia normativa constitucional”* (c. 12°).

En resolución de inadmisión a trámite en causa Rol N° 7724, el Tribunal conoció de una solicitud de un grupo de diputados para declarar la cesación en el cargo de diversos parlamentarios por incurrir en la causal de incitación a la alteración del orden público prevista en el artículo 60 inciso quinto de la Constitución. Se estimó que el requerimiento no cumplía con la exigencia de contar con fundamentos de hecho y de derecho, en tanto se encontraba ausente la enunciación de la relación causal entre la alteración del orden público que, se denunciaba, habrían realizado los parlamentarios requeridos, y la incitación de éstos, puesto *“que aquello sobre lo cual se acusa es un ilícito constitucional. En tal sentido, la exigencia de fundamentación requiere a lo menos que la identificación de la incitación propicie una determinada consecuencia”* (c. 21°). Recurriendo a la supresión mental hipotética de la incitación alegada, no se comprobó que las declaraciones proferidas por los parlamentarios denunciados hayan sido decisivas respecto de los manifestantes (c. 22°). Unido a lo anterior, se razonó que la responsabilidad en el ilícito constitucional es personal y no atribuible a órganos colectivos, omitiéndose en el requerimiento que la alteración del orden público

fundamentó, respecto de los hechos en que habrían participado los requeridos, el Estado de Excepción Constitucional de Emergencia que decretó en aquella época S.E. el Presidente de la República (c. 24°).

Finalmente, en STC Rol N° 8123, esta Magistratura rechazó un requerimiento en contra de un diputado por incurrir en la causal de incitación a la alteración del orden público, debido a que *“no pudo formarse convicción de que, en concreto, una u otra actuación de las analizadas hayan causado la alteración del orden público a raíz de un acto generado por el parlamentario requerido, sin perjuicio que se pueda estimar que se trata de actos graves o reprochables política, social, ética o, incluso, penalmente”* (c. 105°).

### III. LOS PRINCIPIOS DE SUPREMACÍA Y DE LEALTAD CONSTITUCIONAL

**DÉCIMO SÉPTIMO:** Que, el Estatuto Parlamentario se vincula, a su vez, con el artículo 6° de la Constitución, conforme al cual, *“[l]os 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”*, agregando el inciso segundo que *“[l]os preceptos de esta Constitución obligan tanto a los titulares o integrantes de dichos órganos como a toda persona, institución o grupo”*.

La supremacía constitucional es un principio estructurante de nuestro Estado de Derecho y se expresa en dicha regla, de defensa de la Constitución. Ya la STC Rol N° 19, c. 6°, señaló que todas las normas que integran nuestro ordenamiento jurídico deben adecuarse a su texto y espíritu, teniendo la Carta Fundamental vinculación directa dirigida a las autoridades y a las personas, *“siendo, por ende, tales preceptos obligatorios, tanto para los gobernantes como para los gobernados”* (en igual sentido, STC Rol N° 7203, c. 16°).

La fuerza normativa de la Constitución es una característica que la define como Carta Fundamental, y de allí deriva su capacidad de irradiar a todo el ordenamiento jurídico, al punto que ninguna de sus disposiciones puede quedar al margen de ella o en pugna con su naturaleza jurídica (STC Roles N° 1287, c. 36°, y N° 2841, c. 4°). La supremacía constitucional garantiza la eficacia del Estado Constitucional de Derecho y el pleno respeto de los derechos de las personas. Por ello, las disposiciones de la Constitución obligan a toda persona, institución o grupo; a autoridades y ciudadanos.

**DÉCIMO OCTAVO:** Que, el principio en comento está recogido no sólo en nuestro país, sino que también es reconocido por la jurisprudencia de diversos Tribunales Constitucionales. En causa N° 5854-2005-PA/TC, el Tribunal Constitucional del Perú, analizando una Constitución que ha experimentado casi una veintena de reformas, falló que *“[l]a Constitución es norma jurídica y, como tal, vincula. De ahí que, con acierto, pueda hacerse referencia a ella aludiendo al «Derecho de la Constitución», esto es, al conjunto de valores, derechos y principios que, por pertenecer a ella, limitan y delimitan jurídicamente los actos de los poderes públicos. Bajo tal perspectiva, la*

*supremacía normativa de la Constitución de 1993 se encuentra recogida en sus dos vertientes: tanto aquella objetiva, conforme a la cual la Constitución preside el ordenamiento jurídico (artículo 51º), como aquella subjetiva, en cuyo mérito ningún acto de los poderes públicos (artículo 45º) o de la colectividad en general (artículo 38º) puede vulnerarla válidamente”, y la Corte Constitucional de Colombia en sentencia C-191/16, razonó que “Colombia es un Estado Social de Derecho (artículo 1 de la Constitución), no un Estado legal de Derecho. En un Estado meramente legal de Derecho, no existe un sistema jurídico sometido a la supremacía constitucional sino vinculado a la soberanía del legislador en la expedición de la ley, que somete el ejercicio del poder público. Esto quiere decir que el control del respeto de la supremacía constitucional es una pieza fundamental en la existencia y correcto funcionamiento del Estado de Derecho o, como en nuestro caso, del Estado Social de Derecho”.*

La supremacía constitucional es inherente a la esencia misma del Estado de Derecho. El Tribunal Constitucional español, en sentencia 259/2015, razonó que *“la Constitución misma es fruto de la determinación de la nación soberana por medio de un sujeto unitario, el pueblo español, en el que reside aquella soberanía y del que emanan, por ello, los poderes de un Estado”*. El deber de respetar y acatar la Constitución, sus normas y procedimientos, es base para consagrar el pleno respeto a los derechos fundamentales y la limitación de los poderes públicos, asegurando las competencias de los órganos que ésta prevé y los creados conforme a ella.

**DÉCIMO NOVENO:** Que, hermanado con el principio de supremacía constitucional se encuentra el principio de lealtad constitucional, a través del cual se concreta *“el más amplio deber de fidelidad a la Constitución”* (sentencia 42/2014 del Tribunal Constitucional de España), como expresión *“de la sujeción o acatamiento a la supremacía constitucional”* (González Alonso, Alicia (2003). *“La lealtad constitucional. La Constitución como orden de valores o como procedimiento”*. *Revista de Estudios Políticos*, N° 120, p. 332).

El deber de lealtad con la Constitución, como norma suprema, exige su acatamiento. No está previsto este deber directamente en su texto, pero es emanación directa de su supremacía al estructurar el Estado Constitucional de Derecho, por lo que no respetarla genera el indefectible resultado de mermar la institucionalidad toda. En el caso de los titulares de los poderes públicos se traduce en un deber general de realizar sus funciones de conformidad con aquélla (González, Alicia (2003), *ídem*).

La sentencia 101/1983 del Tribunal Constitucional español fue clara a este respecto: *“Los ciudadanos y los poderes públicos están sujetos a la Constitución y al resto del Ordenamiento jurídico”*, agregando que *“[l]a sujeción a la Constitución es una consecuencia obligada de su carácter de norma suprema, que se traduce en un deber de distinto signo para los ciudadanos y los poderes públicos; mientras los primeros tienen un deber general negativo de abstenerse de cualquier actuación que vulnere la Constitución, sin perjuicio de los supuestos en que la misma establece deberes positivos (arts. 30 y 31, entre otros), los titulares de los poderes públicos tienen además un deber general positivo de realizar sus funciones de acuerdo con la Constitución, es decir que el acceso al cargo implica un deber positivo de acatamiento*

*entendido como respeto a la misma, lo que no supone necesariamente una adhesión ideológica ni una conformidad a su total contenido, dado que también se respeta la Constitución en el supuesto extremo de que se pretenda su modificación por el cauce establecido en los arts. 166 y siguientes de la Norma Fundamental. Entendido así el acatamiento, como lo entienden acertadamente tanto el Ministerio Fiscal como la representación del Congreso, constituye un deber inherente al cargo público, una condición, en el sentido de requisito, con independencia de que se exteriorice o no en un acto formal.”.*

**VIGÉSIMO:** Que, este principio no pugna con la reforma de la Constitución, máxime si ésta contempla los procedimientos y requisitos para su enmienda o, incluso, sustitución íntegra. Prueba de ello puede citarse la Ley N° 21.200, que modificó el Capítulo XV de la Constitución Política y lo reemplazó titulándolo “*Reforma de la Constitución y del Procedimiento para elaborar una Nueva Constitución de la República*”, estableciendo, en sus artículos 127 a 143 un itinerario por vía de convocatoria a plebiscito para consultar a la ciudadanía por su voluntad de redactar una nueva Constitución y, en sus artículos 144 a 161, reglas “*Del nuevo procedimiento para elaborar una constitución Política de la República*”.

Tampoco pugnan los principios de supremacía y lealtad constitucional con el principio de representación democrática. En efecto, en un sistema democrático, como es el nuestro, de acuerdo con el artículo 4° de la Constitución, la representación supone la existencia de una relación extrajurídica específica, que se funda y manifiesta en la confianza: “*Se confía en un hombre desde la suposición de que tratará mis asuntos como si fueran los suyos propios, y de lo que hará con su mejor saber y su mejor conciencia*” (G.W.F. Hegel (1951). *Grundzüge der Philosophie des Recht*, Ed. Gans, par. 309 Zus, par. 311, par. 311 Anm., citado por Böckenforde, Ernst Wolfgang (2000). *Estudios sobre el Estado de Derecho y la democracia*, Madrid: Ed. Trotta, pp. 150 y 151). Para que ello suceda en la realidad los titulares de los órganos de representación popular son responsables y asumen las consecuencias por el indebido ejercicio de sus funciones, ya que, para que el pueblo confíe en ellos, no basta con que hayan sido elegidos por los ciudadanos, sino que, además, deben asumir su responsabilidad frente a ellos, lo cual “*supone que sus actos respeten el ordenamiento jurídico, por cuanto, este limita el poder dentro de las bases de un Estado Constitucional y Democrático de Derecho*” (STC Rol N° 9431, c. 11°). Por lo tanto, como dicen los profesores Pablo Marshall y Ramón Mayorga “*adoptar una forma de gobierno democrática no significa necesariamente asegurar el cumplimiento cabal del período establecido para el desarrollo de las funciones de una autoridad bajo cualquier condición. Por el contrario, su sujeción al imperio del derecho implica afirmar que un ejercicio antijurídico del poder podría acarrear el cese anticipado de sus funciones pese a haber sido democráticamente electa*” (Marshall, Pablo y Mayorga, Ramón (2017). “*Crítica y propuesta para un régimen de responsabilidad de los alcaldes en Chile*”. *Sistema Municipal Chileno: Desafíos y Perspectivas para el siglo XXI*, p. 2).

**VIGÉSIMO PRIMERO:** Que, manifestación concreta de los principios de supremacía y lealtad constitucional es que juramos o prometemos respetar la

Constitución y las leyes al asumir el ejercicio de nuestras funciones públicas, lo cual constituye una solemnidad previa a la actuación y que forma parte de la investidura regular a la que alude el primer inciso del artículo 7° de la Constitución. Lo hacemos los Ministros del Tribunal Constitucional, asimismo, al tenor del artículo 11 de la Ley Orgánica Constitucional que rige el actuar de esta Magistratura, y lo hicieron, también, tanto los diputados que han accionado en estos autos como la H. Senadora requerida, en conformidad con el artículo 5° de la Ley N° 18.918, Orgánica Constitucional del Congreso Nacional.

Entre tales disposiciones constitucionales se encuentran las referidas al estatuto de la función parlamentaria que deben respetar en su actuación y que suponen un deber de abstención de ciertas conductas durante el desempeño del cargo.

**VIGÉSIMO SEGUNDO:** Que, este juramento o promesa no es sino manifestación de la supremacía constitucional y del alcance que ostenta en nuestro sistema jurídico el artículo 6° de la Carta Fundamental, reformado en el año 2005, en virtud del cual todos los órganos del Estado someten “su acción a la Constitución y a las normas dictadas conforme a ella”, y garantizan “el orden institucional de la República”. Es lealtad con la Constitución, siendo “deber de todos (...) respetarla” (STC Rol N° 567, c. 4°).

**VIGÉSIMO TERCERO:** Que, por lo señalado, luego de un debido proceso, acreditar que un parlamentario incurrió en la causal de la anotada norma -con la consecuencia de que deba cesar en su cargo de diputado o senador- es una expresión de *ultima ratio* que exige analizar una cuestión de fuerte consecuencia institucional: que el parlamentario eludió el deber de cumplir con el artículo 6° de la Constitución: “[l]os preceptos de esta Constitución obligan tanto a los titulares o integrantes de dichos órganos como a toda persona, institución o grupo” (inciso segundo) por cuanto su infracción, como señala el mismo precepto, “generará las responsabilidades y sanciones que determine la ley” (inciso tercero), entendiéndose indudablemente que la palabra “ley” incluye a la Constitución en su carácter de norma superior del ordenamiento jurídico, si en ella se contempla la conducta ilícita, ya que se entiende conocida por todos y, con mayor razón, por quienes tienen como especial función elaborar las leyes acorde con las reglas, valores y principios contenidos en su texto.

#### IV. HECHOS Y TRAMITACIÓN DEL PROCESO CONSTITUCIONAL

**VIGÉSIMO CUARTO:** Que, la competencia de este Tribunal para conocer de la acción deducida, prevista en el artículo 93 inciso primero, N° 14, de la Constitución, encuentra sustento en su inciso decimoctavo, que dispone “[e]n el caso del número 14º, el Tribunal sólo podrá conocer de la materia a requerimiento del Presidente de la República o de no menos de diez parlamentarios en ejercicio”, agregando el inciso vigésimo que “[e]l Tribunal Constitucional podrá apreciar en conciencia los hechos cuando conozca de las

*atribuciones indicadas en los números 10º, 11º y 13º, como, asimismo, cuando conozca de las causales de cesación en el cargo de parlamentario”.*

**VIGÉSIMO QUINTO:** Que, su regulación, en lo no previsto en la Constitución, se encuentra en los artículos 117 y siguientes de la Ley N° 17.997, Orgánica Constitucional del Tribunal Constitucional, bajo el Párrafo 12, *“Inhabilidades e incompatibilidades de los Ministros de Estado y parlamentarios”*. Se norman los requisitos que debe contener el requerimiento (artículo 119); el traslado que debe otorgarse al parlamentario requerido para su contestación (artículos 121 y 126); las características que debe contener el eventual término probatorio que pudiera el Tribunal decidir iniciar (artículos 122 y 123); cuestiones relativas a notificaciones y regulación supletoria de determinadas disposiciones del Código de Procedimiento Civil (artículos 126 y 127); el cierre de la causa para su resolución (artículo 124); y los trámites posteriores a la dictación de la sentencia (artículos 125 y 128).

Se trata, así, de un proceso que es realizado por un Tribunal previsto en la Constitución que falla en derecho, ejerciendo jurisdicción constitucional luego de un debido proceso. La competencia se encuentra acotada a las causales que establece su artículo 60, disposición que prevé cuestiones diferentes a la eventual responsabilidad política, electoral o incluso penal en que puede incurrir un diputado o senador, resolviendo exclusivamente sobre un ilícito constitucional.

**VIGÉSIMO SEXTO:** Que, conforme da cuenta la expositiva, los trámites exigidos por la Constitución y la ley, en esta causa, fueron íntegramente cumplidos. Los requerimientos fueron acogidos a tramitación por el Pleno del Tribunal, otorgándose traslado a la H. Senadora señora Allende para que, dentro de plazo, contestara las aseveraciones formuladas en los requerimientos deducidos en su contra, traslado oportunamente evacuado.

**VIGÉSIMO SÉPTIMO:** Que, siguiendo lo previsto en el artículo 122 de la Ley Orgánica Constitucional de este Tribunal, junto con tener por contestados los requerimientos deducidos, acumulados, a fojas 248, en resolución de 19 de marzo de 2025, el Pleno estimó que no resultaba necesario recibir la causa a prueba atendido que los fundamentos de hecho en que éstos se fundaron no fueron controvertidos por la parte de H. Senadora señora Allende en su contestación.

Lo anterior, además, y conforme se tiene de lo resuelto, al tenerse por acreditados mediante prueba instrumental los siguientes elementos de hecho (causa Rol N° 16.138-25):

1. La calidad de Senadora de la señora María Isabel Allende Bussi, en representación de la 6ª Circunscripción Senatorial, Región de Valparaíso, cargo en el cual se encuentra en ejercicio, conforme al certificado del señor Secretario General del H. Senado de 13 de enero de 2025, que rola a fojas 112.
2. Que la H. Senadora señora Allende detenta la propiedad, como comunera, del bien raíz ubicado en calle Guardia Vieja N° 398, también signado bajo el N°

392, comuna de Providencia, Región Metropolitana de Santiago, conforme consta en certificados de inscripción con vigencia emitidos con fecha 13 de enero de 2025 por el Conservador de Bienes Raíces de Santiago: inscripción de fojas 4.796, número 5.614, del Registro de Propiedad del año 1977; inscripción de fojas 34.775, número 32.611, del Registro de Propiedad del año 1987; inscripción de fojas 48.509 número 30.595, del Registro de Propiedad del año 1989; inscripción de fojas 60.163, número 61.756, y fojas 60.164, número 61.757, correspondientes al Registro de Propiedad del año 1998, las que constan en estos autos a fojas 74, 82, 79, 77 y 72, respectivamente.

3. Que la H. Senadora otorgó mandato especial, por escritura pública, al señor Felipe Vio Lyon, con fecha 2 de septiembre de 2024, para que en su nombre y representación venda, enajene y transfiera el recién singularizado inmueble, conforme instrumento que rola a fojas 86 de estos autos.
4. Que, posteriormente, con fecha 30 de diciembre de 2024, fue suscrito contrato de compraventa entre las partes representadas por el mandatario recién individualizado y el Fisco de Chile, otorgado ante la titular de la 50ª Notaría de Santiago, señora Claudia Gómez Lucares, al que se otorgó Repertorio N° 95.512-2024 y fue protocolizado bajo el N° 95.512, el que rola a fojas 96 de autos.
5. Lo anterior, teniendo a la vista, a fojas 90, el Decreto Supremo N° 38, de 25 de noviembre de 2024, del Ministerio de Bienes Nacionales, que “autoriza adquisición de inmueble que indica para el Fisco de Chile-Ministerio de Bienes Nacionales, ubicado en la Región Metropolitana de Santiago”, respecto del inmueble antes singularizado.

**VIGÉSIMO OCTAVO:** Que, la señora Presidenta del Tribunal ordenó traer los autos en relación a fojas 261, fijándose su vista y posterior acuerdo, certificaciones que rolan a fojas 286.

**VIGÉSIMO NOVENO:** Que, cabe, por último, tener presente que el artículo 93 inciso vigésimo de la Constitución establece que “[e]l Tribunal Constitucional podrá apreciar en conciencia los hechos cuando conozca [...] de las causales de cesación en el cargo de parlamentario”, esto es, como lo señalamos en el Rol N° 8.123, se “(...) posibilita que el juez pondere las pruebas para configurar la causal con amplia libertad, pero no es sinónimo de arbitrariedad o decisionismo. Es un ejercicio que debe realizarse explicitando la actividad que efectúa el sentenciador para llegar a una conclusión, desde la argumentación jurídica (...)” (c. 62°).

#### **V. LA CAUSAL INVOCADA: “CESARÁ EN EL CARGO EL DIPUTADO O SENADOR QUE DURANTE SU EJERCICIO CELEBRARE O CAUCIONARE CONTRATOS CON EL ESTADO”**

**TRIGÉSIMO:** Que, de conformidad con las peticiones de los requerimientos presentados, el Tribunal Constitucional ha sido llamado a pronunciarse sólo respecto de una de las causales de cesación del Estatuto de las Prohibiciones Parlamentarias,

esto es, la prevista en el artículo 60 inciso segundo de la Constitución, en la parte subrayada que dice: “Cesará en el cargo el diputado o senador que durante su ejercicio celebrare o caucionare contratos con el Estado”.

**TRIGESIMO PRIMERO:** Que, como se explicó, en distintas oportunidades el Tribunal Constitucional se ha pronunciado respecto de las causales de cesación en el cargo parlamentario, aunque ésta es la primera oportunidad en que deberá hacerlo respecto de la que se refiere a la celebración de contratos con el Estado. De dicha jurisprudencia, ciertamente, se pueden extraer tres elementos interpretativos esenciales que han sido siempre sostenidos por esta Magistratura:

1. Como sucede respecto de todas las causales que constituyen el Estatuto de las Prohibiciones Parlamentarias, su interpretación es de derecho estricto, estando vedado al intérprete extender, por vía de analogía, el espectro normativo más allá de lo que prevé la disposición.
2. Es un ilícito constitucional previsto directamente en la Constitución, por lo que no constituye, *per se*, un tipo penal, disciplinario o de otra índole. La conducta descrita y, por tanto, prohibida, está en la propia Carta Fundamental.
3. La responsabilidad por infringir la causal de inhabilidad sobreviniente es de carácter personal.

**TRIGÉSIMO SEGUNDO:** Que, los tres elementos anteriores serán refrendados en esta sentencia, sin perjuicio además de comprender que la interpretación de la causal no puede descansar en un análisis aislado de los términos empleados en el artículo 60 inciso segundo de la Constitución, por cuanto ésta constituye un todo orgánico que obliga a la interpretación del precepto no solo para determinar su finalidad sino también cómo éste se inserta en forma armónica con otras normas y principios previstos en la misma Carta Fundamental.

### **1. Finalidad de la causal**

**TRIGÉSIMO TERCERO:** Que, la causal de cesación de cargo que afecta a los parlamentarios por celebrar contratos con el Estado fue establecida por la Constitución de 1925, con la misma redacción que tiene actualmente en el inciso segundo del artículo 60 del texto constitucional actual. Las actas de la Subcomisión Redactora de la Carta precedente dan cuenta de que ella fue recogida primero en el artículo 33 del proyecto, para posteriormente contemplarse en el artículo 31 de la Constitución promulgada. El objeto de la norma fue establecer “*la incompatibilidad entre las gestiones de interés particular y las de interés público*”, según lo expresó en las sesiones pertinentes José Guillermo Guerra, dejándose constancia que, al proponer el precepto, el S.E. el Presidente de la República, Arturo Alessandri Palma, consideraba imprescindible mantener esa disposición, que no era más, en su parecer, que la consagración de un sentimiento público (“*Actas Oficiales de las Sesiones celebradas por la*

*Comisión y Subcomisiones encargadas del estudio del Proyecto de Nueva Constitución Política de la República* (1929). Santiago: Imprenta Universitaria, p. 343).

Cabe considerar, sin embargo, que ya con anterioridad, mediante una reforma introducida en 1892 a la Carta Fundamental de 1833, se había incorporado en su artículo 21 como causal de inhabilidad para ser elegido diputado, y se añadía luego que lo mismo regía para los senadores, como de prohibición, por cuanto se señalaba que éste no podía *“celebrar ni caucionar contratos con el Estado sobre obras públicas o sobre provisión de cualquiera especie de artículos”*. Al discutirse el proyecto de reforma que modificó la Constitución de 1833, el diputado Julio Bañados Espinosa explicó que existían dos razones para establecer en la Constitución las que denominó *“incompatibilidades parlamentarias”*, entre las que se encontraba la prohibición de celebrar los referidos contratos con el Estado: una *“de carácter científico y otra de carácter político. La razón científica está basada en la independencia de los poderes públicos, y la razón política en la duda que se abriga acerca de la independencia personal que los funcionarios públicos puedan tener en el ejercicio de su mandato parlamentario”* (Actas de la Cámara de Diputados, de 20 de agosto de 1888).

El texto de 1925 extendió la causal a todo tipo de contratos y estableció una sanción por su infracción, cual era la caducidad del mandato legislativo, buscando así evitar abusos considerables que había desarrollado el régimen parlamentario. En el mismo sentido se dispuso que no podían ser elegidos diputados o senadores *“las personas naturales y los gerentes o administradores de personas jurídicas o de sociedades que tienen o caucionan contratos con el Estado”* (artículo 28 N° 4).

**TRIGÉSIMO CUARTO:** Que, comentando la inspiración de los preceptos que establecían tanto la inhabilidad para acceder al cargo como la causal de cesación, en su Tratado de 1963 don Alejandro Silva Bascuñán expresó: *“La razón de esta prohibición es el deseo de asegurar la independencia del elegido en relación a los intereses económicos capaces eventualmente de coartar su libertad o disminuir la pureza de propósitos con que cabe desempeñar las más altas funciones de la democracia”* (Silva Bascuñán, Alejandro (1963). *Tratado de Derecho Constitucional*, t. 3, Santiago: Ed. Jurídica de Chile, pp. 22 y 23). Por su parte, al referirse a la inhabilidad para ser elegido parlamentario, que se refiere también al impedimento de tener o caucionar contratos con el Estado, el profesor Carlos Estévez Gazmuri expresa que ello obedece a una *“razón de moralidad política”* (Estévez Gazmuri, Carlos (1949). *Elementos de Derecho Constitucional*. Santiago: Ed. Jurídica de Chile, p. 183). Corresponde a *“una razón de ética o moral política, esto es, que las personas que tengan negocios con el Estado no se identifiquen con los representantes de la Nación”* (Amunátegui Jordán, Gabriel (1950). *Manual de Derecho Constitucional*. Santiago: Ed. Jurídica de Chile, p. 396)

Al referirse específicamente al artículo 31 inciso segundo de la Constitución de 1925 que contemplaba la causal de cesación en el cargo con idéntica redacción a la contemplada en el texto actual, en la misma obra ya citada, el profesor Silva sostuvo

que “La cesación en el cargo parlamentario no se produce cuando el diputado o senador ejerce los derechos de que como persona privada es titular del modo como podría hacerlo cualquiera otra persona del país, aun cuando, en su actuación, deba encontrarse en relación con alguna de las instituciones comprendidas en el ya expuesto extenso concepto del Estado. Al discutirse la Constitución, don Romualdo Silva Cortés expresó en este sentido la conveniencia de que se exceptuaran los casos en que el parlamentario interviniera en causa propia, como expropiación u otras análogas; y el texto se dio por aprobado en esa inteligencia” (Actas, p. 162). En este mismo sentido, en informe confirmado por la Cámara de Diputados el 6 de junio de 1936, se estableció que no se aplica el texto en estudio cuando se trata de ejercer derechos que las leyes reconocen a todos los habitantes; por ejemplo, si se refiere a cesión de terrenos para la construcción de caminos. **Debe tratarse de un verdadero contrato, cuyas cláusulas hayan podido ser determinadas y discutidas libremente, de manera que no correspondería considerar tales, a nuestro juicio, los negocios jurídicos que se denominan contratos de adhesión, que se imponen, verbigracia, para aprovechar un servicio que presta el mismo Estado, por medio de alguna de las instituciones que lo integran, por ejemplo, con motivo de un transporte o flete en que se aprovecha una empresa marítima, ferroviaria o aérea del Estado, que frecuentemente lo hace en condiciones de monopolio”** (Silva Bascuñán, Alejandro (1963), *op., cit.*, p. 49).

De lo extractado resulta que, tanto la inteligencia que le dio a la causal la Comisión encargada de redactar el texto constitucional de 1925 al recoger la propuesta de don Romualdo Silva Cortés, como la que le dio el profesor Silva Bascuñán, conducen a sostener que el contrato con el Estado supone que las cláusulas de éste se hayan determinado y convenido libremente. De este modo no tendría esa característica cuando el parlamentario, como un particular cualquiera se enfrente a un acto unilateral del Estado en el que no tuvo la posibilidad de acordar sus términos, como sucede cuando, fuera de su voluntad, está sometido a la expropiación de uno de sus bienes o cuando se le imponen cláusulas mediante un contrato de adhesión para poder acceder a un servicio que otorga algún organismo estatal.

**TRIGÉSIMO QUINTO:** Que, para desentrañar la finalidad de la norma y el alcance que se le fue atribuyendo durante la vigencia de la Constitución de 1925, cabe recordar que en las Constituciones precedentes el pronunciamiento sobre las prohibiciones que afectaban al cargo popular correspondía exclusivamente a la Cámara a que perteneciera el respectivo parlamentario, por reclamo que podía promover cualquier persona y en la que decidía el pleno previo informe de la Comisión de Constitución, Legislación, Justicia y Reglamento de la respectiva Corporación. Tal facultad se fundaba en que, como los efectos de lo que decidiera la respectiva Cámara incidirían tanto en la forma de su integración como en su debido funcionamiento, se entendía que el propio Parlamento estaba en las mejores condiciones para velar por la correcta aplicación de los correspondientes preceptos constitucionales.

Mientras las Cámaras ejercieron la facultad, numerosos informes de sus respectivas Comisiones de Constitución, Legislación, Justicia y Reglamento fueron elaborando una rica doctrina con motivo de pronunciarse sobre las denuncias planteadas en contra de sus miembros. Así, al pronunciarse sobre los alcances del término “*contrato*”, se sostuvo que tiene los caracteres de tal, para estos efectos, una concesión administrativa, que es un convenio bilateral con el órgano público, pero no el simple permiso o autorización que otorga éste; en tal sentido se estimó que tanto un decreto supremo que se limita a extender en favor de un diputado un permiso de tráfico aéreo para el transporte público de pasajeros y de carga, es un acto unilateral del Estado y no un contrato (Informe de la Comisión de la Cámara de Diputados de 7 de septiembre de 1957, aprobado por ésta el 10 de junio de 1959), como también un decreto que autoriza a un parlamentario para instalar comunicación directa de radio entre su casa particular y su fundo (Informe de 7 de agosto, aprobado por la Cámara de Diputados el 14 de agosto de 1958); se sostuvo que un parlamentario puede transferir el dominio del predio expropiado, ya que no se trata de un contrato ni un acto voluntario (Informes de la Comisión de la Cámara de Diputados, aprobados tácitamente en sesiones de 15 de junio de 1942 y de 3 de enero de 1946) y todavía, con mayor razón, si sólo está representando a su cónyuge (Informe de la misma Comisión de Legislación y Justicia, aprobado el 3 de junio de 1952); asimismo, se señaló que también puede, como cualquier otro ciudadano, convenir el precio del predio expropiado (Comisión del Senado, aprobado el 28 de mayo de 1947) o aceptar en parte de pago de una expropiación una casa perteneciente a la Corporación de la Vivienda (Informe de 26 de noviembre de 1954, aprobado por la Cámara el 22 de diciembre).

En cuanto a la aplicación que se dio al concepto de “*Estado*”, se observa una inclinación a limitarlo **al Fisco** o a *instituciones fiscales*, opinión restrictiva con la que no todos los comentaristas de la Constitución de 1925 concordaban. Debe recordarse, en efecto, que el Senado, en sesión de 29 de diciembre de 1931, por 23 votos contra 3 abstenciones, estimó que no se aplicaba la disposición respecto del contrato celebrado con la Caja de Crédito Popular “*entidad distinta y separada del Fisco*”; el 21 de junio de 1945 la Cámara aprobó por unanimidad un informe de su Comisión, declarando que no se produce la cesación si el diputado es director de la sociedad que ha contratado con la Corporación de Fomento, porque ésta no es una institución fiscal sino una persona jurídica de las llamadas semifiscales; del mismo modo, el 9 de abril de 1947 se aprobó tácitamente el dictamen de su Comisión, en relación a un contrato de arrendamiento celebrado con la Beneficencia Pública, por ser total y absolutamente independiente del Estado.

**TRIGESIMO SEXTO:** Que, por su parte, la Constitución Política de 1980, sus reformas y leyes complementarias posteriores no muestran ninguna variación de fondo relativa a la causal de inhabilidad sobreviniente de que tratamos, ni en la historia de su establecimiento se expresan cambios en sus motivaciones o

fundamentos, manteniendo en todo esto incólumes los principios y la regulación de fondo adoptada en la Carta de 1925.

Con todo, se acentuó, según aparece de los debates en la Comisión de Estudios de la Nueva Constitución el sentido ético y de probidad política que sustenta la norma. Además, en su sesión 371ª, de 16 de mayo de 1978, al mantener el texto del precepto que provenía de la Constitución previa y recogiendo la interpretación del constituyente de 1925 y la doctrina proveniente de los informes de las comisiones de las Cámaras, sus integrantes concordaron en que los contratos a que debe referirse la causal habían de ser aquellos que signifiquen un beneficio pecuniario especial al congresista, propio del contrato, que no fuera producto de una situación a que estuviera sometida la generalidad de los habitantes del país, indicando el Comisionado Sr. Carmona que deberían excluirse de entre los prohibidos los contratos de adhesión, los que se celebran con empresas del Estado que prestan servicios de utilidad pública o servicios monopólicos y los que importen hacer uso de una facultad concedida a la generalidad de los habitantes, para circunscribir la aplicación de la causal a quien *“realice un contrato especial, ya sea en carácter individual o como gerente, administrador o director de una sociedad o empresa, que signifique concurrir a una propuesta con el Estado para proporcionarle, por ejemplo, una obra o un suministro, o para sacar un provecho pecuniario particular, propio de ese contrato”*, acordándose darle tal sentido y alcance de la causal (*Actas de la Comisión de Estudio de la Nueva Constitución*, p. 2583).

**TRIGÉSIMO SÉPTIMO:** Que, de todo de lo anterior resulta que la disposición que estableció la caducidad del mandato legislativo, prevista en el artículo 31 de la Carta de 1925 y en la primera parte del inciso segundo del artículo 60 del texto de 1980 y que deriva de una prohibición que ya disponía la Constitución de 1833 a partir de 1892, tiene una larga tradición en nuestra institucionalidad y persigue velar por la autonomía de la función parlamentaria. Ello, tanto porque se estableció para evitar abusos, como los que se habían producido durante la vigencia del régimen parlamentario, cuanto porque lo que se buscó fue responder a un sentimiento público que exigía establecer una efectiva incompatibilidad entre las gestiones de interés particular y las de interés público, por la posible confusión entre tales intereses ya que, aunque en un hecho concreto podrían parecer no ser contradictorios, proyectan una sombra de sospecha sobre el atropello al interés público que se busca garantizar.

El constituyente no ha querido distinguir entre casos específicos, sino establecer una prohibición general, justamente porque toda distinción puede conducir a abusos y, además, y en todo caso, al desprestigio de la institucionalidad de la República. Ello es sin perjuicio de que, como la interpretación de la causal debe interpretarse en forma estricta, teniendo presente los valores que resguarda y la finalidad que persigue, tanto las Cámaras, la doctrina y los constituyentes de 1925 y 1980 han establecido algunas excepciones que no hacen sino reafirmar que el problema que se quiere evitar es el de colisión de intereses particulares de los

parlamentarios con los intereses públicos que les toca defender en ejercicio de su mandato de representación popular.

**TRIGÉSIMO OCTAVO:** Que, lo que hemos expuesto sobre la finalidad de la causal y de los consecuentes límites que tiene su interpretación, nos conducen a reafirmar que, como toda prohibición parlamentaria, la que invocan los requirentes en estos autos acumulados debemos interpretarla en forma estricta, como ha señalado reiteradamente este Tribunal cuando ha conocido de estas materias. No se nos olvida que como se trata de una limitación de derecho público que afecta el ejercicio del cargo parlamentario, cuya infracción apareja la sanción de la cesación en el cargo de congresal, la aplicación de esta norma prohibitiva *“debe dirigirse solamente a los casos expresa y explícitamente contemplados en la Constitución, pues se trata de preceptos de derecho estricto, y no puede hacerse extensiva a otros, sea por similitud, analogía o extensión, conforme al principio de la interpretación restrictiva de los preceptos de excepción unánimemente aceptado por la doctrina y aplicado reiteradamente por este Tribunal, entre otras causas, en las enroladas bajo los N°s 21, 67 y 190”* (STC Rol N° 1357, c 11°).

## **2. La causal a la luz de una interpretación sistemática y armónica de la Constitución**

**TRIGÉSIMO NOVENO:** La finalidad que persigue la norma que examinamos, vinculada a la necesidad de garantizar a la ciudadanía que, en el ejercicio de su función, los titulares de un órgano público, como son los parlamentarios, no confundan sus intereses particulares con el interés general, se encuentra recogida en diversos otros preceptos constitucionales. No puede olvidarse, al efecto, que la Constitución *“debe ser concebida con la cualidad de un sistema o conjunto armónico de principios y preceptos, lo cual quiere decir que unos y otros no pueden ser considerados aisladamente”* (Cea Egaña, José Luis (1979). *“Bases para la interpretación auténtica de la Constitución”*. *Revista Chilena de Derecho*, Vol. 6, p. 290) y por ello la norma en examen forma parte de un conjunto de reglas contempladas en la Carta Fundamental, por lo que no cabe realizar una interpretación aislada del texto que funda la causal.

**CUADRAGÉSIMO:** Que, al revisar las demás causales de cesación en el cargo parlamentario establecidas, asimismo, en el artículo 60 de la Carta Fundamental, resulta que persiguen la misma finalidad desde que en ellas se busca evitar conflictos de intereses que lleven a confundir el interés personal del parlamentario con el general que debe orientar su desempeño. Son causales de inhabilidad sobreviniente de derecho estricto -y de carácter preventivo- ya que imponen la sanción constitucional a quien *“caucionare contratos con el Estado, o el que actuare como procurador o agente en gestiones particulares de carácter administrativo, en la provisión de empleos públicos, consejerías, funciones o comisiones de similar naturaleza. En la misma sanción incurrirá el que acepte ser director de banco o de alguna sociedad anónima, o ejercer cargos de similar importancia en estas actividades”*.

**CUADRAGÉSIMO PRIMERO:** Que, por otra parte, en relación a la particular conducta prohibida, dentro de las disposiciones de la Constitución sobre el Estatuto Parlamentario, el numeral 8 de su artículo 57 repite la limitación que analizamos, al disponer, esta vez como causal de inhabilidad, que *“No pueden ser candidatos a diputados ni a senadores: 8) Las personas naturales y los gerentes o administradores de personas jurídicas que celebren o caucionen contratos con el Estado”*, para luego señalar que las personas mencionadas en tal numeral *“no deberán reunir esas condiciones al momento de inscribir su candidatura”*, constituyendo, por lo tanto, un requisito para acceder al cargo el no encontrarse vinculado por tal tipo de contrato. El mismo hecho de que tales circunstancias constituyan inhabilidades para ser candidato al Parlamento, demuestra que con la causal de cesación que nos ocupa no se está cautelando simplemente un uso abusivo del cargo, pues si así fuere no se le ve el sentido a la inhabilidad previa de igual contenido, puesto que supone necesariamente que el contrato se celebre cuando el aspirante a candidato no tenga aún la calidad de congresal, de modo que mal podría abusar de un cargo de que no está en posesión. Ello reafirma que la finalidad última, tanto de la inhabilidad como de la causal de cesación en el cargo, más que simplemente evitar abusos, es la de preservar la independencia de los senadores y diputados frente al Ejecutivo y, a la vez, evitar los conflictos entre intereses privados y públicos que pudieran colisionar. Por ello, la que analizamos es una **prohibición eminentemente preventiva** y no incorpora exigencias que otros preceptos suelen añadir, tales como *“gravemente”*, *“abusando de su cargo”*, *“en perjuicio del Estado”*, u otras de redacción similar.

Asimismo, la Constitución hace extensiva, como impedimento durante el ejercicio del cargo a otros funcionarios que integran importantes órganos del Estado, la causal de celebración de contratos con el Estado. En tal caso se hallan los ministros de Estado, quienes, mientras desempeñen su cargo *“estarán sujetos a la prohibición de celebrar o caucionar contratos con el Estado”* (artículo 37 bis inciso segundo) y también los propios miembros de este Tribunal Constitucional, por cuanto, de acuerdo con el artículo 92 inciso segundo parte final, *“no podrán ejercer la profesión de abogado, incluyendo la judicatura, ni cualquier acto de los establecidos en los incisos segundo y tercero del artículo 60”*.

Tanto las recién mencionadas disposiciones como la causal de cesación que analizamos se vinculan con lo dispuesto en el inciso primero del artículo 8° de la Constitución, incorporado a su texto por la ley de reforma N° 20.050, de 2005, y en virtud del cual *“el ejercicio de las funciones públicas obliga a sus titulares a dar estricto cumplimiento al principio de probidad en todas sus actuaciones”*. Para ajustarse a tal postulado, la Ley N° 20.414, de Reforma Constitucional, en materia de transparencia, modernización del Estado y calidad de la política, además agregó dos incisos al artículo 8° para disponer ahora su inciso tercero que *“El Presidente de la República, los Ministros de Estado, los **diputados y senadores**, y las demás autoridades y funcionarios que una ley orgánica constitucional señale, deberán declarar sus intereses y patrimonio en forma*

*pública” y su inciso 4° que “Dicha ley determinará los casos y condiciones en que esas autoridades delegarán a terceros la administración de aquellos bienes y obligaciones que supongan conflicto de interés en el ejercicio de la función pública. Asimismo, podrán considerar otras medidas apropiadas para resolverlos y, en situaciones calificadas, disponer la enajenación de todo o parte de esos bienes”.*

La norma que examinamos forma parte entonces del sistema de probidad pública cuyos fundamentos están en el señalado artículo 8° de la Constitución y que se desarrolla en la legislación. Así, por ejemplo, este tipo de inhabilidades sobrevinientes se aplica de igual modo a quienes ostenta cargos de elección popular a nivel comunal, como sucede con los alcaldes y concejales, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 59, 74 c) y 75 letra a) de la Ley N° 18.695, Orgánica Constitucional de Municipalidades, respectivamente. En cuanto a los concejales, la norma está morigerada, autorizándose la contratación con la respectiva municipalidad cuando el valor del inmueble que se pretende adquirir no exceda de 200 UTM y debiendo el concejal, en todo caso, abstenerse de participar en la adopción de decisiones vinculadas con la materia por configurar en cualesquiera circunstancias una causal de implicancia (Dictamen de la Contraloría N° 6104/96).

### **3. Características particulares de la norma que contiene la causal**

**CUADRAGÉSIMO SEGUNDO:** Que, por último y antes de adentrarnos a resolver derechamente los requerimientos a nuestra consideración, cabe tener presente algunas particularidades que reviste la regla que contempla la causal de cesación en el cargo de que se trata.

Al efecto, cabe recordar que las normas contempladas en la Carta Fundamental pueden ser positivas o negativas, dependiendo de su formulación. En este sentido, las normas positivas son aquellas que ordenan hacer algo a las personas, órganos, o grupos de la sociedad civil y a los órganos del Estado o a sus titulares; las negativas, en cambio, ordenan una abstención. Recogiendo esa clasificación, la norma contenida en el inciso segundo del artículo 60 constituye una norma jurídica negativa dirigida a los diputados y senadores, en cuanto les ordena y obliga a abstenerse de celebrar o caucionar contratos con el Estado durante su mandato parlamentario. Por tanto, el sentido de la norma es dar una orden constitucional de abstención que alcanza a los congresistas durante el ejercicio de sus cargos.

Por otra parte, es una norma preventiva por cuanto busca garantizar la independencia de los parlamentarios frente al Gobierno y evitar la influencia indebida para la prosecución de intereses personales de índole económica y/o la posición de dependencia respecto de otros poderes, sin que se requiera demostrar que, en el hecho, tal influencia se ha producido. Lo anterior, por cuanto es una norma ética que busca instaurar una moralidad política que blindada a los representantes

electos de cualquier sospecha respecto a su autonomía y de eventuales conflictos de intereses en el ejercicio de sus potestades y funciones públicas.

Las reglas que previenen conflictos de intereses y las que imponen prohibiciones, como es la que examinamos, son siempre de derecho estricto, incluso en el ámbito privado, por cuanto no admiten ni la analogía ni disminuir su sentido atendiendo a si produjeron o no un resultado dañino o si vulneraron un valor constitucional. Por lo demás, la prohibición de caucionar contratos con el Estado, también contenida en la primera parte del inciso segundo del artículo 60 de la Constitución, desde que la caución cede en su favor, demuestra que la norma no exige perjuicio fiscal.

En este sentido, no requiere de la existencia de conductas adicionales que completen la figura prohibida, como sucede con otras contempladas en el mismo artículo 60, como es, por ejemplo, *“el de incitar de palabra o por escrito a la alteración del orden público”*. La conducta está acotada a celebrar un contrato con el Estado.

La jurisprudencia comparada refuerza el carácter ético de esta índole de normativa. Así lo ha sostenido el Consejo de Estado de Colombia. En efecto, al conocer algunos casos similares, ha precisado que *“[...] el objeto del proceso es ético, en tanto las causales establecidas por el Constituyente reflejan un código de conducta, que tiene por finalidad reprochar y sancionar comportamientos contrarios a la dignidad del cargo que ejercen los representantes del pueblo. Dignidad que surge con el voto ciudadano y el principio de representación democrática”* (Colombia, Consejo de Estado, sentencia de 26 de junio de 2024, Número de Radicación 2024-01495-00, demandante Carlos Mario Patiño González, c. 139°). Demarcando la competencia del órgano jurisdiccional a cargo de resolver la pérdida de investidura de un grupo de parlamentarios, esta misma instancia sostuvo que *“[a] partir de la tipificación de las conductas objeto de reproche, ha de entenderse que el juez de la pérdida de la investidura debe juzgar si determinada conducta, acto o acción de quién ostenta la representación popular, se ajusta a lo que el Constituyente y el legislador esperan de él”* (Colombia, Consejo de Estado, sentencia de 26 de junio de 2024, Número de Radicación 2024-01495-00, demandante Carlos Mario Patiño González, c. 140°).

**CUADRAGÉSIMO TERCERO:** Que, como ya hemos dicho, estas prohibiciones de conducta, que implican abstenerse de ejecutarlas, forman parte del Estatuto de la Función Parlamentaria establecido en la Constitución que todo congresal se comprometió a respetar al asumir sus funciones.

Constituyendo la causal en examen una norma de abstención, de carácter ético, de derecho estricto y por ello preventiva, la circunstancia de ejecutar la conducta prohibida cuya sanción es la cesación en el cargo representativo, ello no conduce a tener que probar, si en el hecho, hubo una confrontación entre el interés personal del parlamentario y el interés público que éste debe resguardar. No está en juego la moralidad, conducta social o su honestidad para determinar si obró de buena o de

mala fe, en tanto ésta se mire como convicción íntima, porque la causal supone una conducta objetiva, cual es, si celebró un contrato con el Estado.

La causal, por lo tanto, opera en forma preventiva en resguardo de la finalidad que persigue, porque la conducta conlleva un riesgo de confusión, por falta de imparcialidad, entre los intereses privados y los intereses públicos. Y ese riesgo de confusión, que amenaza la probidad y la moralidad política, es lo que el constituyente no tolera y por eso establece la prohibición y una sanción por su incumplimiento. Incluso, pues, para casos en que el Estado no resulte en absoluto perjudicado por el contrato, y, aun para casos en que resulte evidentemente beneficiado. Porque el constituyente no ha querido distinguir caso a caso, pues eso en sí mismo supondría un riesgo, una puerta abierta para el abuso, para la discriminación y para el debate respecto de ese beneficio o de esa pérdida. La probidad pública, entendida no solo como el recto hacer sino, también, como el recto ejemplo ante la opinión pública, o como la evitación del riesgo de conflicto de intereses, exige que la prohibición sea objetiva y, sin duda, lo es.

Por último, debemos tener presente que la conducta proscrita es la celebración de un contrato. El constituyente no se pronuncia sobre el régimen jurídico aplicable al contrato. Al respecto, la jurisprudencia comparada, ante inhabilidades constitucionales de tenor similar, indica que estos contratos consisten en actos jurídicos susceptibles de generar derechos y obligaciones, ya sea que estén previstos o regulados por el derecho privado, en disposiciones especiales, o derivados de la autonomía de la voluntad, siendo irrelevante el régimen aplicable a la convención (Colombia, Consejo de Estado, sentencia de 26 de junio de 2024, Número de Radicación 2024-01495-00, c. 170°).

## VI. RESOLUCIÓN DE LOS REQUERIMIENTOS

### **1. Primer argumento dado por la defensa de la H. Senadora Allende: el contrato es de carácter administrativo y no se ha perfeccionado**

**CUADRAGÉSIMO CUARTO:** Que, en su contestación, la H. Senadora sostiene que el contrato de compraventa de la casa de la familia Allende, celebrado entre sus copropietarios –actuando a través de un representante con poder para suscribirlo (artículo 60 inciso tercero)- y el Fisco de Chile, como se adquiere para un fin público, consistente en transformarla en un museo que colabore a perpetuar la memoria de un Presidente de la República de innegable importancia en la historia republicana, es un contrato de carácter administrativo que sólo se perfecciona cuando el decreto supremo que lo apruebe quede totalmente tramitado y tomado de razón por la Contraloría General de la República. Y como no existe dicho decreto, el contrato no llegó a celebrarse, de forma tal que la causal de cesación del mandato legislativo, contemplada en el artículo 60 inciso segundo de la Constitución, no se configuró.

Tal argumentación, respaldada por un informe en derecho emitido por el Profesor y ex Ministro de la Excm. Corte Suprema, don Pedro Pierry Arrau, puede ser rebatida desde varios puntos de vista.

**CUADRAGÉSIMO QUINTO:** Que, desde lo anterior, y aun cuando el estatuto que rige la perfección del contrato no determina el *quid* de la controversia constitucional, no es posible compartir lo razonado en el informe en derecho acompañado a la contestación, ya que identifica el contrato con los actos administrativos previos y posteriores a su celebración. Al efecto, la doctrina ha distinguido con nitidez distintos tipos de actos jurídicos que podrían verse envuelto en un procedimiento de contratación, cada uno con naturaleza y funciones diversas. Así, el acto de aprobación, que la H. Senadora estima faltante, no puede confundirse ni con el acto de autorización, ni con el contrato mismo: *“La ‘aprobación’ se diferencia en forma neta de la ‘autorización’. Si bien tienen en común que ambas son formas en que haya expresión el control preventivo, aun dentro de éste se distinguen o diferencian porque una de ellas, la autorización, se produce a priori, vale decir, antes de la emanación del respectivo acto y la otra, la aprobación, ‘a posteriori’, o sea después de la emanación del acto en cuestión, pero antes de que el mismo adquiera eficacia. No es posible, entonces, equiparar o identificar ‘autorización’ con ‘aprobación’. Trátase, en suma, de dos actos autónomos entre sí, aunque pertenezcan al control preventivo. La autorización le confiere ‘validez’ al acto que se emita en mérito a ella, en tanto que la aprobación sólo le confiere ‘eficacia’ al acto aprobado, el cual, de por sí, ya era válido”* (Marienhoff Miguel, Santiago. *Tratado de Derecho Administrativo*, Tomo I, p. 230). En el mismo sentido se ha dicho: *“El acto de aprobación produce el efecto jurídico de dar eficacia a un acto válido anterior. Es decir, que el acto aprobado tiene desde el momento de su emisión todos los caracteres que la ley exige para su validez, pero no puede producir efecto hasta que viene el acto de aprobación. De aquí se desprende que el acto aprobado y el acto de aprobación son dos actos jurídicos sucesivos diferentes, en los que la voluntad de los dos órganos que los realizan no coinciden en cuanto al objeto y fin de sus respectivos actos, puesto que mientras el objeto y fin del acto aprobado es el que se manifiesta en su contenido, el objeto y fin del acto aprobatorio tiende normalmente a mantener la regularidad en el funcionamiento de la Administración y a preservar intereses más amplios que los que afecta en forma directa el acto aprobado. De esta manera hay que concluir que el particular adquiere derechos o contrae obligaciones por virtud del acto aprobado, respecto del cual el de aprobación no es elemento integrante, sino simplemente complementario”* (Fraga, Gabino (2000). *Derecho Administrativo*, 40ª Ed., México: Ed. Porrúa, pp. 235-236). Aún más, refiriéndose específicamente al perfeccionamiento del contrato administrativo, Vocos Conesa aclara que *“La posterior aprobación -en tanto se trata de una forma de ejercicio del control administrativo preventivo- sólo le confiere eficacia a ese acto válido anterior”* (Vocos Conesa, Juan Martín (2010). *“El Perfeccionamiento del contrato administrativo”*, *AÍDA*, N° 8, pp. 528-529)

En sentido contrario, el informe en derecho de Pedro Pierry Arrau sostiene que *“la aprobación del contrato como expresión de la voluntad de la Administración ha sido tratada*

recurrentemente por la doctrina en relación con los contratos administrativos. Como señala el influyente tratadista André de Laubadère, la aprobación constituye la expresión del consentimiento de la Administración, y la conclusión del procedimiento vinculado a aquello, por lo que solo a partir de lo primero el contrato queda concluido y la autoridad vinculada contractualmente” (fs. 122-123). Sin embargo, no es efectivo que en los sistemas comparados la aprobación del contrato tenga los efectos que se le atribuye, pues en general se sostiene una relativa libertad de formalidades en la celebración del contrato (Pâques, Michel (1991). *De L’acte unilatéral au contrat dans l’action administrative*. Bruxelles: E.story-Scientia, pp. 162-163), planteándose que el acto de aprobación de un contrato opera como una condición suspensiva (Georges, Philippe (1980). *Droit public: Concour Administratifs*, 3ª Ed., Sirey, p. 285). En España se ha establecido expresamente que “Los contratos que celebren los poderes adjudicadores se perfeccionan con su formalización”, y no obstante aquello, la doctrina ha señalado que la formalización se trata de un presupuesto de eficacia de un contrato ya existente: “El acto de adjudicación como tal se producirá por escrito a menos que su naturaleza exija o permita otra más adecuada de expresión y de constancia. Dicha adjudicación perfecciona el contrato, por lo que la posterior formulación documental del contrato no tiene valor constitutivo, por más que sea obligatoria y, además, constituya presupuesto de eficacia del contrato [...] Cuando el documento es presupuesto de eficacia, el contrato ya existe válidamente aun cuando el documento no haya sido todavía otorgado. En estos, casos, de acuerdo con el artículo 1279 del Código Civil, la ley exige el otorgamiento de la escritura o del documento para hacer efectivas las obligaciones propias del contrato. Como señala Santacruz Blanco, las partes solo pueden reclamar el cumplimiento de la ejecución del contrato cuando este ha sido documentado, pero el contrato ‘per se’ existe y es válido con anterioridad” (Rodríguez-Arana, Jaime (2022). *La forma y el Derecho Administrativo*. Valencia: Ed. Tirant lo Blanch, p. 178). También, en Colombia, conociendo precisamente de un proceso de pérdida de investidura de concejal por celebración de contrato con entidad pública, el Consejo de Estado sostuvo “No sobra resaltar que el momento en que queda configurada la celebración del contrato, en la selección de Mínima Cuantía, no se contradice ni deroga lo previsto por el artículo 41 de la Ley 80 de 28 de octubre de 199350 que, en cuanto al perfeccionamiento del contrato, prevé que el acuerdo sobre el objeto y la contraprestación se eleva a escrito. Bajo ninguna hipótesis se puede tener por revalidado el acto de perfección de los contratos al suscribirlos por escrito -lo que en este caso aparentemente ocurrió pero es motivo de reproche por parte del Concejal quien aduce no haberlo firmado [...]” (Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera, 16 de mayo de 2019, 81001-23-39-000-2016-00056-01(PI)).

**CUADRAGÉSIMO SEXTO:** Que la jurisprudencia judicial y administrativa citada por la contestación y el informe en derecho no se refieren específicamente a la alegación jurídica que se ha planteado como defensa. En cuanto al fallo en causa Rol N° 824-2014, de la Excma. Corte Suprema, de su lectura no se colige que el contrato de compraventa de inmuebles se perfeccione con un decreto aprobatorio de la escritura de venta, pues allí ningún contrato se había celebrado, y la pretensión de la parte demandante era precisamente exigir al Fisco la celebración del contrato, lo que

fue desestimado por faltar el acto administrativo de autorización. De esta forma, la cita del fallo de la Excm. Corte Suprema es impertinente, porque no se refiere en ningún momento a un decreto de aprobación.

Lo propio puede decirse de los dictámenes de Contraloría General de la República que fueron citados. En cuanto al Dictamen E257324N22, lo cierto es que la discusión versa acerca de un decreto que autoriza la venta que contenía el deber de *“suscribir [] la escritura pública en el plazo de 30 días contado desde la notificación administrativa del decreto”*, por lo que en ese caso la escritura de venta nunca llegó a suscribirse. No versando la discusión que debemos resolver en esta sede constitucional acerca del decreto aprobatorio como requisito necesario para la perfección de un contrato, la cita es impertinente.

Finalmente, el dictamen 015556N10, discurre sobre la necesidad de contar con actos administrativos en forma previa -no posterior- a la celebración del contrato, sin que la administración pueda suplir la falta de bases administrativas y dar por entendido que hubo un debido proceder al momento de suscribir el contrato.

**CUADRAGÉSIMO SÉPTIMO:** Que lo anterior no ha tenido como objetivo zanjar la discusión acerca del estatuto jurídico aplicable, sino sólo demostrar que la argumentación de la requerida resulta insostenible por sus propios términos, porque aún si se aceptare que *“el contrato materia del presente requerimiento es del tipo administrativo y se rige por las reglas del derecho público”* (fs. 26), igualmente habría de concluirse que el contrato existe, se ha celebrado, y se encuentra perfecto, porque la aprobación es sólo un presupuesto de eficacia. Pero, en realidad, como señalamos y volvemos a reiterar, la cuestión a dilucidar en esta sede no consiste en determinar si estamos o no ante un contrato administrativo o en cómo éste se perfecciona, sino en determinar qué quiere decir la Constitución cuando, en su artículo 60 inciso segundo, al establecer una prohibición dirigida a un parlamentario so sanción de perder su cargo, utiliza la expresión *“celebrare”* contratos con el Estado. El punto, entonces, es de hermenéutica constitucional, antes que de derecho administrativo.

El verbo *“celebrar”* que, según el Diccionario Panhispánico del Español Jurídico, es *“otorgar o firmar un contrato”*, y es dicho término y no el de perfeccionar, el utilizado, como ya hemos explicado, no solo en la Constitución actual sino también en las anteriores, entendiéndose desde siempre en la normativa jurídica general del país como sinónimo de *“suscribir”* en la forma que establezca la ley, circunstancia que los decretos posteriores sólo se limitan a constatar para que, en aquellos casos de compraventa sobre un bien inmueble como sucede en el caso, el decreto autorice que se inscriba dicho bien a nombre del Estado y con ello se produzca su tradición. Es decir, los decretos parten del supuesto de la existencia de un contrato de compraventa celebrado anteriormente, para señalar, cuando tal contrato recae sobre un bien raíz, la forma en que se celebró: no por decreto y menos aún por una toma de razón que no existe, sino *“por escritura pública”*, tal como ocurrió en el caso que examinamos.

**CUADRAGESIMO OCTAVO:** Que, la interpretación dogmática permite entender que el artículo 60 inciso segundo de la Constitución, al usar el verbo “celebrar” lo hace como sinónimo de “suscribir”, se encuentra ratificada por la interpretación legislativa y administrativa que, en el mismo sentido, han sostenido, en su uso regular, todos los organismos estatales desde antiguo y hasta nuestros días. En efecto, en las resoluciones aprobatorias de muchos contratos suscritos por el Estado se ha utilizado la fórmula de expresión “se aprueba el contrato celebrado”, añadiendo incluso la fecha de esa celebración, obviamente anterior a la aprobación y en cambio coincidente con la suscripción del instrumento. Incluso, antes del germen de la disposición actual, introducida en la Constitución de 1833 por reforma del año 1892, se promulgó en el año 1878 la Ley 142 de ese año, que en lo pertinente señala: “Apruébase el siguiente contrato celebrado entre el Gobierno i los bancos que se espresan:” (*Boletín de Leyes i Decretos del Gobierno. Libro XLVI Imprenta Nacional, Santiago 1879*). Es decir, cuando el constituyente utilizaba por primera vez la expresión “celebrar” para referirse a contratos entre el Estado y particulares, ya sabe que el legislador nacional utiliza ese verbo no como sinónimo de perfeccionar administrativamente, sino como sinónimo de suscribir.

Ya en vigor el tenor de la prohibición en el texto constitucional, el legislador, en 1908, vuelve a usar el verbo celebrar como sinónimo de suscribir, cuando en la Ley N° 2.086 dispone: “Se aprueba el contrato celebrado por la Municipalidad de Constitucion i don Eduardo Moore, que consta de las escrituras públicas de fecha 16 de Agosto de 1904 i 19 de Enero de 1905”.

**CUADRAGESIMO NOVENO:** Que, con posterioridad, y hasta nuestros días, la Administración ha seguido el mismo criterio de identificar la celebración con la suscripción, con relación a múltiples contratos administrativos o celebrado por el Estado. Así ocurre, por ejemplo, con la Resolución facta N° 8 de la Junta Nacional de Auxilio Escolar y Becas, que aprueba un contrato **celebrado** entre las JUNAEB y la Sociedad Distribuidora de Productos Alimenticios S.A; la Resolución Exenta 1291 de 30 de mayo de 2014 que aprueba un contrato de arrendamiento “celebrado según escritura pública del repertorio 2.896 del año 2009”. De igual modo, la Resolución Exenta 01290 de 30 de mayo de 2014 del Servicio de Salud Valparaíso-San Antonio, que autoriza “el Contrato por Servicios de corretaje celebrado entre Hospital Claudio Vicuña de San Antonio y la Empresa de Corretajes Olivares y Oyarzun Propiedades Limitada”; la Resolución Exenta Dicompras N° 360, de 3 de septiembre de 2014, aprueba el “contrato celebrado con fecha 22 de agosto de 2.014” entre el Ministerio de Relaciones Exteriores y el Fisco-Ejército de Chile”; la Resolución Exenta 0007, de 4 de enero de 2012, emanada de la Gobernación Provincial de Limarí, que aprueba el contrato “celebrado entre don OSCAR DEL CARMEN ROJAS y la GOBERNACION PROVINCIAL DE LIMARI, de que da cuenta la escritura pública de fecha 26 de octubre de 2011...”. Finalmente, puede mencionarse la Resolución Exenta 135 de 18 de febrero de 2020, emitida por el Servicio Nacional para la Prevención y Rehabilitación del Consumo de Drogas y Alcohol

(SENDA), que dispone: *“Apruébese el contrato celebrado con fecha 15 de enero de 2020, entre Comunidad La Roca y el Servicio Nacional para la Prevención y Rehabilitación del Consumo de Drogas y Alcohol, SENDA”*. En igual sentido, lo entendió la Municipalidad de Recoleta en su Decreto Exento 3765, de 19 de diciembre de 2016, que aprobó un contrato de licitación pública “celebrado” con fecha 28 de noviembre de 2016. Por fin, y sin pretender agotar los casos, tenemos el Decreto N° 7 de 27 de septiembre de 2019, emitido por el rector de la Universidad Tecnológica Metropolitana, que autoriza proceder por trato directo y aprueba el contrato de compraventa de bienes raíces *“celebrado entre la Universidad Tecnológica Metropolitana y las Sociedades Inmobiliaria Iberoamericana S.A. e Inmobiliaria Azul Limitada, con fecha 12 de septiembre de 2019”*

Existen diversos pronunciamientos de Contraloría que dejan claro el mismo sentido en que se ha usado el verbo celebrar, como sinónimo de suscribir, respecto de los contratos administrativos, llegando incluso a sostener que *“a través de escritura pública de 21/12/94 se perfecciono el contrato correspondiente”* (dictamen 020408N95). Es interesante el dictamen E72685N21, de 29 de enero de 2021, porque se refiere a una solicitud relativa a la regularización de un contrato de compraventa de inmueble suscrito por la Defensa Civil de Chile. En ese caso la Defensa Civil omitió dictar la resolución aprobatoria del contrato, enajenación que estaba previamente autorizada. El inmueble se adjudicó a un particular en el año 2017 y el contrato de compraventa se inscribió en el Conservador de Bienes Raíces, no obstante que no se había dictado el acto administrativo aprobatorio del mismo. Dicha resolución final se dictó recién en el año 2020, como consecuencia de la intervención de Contraloría al pedir informe, y dice este organismo fiscalizador que dicho acto (resolución exenta N° 125 de 4 de septiembre de 2020) aprobó *“el contrato celebrado con el adjudicatario”*.

**QUINCUAGÉSIMO:** Que, pueden citarse múltiples otros dictámenes que dan curso a decretos que aprueban contratos ya celebrados entre entidades públicas y particulares, tales como el N° E475819 de 16 de abril de 2024 y el N° 26.483 de 9 de junio de 2008, pero es más interesante referirse a resoluciones en que Contraloría no da curso a decretos o resoluciones que aprueban contratos *“celebrados”*, porque si se siguiera el criterio de la defensa, según el cual el contrato no está celebrado sino hasta que Contraloría toma razón del decreto aprobatorio, una decisión de ese organismo que repara, rechaza o se abstiene -en definitiva, no toma razón- y que se refiera a un *“contrato celebrado”* constituiría un oxímoron. Sería tanto como decir *“no se celebra el contrato celebrado”*. Citaremos al efecto los dictámenes 8.249 de 26 de marzo de 2018, que representa el Decreto N° 21, de 2018, del Ministerio de Bienes Nacionales que aprobaba un contrato de compraventa de inmueble *“celebrado por escritura pública de 19 de junio de 2017”*. Adviértase que el documento indica la forma en que se celebró: no por decreto y menos aún por una toma de razón que no existe, sino *“por escritura pública”*. Y justamente se refiere a una compraventa de bien raíz, tal como ocurrió en el caso que ahora revisamos. Lo mismo ocurre con los dictámenes 23.616, de 22 de

mayo de 2008, 60.699 de 13 de octubre de 2010, que devuelven, sin tomar razón, decretos que aprobaban contratos “celebrados”.

Volviendo ahora al legislador, el artículo 5° de la Ley N° 19.886, en lo pertinente, permite a los órganos estatales, debidamente autorizados, adjudicar contratos “celebrados” mediante licitación privada o trato directo. Lo interesante es que señala al respecto: “*Dicha autorización podrá dictarse en el mismo acto que aprueba el respectivo contrato*”; es decir, el contrato primero se celebra (o suscribe) y luego se autoriza y se aprueba. Esa es exactamente la situación que ocurrió en el caso del Decreto N° 7 de 27 de septiembre de 2019, emitido por el rector de la Universidad Tecnológica Metropolitana, que con esa fecha autorizó proceder por trato directo y aprobó el contrato de compraventa de bienes raíces “*celebrado entre la Universidad Tecnológica Metropolitana y las Sociedades Inmobiliaria Iberoamericana S.A. e Inmobiliaria Azul Limitada, con fecha 12 de septiembre de 2019.*”

**QUINCUAGÉSIMO PRIMERO:** Que, siempre respecto del momento jurídico al que se refiere el artículo 60 en examen, cuando alude a celebrar contratos, el argumento de la defensa, según el cual esa celebración solo se produce al tomarse razón del decreto posterior aprobatorio de la convención, no puede aceptarse, sea que se estime que la prohibición recaiga exclusivamente en la conducta del parlamentario, sin afectar la validez del acto en sí, o bien sea que se piense que, al constituir un contrato prohibido por la Carta, toda la actuación adolezca de nulidad de derecho público.

En efecto, si miramos la norma del artículo 60 inciso segundo de la Constitución simplemente como una regla integrante del Estatuto Parlamentario, sin más consecuencias jurídicas que la cesación del mandato legislativo del o la congresal que la infrinja, entonces solo tenemos que atenernos a esa actuación, en tanto complete la suscripción del contrato, y de ninguna manera a actos administrativos que no solo son ajenos a la senadora, sino que son posteriores a la escritura de compraventa debidamente suscrita ante ministro de fe competente, porque nada de ello tiene ya que ver con la actuación de la parlamentaria ni con su propio estatuto constitucional. Esos actos posteriores, si los hay, son propios de otras autoridades del Estado y son solo ratificatorios de un contrato que ya existe y está celebrado, aunque sea *ad referendum*.

Lo que dijimos no significa que la Administración lo refrende si así le place, sino que debe hacerlo, salvo que la escritura no haya plasmado la voluntad que señaló el primer decreto N° 38, tomado de razón por Contraloría o que existan otras razones de juridicidad que impidan dictar el acto aprobatorio. Nada cambia si se concluyera que existe en el caso una nulidad de derecho público por inconstitucionalidad, en el evento de que consideráramos que fuera el contrato mismo el que estuviere prohibido, como consecuencia de estar participando en él la parlamentaria. En esa hipótesis de razonamiento la defensa estaría pidiendo, para que se celebrara el contrato, un

imposible, como sería que se dictara un decreto aprobatorio que, en el marco de aquella tesis, sería ilegal (inconstitucional) y, todavía, la defensa exigiría, para que exista el contrato, que Contraloría tomara razón de tal decreto. Naturalmente, ni la labor del Tribunal Constitucional puede estar constreñida a salvar tales hipotéticas irregularidades, siendo su misión, en este caso, calificar y sancionar la conducta de la parlamentaria, no de otros órganos, ni tampoco cabría suponer que se pudiera incurrir en esas conductas posteriores que, en dicha hipótesis, serían inconstitucionales, de modo que la norma sancionatoria del artículo 60 inciso segundo se vaciaría de contenido, porque se referiría, en la práctica, a una conducta imposible o extremadamente improbable.

**QUINCUAGÉSIMO SEGUNDO:** Que, de lo anterior se desprende que debe desestimarse el primer argumento de la H. Senadora, según el cual el contrato con el Estado no se habría celebrado. Por cierto, que se celebró, según consta de las copias de la escritura pública respectiva que ha sido acompañada a estos autos constitucionales, como ya se explicó.

Si la celebración del contrato dependiera de un hecho ajeno a la voluntad de la parlamentaria como sería la dictación de un decreto posterior no tendría ningún efecto útil el precepto constitucional, por cuanto, como ya hemos sostenido, la conducta exigida a la parlamentaria es de abstención de una actuación y, por tanto, depende de su propia voluntad. La prohibición que se le aplica es parte del Estatuto de la Función Parlamentaria y a ella debió ajustarse. Acá estamos juzgando una conducta personal suya, no un acto ajeno a la voluntad libremente expresada a través de la suscripción de un contrato cuyas cláusulas fueron convenidas y aceptadas por ella.

Al efecto, cabe recordar que los contratos constituyen acuerdos de voluntades que generan obligaciones y la voluntad del particular no puede sino expresarse al suscribir el documento. El Estado, a su vez, plasma su voluntad en tres momentos: el primero, consistente en la autorización para contratar; el segundo, en la celebración del contrato mismo que fija propiamente el contenido de la voluntad estatal; y, el tercer acto, y final, revisa el cumplimiento de requisitos legales del contrato en un sentido amplio para aprobar lo contratado, conforme a la mutua voluntad y autorizar la inscripción y con ello la tradición del bien.

**QUINCUAGÉSIMO TERCERO:** Que, si bien la norma del artículo 60 inciso segundo de la Constitución, como en general todas las prohibiciones integrantes del Estatuto Parlamentario, debe interpretarse restrictivamente, ello no puede significar derogarla, dejarla sin efecto, ni confundir pareceres aislados emitidos durante la historia de su consagración y de acuerdo con el espíritu del texto resultante. Las restricciones que tiene la causal dicen relación con que no se extienda a otro tipo de negocios jurídicos que no constituyan contratos libremente celebrados donde ambas partes discuten y acuerdan sus estipulaciones esenciales, como sucede en los casos que fueron invocados al establecerse la causal tanto por el constituyente de 1925 como

por el de 1980 y por la doctrina emanada de los informes de las Cámaras de que dimos cuenta con anterioridad.

De este modo, aquí no estamos frente a un contrato de adhesión relativo a actos comunes, generales, propios de la actividad habitual de la vida de la mayoría de los habitantes, como abordar el metro o un tren, o contratar un servicio que en la vida moderna sea esencial o de uso general, aunque su proveedor sea el Estado. Tampoco frente a un acto unilateral del Estado que supone el pago de una compensación por el bien que ha sido expropiado, por ejemplo. Es decir, frente a casos en que la colisión de intereses sea imposible.

Y en cuanto a la perfección del acto mismo, se requiere, claro está, que el contrato haya sido suscrito por ambas partes, pues eso es lo que lo completa como tal acto contractual, más allá de sus exigencias administrativas posteriores. La Constitución no está razonando en la causal del artículo 60 inciso segundo en lo que refiere a la completa actuación del Poder Ejecutivo, sino a la conducta específica de los parlamentarios, que genera un efecto jurídico desde que la escritura se suscribe por ambas partes, más allá de exigencias posteriores totalmente ajenas al particular y que son propias de los contratos en que interviene el Fisco.

**QUINCUAGÉSIMO CUARTO:** Que, la inteligencia del precepto, en cuanto a que no se extiende a casos en que se tenga que intervenir en causa propia, como dice la parte de la H. Senadora -quien cita al efecto las palabras que ocupó el Senador don Romualdo Silva durante el establecimiento de la norma en 1925- alude, como ya se expresó, a aquellas causas a las que el parlamentario sea arrastrado, como es el caso de una expropiación, que fue justamente el ejemplo que el citado Senador Silva mencionó, por tratarse de un acto unilateral de la autoridad. Es, en cambio, inverosímil que la norma haya querido excluir los casos en que el parlamentario actúe simplemente por sí mismo, cuando sus intereses propios, que son privados, pudieran llegar a colisionar con los intereses públicos y, como si no fuera eso, precisamente, lo que la regla quiere evitar.

**QUINCUAGÉSIMO QUINTO:** Que, de este modo, podemos concluir que el argumento de la falta de celebración del contrato por la omisión de un decreto que lo perfeccione deroga, en la práctica, la causal de cesación, ya que para que ella concurra se impone una exigencia que no depende de la voluntad de los parlamentarios, de un hecho ajeno a ellos mismos, en circunstancias que son éstos quienes deben ajustarse al deber de no realizar el acto prohibido.

En efecto, como ya se ha dicho, la cesación en el mandato legislativo es una sanción por un acto personal del representante popular y no por uno ejecutado por otros organismos, y la actuación del o de la congresal, para celebrar el contrato, se agota con la suscripción de éste. Por supuesto que se necesita que el representante estatal también suscriba el documento porque a partir de allí nace el contrato que

luego debe ser aprobado, pero no puede irse más allá, exigiendo, para juzgar la conducta del congresista, actuaciones administrativas posteriores de dos órganos distintos, que ya superan completamente el ámbito de la voluntad del contratante particular y su acuerdo expresado con la contraparte estatal. Cobra aquí importancia lo que antes destacamos respecto de la finalidad de la norma, como es la integridad ética de los senadores y diputados, sin que se requiera ni siquiera un perjuicio para el Estado, porque el constituyente establece una regla objetiva que busca impedir actuaciones que confundan intereses públicos con particulares. Es una prohibición esencialmente preventiva, disuasiva. Por lo tanto, el verbo rector “celebrare” (contratos “con el Estado”) tiene como sujeto activo de la infracción al congresista -por su acto de intervención en esa celebración- en tanto se plasme en un acuerdo mutuamente suscrito, y no como sujeto activo al administrador en sus actuaciones posteriores al contrato.

**QUINCUAGÉSIMO SEXTO:** Que, respecto de la conducta sancionada y del sujeto activo de la infracción, cabe volver a recordar que este Tribunal Constitucional no está llamado a efectuar un control de legalidad o de constitucionalidad del acto administrativo autorizante, ni de la actuación de la Contraloría, ni tampoco del contrato en sí, sino solo de la actuación del parlamentario o parlamentaria de que se trate -en ese contrato- y esa actuación se agota con la celebración del documento en que dicho acto jurídico se plasma -en este caso la escritura pública de compraventa- pues es en ese instrumento donde se expresa la autonomía de la voluntad, el acuerdo de las partes y, específicamente, el consentimiento de quien este caso fue una de las vendedoras, la H. Senadora Sra. María Isabel Allende.

**QUINCUAGÉSIMO SÉPTIMO:** Que, nada de lo anterior cambia porque la escritura de compraventa contenga una cláusula que determine la necesidad de su aprobación por medio de un decreto supremo o porque el decreto autorizante diga lo mismo.

En primer lugar, tanto dicha cláusula como el Decreto Supremo N° 38, de 2024, del Ministerio de Bienes Nacionales, (en su decisión II N° 9) establecen ese requisito para inscribir la transferencia en el Conservador de Bienes Raíces, o sea, es una exigencia para proceder a la tradición, al modo de adquirir. No es un requisito para que nazca el título, y mucho menos en el contrato, puesto que esa cláusula la consigna el título mismo, además de que el Decreto Ley N° 1939, de 1977, que regula la adquisición, administración y disposición de bienes del Estado, señala en su artículo 26, que “La adquisición del dominio de bienes por el Estado se someterá a las normas del derecho común, a las especiales de éste título y a las demás que contemplen normas especiales”. Es decir, rigen las normas civiles y, como no hay una disposición general que regule a todos los contratos administrativos, la cláusula la introduce el Fisco y la acepta el particular para asegurar la revisión administrativa de la convención. En ese caso es evidente que la voluntad de las partes es la que hace surgir un efecto jurídico inmediato, con la sola suscripción, que indudablemente se confunde entonces con la



celebración. Ese efecto no es otro que el nacimiento del requisito previo a la inscripción consistente en la aprobación administrativa de la compraventa. Todo lo anterior viene a ser una positivación en el contrato, vía condición suspensiva, de la tesis generalmente aceptada en orden a que la aprobación es un presupuesto de eficacia de un acto ya perfecto: *“la aprobación es una manifestación típica de la tutela que unos entes administrativos ejercen sobre otros [] su exigencia no afecta en absoluto a la perfección ni a la validez del acto inferior. El acto en sí mismo es perfecto y plenamente válido, pero no produce efectos en tanto no sea aprobado por la autoridad superior”* (García de Enterría, Eduardo y Fernández, Tomás-Ramón (2011). *Curso de Derecho Administrativo. I.*, 15ª Ed., Madrid: Thomson Reuters, p. 608).

**QUINCUAGÉSIMO OCTAVO:** Que, por otra parte, si la Administración es parte de un contrato, a través de cualquiera de sus órganos, ello siempre debe obedecer a una finalidad pública. En esa cualidad se basa la H. Senadora Allende para sostener que el que nos ocupa tiene ese carácter. Sin embargo, esa finalidad pública tampoco basta para distinguir un contrato administrativo de uno de naturaleza privada, celebrado por la Administración. El elemento fundamental de distinción es otro: la existencia de cláusulas exorbitantes al derecho común. Esas cláusulas dicen relación con la posibilidad de modificar o de terminar anticipadamente un contrato, por causal que la ley especial contempla y que no pertenecen al derecho común, pues esas cláusulas se fundamentan en la preponderancia del interés público sobre el privado. Todo esto se cumple cabalmente en los contratos regidos por la Ley N° 19.886, cuyo artículo 1° establece que sus propias normas son las primeras que deben aplicárseles y luego las de derecho público, y solo en subsidio de ambas las de derecho privado.

**QUINCUAGÉSIMO NOVENO:** Que, ahora bien, revisando la legislación, el contrato de compraventa de bienes inmuebles no se rige por la Ley N° 19.886, sino actualmente por el Decreto Ley N° 1939, de 1977, que remite la regulación del contrato a las normas del derecho común, sin que en el caso de autos se contemplaran potestades exorbitantes.

Así, respecto de la compra de bienes raíces por parte del Estado, los artículos 29 a 35 del Decreto Ley N° 1939 regulan el tema, sin ninguna referencia a facultades exorbitantes y ni tan siquiera a un decreto aprobatorio final, sino solo al que autoriza la operación, dictado antes de suscribir la escritura (artículo 30). El artículo 26 dispone que *“La adquisición del dominio de bienes por el Estado se someterá a las normas del derecho común, a las especiales de este título y a las demás que contemplen normas especiales.”* Es decir, ante todo rigen las reglas del Código Civil, en tanto que el artículo 35 dispone que, en lo no previsto por las disposiciones anteriores, la compraventa se regirá por las normas del Código Civil, no por el derecho público como en los casos de la Ley N° 19.886. Precisamente, la propia cita de la obra del profesor Silva Cimma que la contestación de los requerimientos contiene al respecto, deja en claro que lo propio

del contrato administrativo estriba en que “se somete a las reglas del derecho público”. Pero aquí la ley dispone que se aplican las reglas del derecho común.

**SEXAGÉSIMO:** Que, si de todos modos la actuación del Fisco y el interés público de la compra orientaran hacia el carácter administrativo del contrato, ello sería así solo respecto del Estado, pero no respecto de la H. Senadora Sra. Senadora. Además de residir en su persona un interés particular, ella no se encuentra en un plano de desigualdad frente a su contraparte pública ni sujeta a cláusulas exorbitantes, de modo que estaríamos ante un contrato de naturaleza mixta administrativa-privada, según la normativa aplicable a la parte que se considere. En la especie, respecto de la parte vendedora la convención materia de este fallo constituye un contrato privado, lo que, además, desde esa perspectiva, se ajusta a la naturaleza de una compraventa única, de un bien raíz determinado, previa una indudable.

De este modo, como es la conducta de la parlamentaria -y no la de los órganos estatales- la regulada en el inciso segundo del artículo 60 constitucional y ella es la que este Tribunal ha de juzgar, la celebración del contrato regulado según las normas del derecho civil y no según las del derecho administrativo, se produjo al venderse la cosa y pagarse el precio, más allá de que falte cumplir con el requisito contemplado en la misma convención para inscribirlo en el Registro de Propiedad del Conservador de Bienes Raíces, es decir, para que opere el modo de adquirir tradición.

En el mismo sentido, no es efectivo que la vendedora solo tenga una mera expectativa con la suscripción del contrato, en tanto el Estado queda obligado a autorizarlo, salvo reparos de legalidad o que la escritura no se ajuste al texto del decreto autorizante.

## **2. Segundo argumento dado por la defensa de la H. Senadora Allende: el contrato es uno de adhesión**

**SEXAGÉSIMO PRIMERO:** Que, despejado el punto que constituye el principal argumento de la H. Senadora Sra. Allende, debemos hacernos cargo de aquel que sostiene que el contrato de compraventa que nos ocupa está excluido de la prohibición parlamentaria, por tratarse de un contrato de adhesión, ya que la escritura la redacta el órgano público conforme a las directrices que le da el decreto que autorizó la compra, de suerte tal que todas las cláusulas las establece el Estado y los particulares, incluyendo la parlamentaria en la cuota del bien de que es propietaria, solo adhieren a ellas.

**SEXAGÉSIMO SEGUNDO:** Que, sabemos, que la norma en sí no distingue y que, desde los primeros tiempos en que se discutió la causal de cesación en el cargo por celebrar contratos con el Estado en nuestra historia constitucional, nunca se plasmaron en los diferentes textos las propuestas para establecer en él precisiones

adicionales a las contenidas en ellos, sin perjuicio de la forma en que se interpretó la norma pertinente a la luz de la finalidad que persigue.

Aun así, debemos dejar asentado que de ninguna manera estamos ante un contrato de adhesión. Ese tipo de contratos se caracteriza no solo porque una de las partes redacte las cláusulas, sino porque a esa redacción no precede negociación alguna. Toda la oferta, sus términos y condiciones hasta el menor detalle, es completamente unilateral, surge de la parte más fuerte y es ofrecida, por regla ampliamente mayoritaria, a una generalidad de personas. Así lo destaca el profesor Jorge López Santa María, incluso admitiendo que, por excepción, pueda tratarse de una oferta a una sola persona, en tal caso el contratante más fuerte impone sus condiciones como oferta cerrada, siendo común que el contratante débil ni siquiera esté en condiciones de rechazar la oferta, como ocurre, por ejemplo, con los pasajeros del transporte público (López Santa María, Jorge (1998). *Los Contratos, parte general*. Tomo I. Santiago: Ed. Jurídica de Chile, pp. 142 a 144). A su turno, el profesor Alessandri destaca también como característica de estos contratos el que no precede discusión de sus términos, se trata de ofertas prestablecidas, dirigidas normalmente por las empresas económicamente dominantes o monopólicas, y que suelen referirse a servicios de necesidad general (Alessandri Rodríguez, Arturo (1998). *De los Contratos*. Santiago: Ed. Jurídica de Chile, p. 114). Nuestra legislación actualmente otorga una definición de este tipo de convenciones, en la Ley N° 19.496, cuyo artículo 1° N° 6 dispone que el contrato de adhesión es *“aquel cuyas cláusulas han sido propuestas unilateralmente por el proveedor sin que el consumidor, para celebrarlo, pueda alterar su contenido.”*

Con toda evidencia, no es el caso de un contrato de compraventa de un inmueble, en que desde luego las partes libremente, antes de suscribirlo por escritura pública, debieron ponerse de acuerdo en los dos elementos que le son esenciales: la de vender determinado inmueble a cambio del pago de cierto precio por el comprador. Ello no se opone a que los actos que celebra la Administración se caracterizan porque es el ente público el que los redacta, sujetándose a los lineamientos prestablecidos por el decreto de autorización.

**SEXAGÉSIMO TERCERO:** Que, si atendemos a la historia fidedigna del establecimiento del artículo 60 inciso segundo de la Constitución vigente y de las reglas constitucionales que lo precedieron y, además, su espíritu, es inevitable hallar contratos que no generan la causal, como ya explicamos, pero las características de éstos son completamente distintas a las de una compraventa de inmueble. Se trata de casos en que el contrato no genera ni puede generar ninguna contradicción entre el interés público y el privado, y que no solo celebran a diario la generalidad de las personas, que les resulta inevitable suscribir, porque inciden en servicios generales, de verdadera adhesión y en los que no puede haber ninguna forma de conflicto de intereses. Mientras tanto, la compraventa de bienes raíces es un contrato oneroso conmutativo que, por su propia naturaleza, genera una ganancia pecuniaria al

vendedor, de modo que su legítimo interés particular, de obtener el mayor provecho de esa operación, se contrapone con el interés público del comprador, de obtener el bien al menor costo posible, si es que no existen otros puntos de posible conflicto, como la necesidad de la compra frente al interés de la venta, por ejemplo. Ello ocurre aun si, en el caso concreto, la parlamentaria hubiere renunciado a la ganancia posible y concordara en un precio incluso más bajo que el de mercado y aunque en los hechos la compra hubiere sido necesaria o conveniente para el interés público, porque la prohibición busca evitar la posibilidad misma de conflicto, la probidad en su más amplio abanico, comprendiendo inclusive la percepción pública acerca de ese tipo de negocios, como dijo el Presidente Arturo Alessandri en las sesiones de la Comisión Redactora de la Carta de 1925.

Por eso la prohibición no exige perjuicio fiscal ni admite el análisis del caso particular, salvo lo ya referido respecto a especies de contrato que no quedan comprendidos en ella, atendida la naturaleza de esas convenciones, y no según las intenciones o la convicción íntima de honestidad que los contratantes tengan. De esta forma, en la presente causa constitucional no se juzga la moralidad personal de la H. Sra. Senadora, sino un acto objetivo para cuya calificación la norma de la Carta Fundamental ha considerado *a priori* que la anteposición del interés público por sobre el privado se ve amenazado, perturbado o inclusive mal proyectado hacia la opinión pública, por la posibilidad -siquiera teórica- de que se mezclen intereses incompatibles, públicos y privados, en esa convención.

### **3. Tercer argumento de la H. Senadora Allende: su actuación se ajustó a la Ley de Presupuestos**

**SEXAGÉSIMO CUARTO:** Que la Ley N° 21.640, de Presupuestos del Sector Público para el año 2024, contemple recursos para adquirir casas presidenciales no se vincula con la responsabilidad de la parlamentaria por la infracción cometida, ni tiene ninguna influencia en la resolución de este caso. En sí misma no infringe la regla constitucional, pues no implica la materialización de la compraventa ni supone que la H. Senadora Sra. Allende fuera copropietaria o parlamentaria al momento de la venta.

El presupuesto del sector público *“consiste en una estimación financiera de los ingresos y gastos de este sector para un año dado, compatibilizando los recursos disponibles con el logro de metas u objetivos permanentes establecidos”* (artículo 11 del D.L. N° 1.263, Orgánico de Administración Financiera del Estado), y, en este marco, dentro del presupuesto para el año calendario correspondiente, la Ley N° 21.640 contempló la compra de casas presidenciales en la PARTIDA 29, Ministerio de las Culturas, las Artes y el Patrimonio. Boletín N°16.330-05: “Subtítulo 31 Iniciativas de Inversión”.

La norma del artículo 60 inciso segundo de la Carta Fundamental es una regla de conducta para los parlamentarios, y es esa conducta, y no la corrección de la ley ni

la tramitación administrativa, y ni siquiera el acto jurídico en sí mismo, lo que juzga este Tribunal.

#### **4. Cuarto argumento dado por la H. Senadora Allende: no cabe la cesación porque ella vulnera la voluntad democrática**

**SEXAGÉSIMO QUINTO:** Que, finalmente, debemos hacernos cargo del argumento según el cual la cesación en el cargo de la H. Sra. Senadora importa una alteración a la voluntad democrática expresada en su elección.

En primer término, es la Constitución, y no esta sede, quien establece tanto la conducta prohibida como la sanción. Ésta, al diseñar las bases de un Estado Constitucional y Democrático, continúa contemplando una prohibición parlamentaria que viene desde las modificaciones la Constitución de 1833, pasa a la de Carta de 1925 a la actual, recorriendo décadas de democracia que son previas al quiebre de 1973 y, después de su recuperación, a partir de 1990. Es una regla que integra la tradición constitucional chilena. La Carta Fundamental actual cambió la competencia del órgano que resuelve, pero no el contenido de la conducta vedada, ni tampoco la sanción.

Así, pues, atendida la existencia de la norma deriva de la voluntad soberana del pueblo, que se objetiva a través de la Constitución, este Tribunal abdicaría de su misión de velar por la supremacía de la Carta Fundamental si no la aplicara por las consideraciones con que se encabeza este apartado. Esa función, encomendada por la Ley Fundamental, expresada a través del control de constitucionalidad que le ha sido confiado, conduce a que, ejerciendo jurisdicción, deba aplicar la norma que contempla la causal de cesación del mandato representativo invocada, con las consecuencias que acarrea cuando la conducta de un parlamentario se subsume en ella. La finalidad de la norma es prevenir conflictos de intereses para proteger, en definitiva, la independencia del Parlamento y con ello la separación de los poderes, que constituyen fundamentos de un Estado Democrático de Derecho.

En segundo lugar, la ciudadanía, al escoger a una persona para desempeñar un cargo de elección popular, la mandata para actuar dentro de la arquitectura del régimen institucional que la sociedad se ha dado. La elige, entonces, sujeta a que ciña su actuación a ciertos límites y condiciones, y esos límites y condiciones consisten en el cumplimiento de la Constitución y de las leyes. Como ya se ha expresado en esta sentencia, la voluntad democrática no se expresa únicamente en la elección de un representante popular para que asuma un cargo, sino, también, implícitamente, en la exigencia de que, durante su desempeño, se atenga a las reglas que regulan el ejercicio de ese cargo y, por lo tanto, de afrontar las consecuencias jurídicas si las infringe. En efecto, como todo titular de un órgano del Estado, dentro de una república, y conforme a las bases de un Estado Constitucional de Derecho, el parlamentario ha de

ajustar su actuación a los preceptos de la Carta Fundamental por lo que debe asumir la responsabilidad que corresponda si vulnera sus disposiciones.

**SEXAGÉSIMO SEXTO:** Que la regla que establece la causal de cesación en cargo parlamentario que hemos examinado, no busca entonces invalidar la voluntad popular, sino que garantizar que quienes ejerzan tal función pública lo hagan dentro del marco constitucional. El incumplimiento de una inhabilidad expresa es una causa legítima de pérdida del mandato popular, porque se trata de una condición constitucionalmente establecida para la permanencia en el mismo, y su aplicación no vulnera la democracia, sino que la resguarda.

Esta visión de la forma en que actúa el principio democrático en el ordenamiento permite configurar su contenido partiendo de lo establecido en la propia Constitución, ya que son diversas normas las que lo concretan y le dan un determinado significado.

La democracia en un Estado Constitucional de Derecho como el nuestro exige juridicidad, responsabilidad y sujeción a la Carta Fundamental por quienes han recibido el mandato popular. Al sancionar con la cesación en el respectivo cargo parlamentario como consecuencia de la celebración de contratos con el Estado, se protegen esos principios, reforzando así un alto estándar ético y jurídico en el desempeño de la función parlamentaria, velando con ello por la autonomía con que debe ejercerse.

**SEXAGÉSIMO SÉPTIMO:** Que, por todos los razonamientos anteriores, se acogen los requerimientos acumulados en causas Roles N° 16.122-25-INHP y N° 16.138-25-INHP y, en consecuencia, se declara la cesación en el cargo a la H. Senadora Sra. María Isabel Allende Bussi.

**Y TENIENDO PRESENTE**, además, lo dispuesto en los artículos 4°; 6°; 7°; 60; y 93 inciso primero, N° 14, e inciso vigésimo, de la Constitución Política de la República y lo prescrito en los artículos 117 y siguientes de la Ley N° 17.997, Orgánica Constitucional de esta Magistratura,

**SE RESUELVE:**

**QUE SE ACOGEN LOS REQUERIMIENTOS DEDUCIDOS A FOJAS 1, ACUMULADOS, DECLARÁNDOSE LA CESACIÓN EN EL CARGO DE LA HONORABLE SENADORA SEÑORA MARÍA ISABEL ALLENDE BUSSI.**

## DISIDENCIA

La Ministra señora CATALINA LAGOS TSCHORNE y el Ministro señor MARIO GÓMEZ MONTOYA estuvieron por rechazar los requerimientos, atendiendo a las siguientes razones:

### I. SOBRE EL ASUNTO SOMETIDO A LA DECISIÓN DE ESTA MAGISTRATURA

1°. Que, dos grupos de Honorables Diputadas y Diputados de la República dedujeron requerimientos ante esta Magistratura para que, en ejercicio de la competencia atribuida en virtud del artículo 93, inciso primero, N° 14 de la Constitución Política, se declare la cesación en el cargo de la H. Senadora señora María Isabel Allende Bussi, por haber incurrido en la causal prevista en el artículo 60 inciso segundo, parte primera, de la Carta Fundamental.

2°. Que, en términos generales, los requerimientos de autos alegan que la H. Senadora habría incurrido en la causal de cesación en el cargo señalada, luego de que - a juicio de los requirentes - celebrase, el día 30 de diciembre de 2024, un contrato de compraventa con el Estado, mediante el cual se obligó a transferir su parte del inmueble ubicado en calle Guardia Vieja N° 392, Providencia, Región Metropolitana.

3°. Que, en este contexto, el asunto sometido a decisión de este Tribunal es de especial relevancia, en tanto el efecto pretendido por los requirentes incide en uno de los cimientos más elementales del orden constitucional que sustenta nuestro Estado de Derecho: el carácter de República democrática consagrado en el artículo 4° de la Constitución Política. Ello, en la medida que se le solicita a esta Magistratura la declaración de cesación en el cargo de una H. Senadora electa democráticamente, depositaria de la soberanía popular, en los términos descritos en el artículo 5° del texto constitucional. A este respecto, la jurisprudencia constitucional ha reconocido la importancia jurídica y política de las referidas causales (véanse STC Roles N° 970-07-INHP y 8123-20-INHP).

A lo anterior, debe sumarse, además, la consecuencia prevista en el inciso sexto del artículo 60 de la Carta, esto es, que *“quien perdiere el cargo de diputado o senador por cualquiera de las causales señaladas precedentemente no podrá optar a ninguna función o empleo público, sea o no de elección popular, por el término de dos años, salvo los casos del inciso séptimo del número 15° del artículo 19, en los cuales se aplicarán las sanciones allí contempladas”*.

4°. Que, atendida la trascendencia de la competencia otorgada a esta Magistratura, y teniendo en especial consideración el efecto político-institucional que deviene de su ejercicio; el carácter de reglas de excepción, sancionatorias y de derecho estricto de las prohibiciones parlamentarias; seguido de la necesaria interpretación

restrictiva que exige su análisis; y la inevitable ponderación de otros valores y principios constitucionales involucrados, es que estos Ministros disidentes estiman que los antecedentes tenidos a la vista durante la tramitación de los presentes requerimientos permiten descartar la configuración de la causal de cesación en el cargo invocada, por las razones que a continuación se desarrollarán.

## II. PAUTAS HERMENÉUTICAS

5°. Que, la interpretación constitucional se caracteriza por ser un ejercicio exegético complejo, en tanto los mandatos constitucionales pueden ser objeto de infinito desarrollo dogmático y teórico, atendido el carácter abierto de muchos de los preceptos, o bien dada la naturaleza axiológica o valorativa que permea a gran parte del texto, así como la politicidad inherente a varias de las disposiciones (no puede olvidarse que se trata de la Constitución *Política* de la República). En este sentido, los elementos que tradicionalmente se utilizan en la interpretación jurídica *“presentan sus propias peculiaridades cuando se utilizan para interpretar la Norma fundamental, de manera que no actúan en este caso de idéntica forma a como lo hacen en general en la interpretación de normas infraconstitucionales”* (DÍAZ REVORIO, Francisco Javier (2009): *“Interpretación de la Constitución y justicia constitucional”*. Editorial Porrúa, México, p. 9). De ahí que resulte posible observar una distancia palmaria entre la interpretación de la mayoría y la de la minoría de estos autos, en relación con el objeto de la controversia.

6°. Que, entonces, con miras a desarrollar un adecuado entendimiento de la cuestión planteada ante esta Magistratura, resulta imperioso recurrir a una serie de criterios o principios interpretativos que guiarán nuestro razonamiento. Específicamente, esta disidencia se orientará por las siguientes pautas hermenéuticas:

### a) Criterio de interpretación axiológica

Este canon hermenéutico *“exige que la Constitución sea interpretada conforme a los principios y valores en que descansa”* (STC Rol N° 464-06, c. 6°). De acuerdo a este criterio *“la sustancia última de las normas jurídicas es de carácter axiológico, el derecho, en su fondo o ser último, es un sistema de valores. Por tanto, el sentido o contenido de las normas jurídicas que la interpretación aclara o precisa es un sentido o contenido valorativo objetivo”* (GARCÍA AMADO, JUAN ANTONIO (2004): *“La interpretación constitucional”*. Revista Jurídica de Castilla y León. N° 2, p. 44, destacado de los redactores).

En este sentido, esta Magistratura ha sostenido que la Constitución descansa sobre ciertos principios y valores básicos, los que se encarnan en disposiciones concretas -como lo son los artículos 4° y 5° del texto constitucional- (VALENZUELA SOMARRIVA, EUGENIO (2006): *“Criterios de hermenéutica constitucional aplicados por el Tribunal Constitucional”*. Cuadernos Tribunal Constitucional, N° 31, pp. 18 y ss.), afirmando, al respecto, que *“estos preceptos no son meramente declarativos sino que*

*constituyen disposiciones expresas que obligan a gobernantes y gobernados tanto en sí mismas, como también, en cuanto **normas rectoras y vitales que coadyuvan a desentrañar el verdadero sentido y espíritu del resto de las disposiciones de la Constitución***” (STC Rol N°46-87, c. 21°, destacado de los redactores).

#### **b) Criterio de interpretación finalista o teleológica**

A través de la interpretación teleológica o finalista, se pretende identificar el significado de un precepto a la luz de su finalidad. Se ha señalado que *“este criterio influye o condiciona a casi todos los demás, en un sistema constitucional que sitúa a determinados valores como fines esenciales de todo el ordenamiento”* (DÍAZ REVORIO, FRANCISCO JAVIER (2009): op. cit., p. 12).

Esta Magistratura ha señalado respecto de este criterio que *“ha orientado la jurisprudencia de este Tribunal, y que postula que **sobre el tenor literal de una disposición debe predominar la finalidad del precepto que la contiene**, ya que ese elemento revela con mayor certeza jurídica su verdadero alcance, puesto que las Constituciones no se escriben simplemente porque sí, sino que cada una de las normas tiene su ‘ratio legis’ y su propia finalidad”* (STC Rol N° 472-06, c. 11°, destacado de los redactores).

#### **c) Criterio de interpretación sistemática**

Estrechamente vinculado con el anterior, el criterio de interpretación sistemática se erige como un elemento de interpretación que, asimismo, orienta todos los demás y permite situar un diálogo entre ellos, siendo crucial para sustentar la posición disidente, por cuanto explicita que, cuando se está ejerciendo la atribución de, eventualmente, cesar en el cargo a un parlamentario, se debe mirar cómo el conjunto de la Constitución se ve afectado en concreto con la resolución favorable o desfavorable del conflicto.

A este respecto, se ha señalado que *“[c]oncebida la Constitución como un verdadero sistema, parece lógico que las distintas partes guarden relación armónica entre sí. He aquí la importancia que tiene para el estudio de la Constitución el examen de las concordancias o coordinaciones. Al contextualizar la norma, se le ubica dentro del sistema. Es posible, entonces, determinar cuál es el papel o función distintiva que cumple dentro del mismo. Esa especificación llevará al intérprete a descubrir la finalidad del precepto. Con esta finalidad a la vista, el intérprete estará en condiciones de atribuir a la norma su sentido más auténtico y genuino”* (ZAPATA LARRAÍN, PATRICIO (1990): *“La interpretación de la Constitución”*. Revista Chilena de Derecho, Pontificia Universidad Católica de Chile, Vol. N° 177, N° 1, p. 168).

La aplicación del criterio sistemático se ha verificado en diversos pronunciamientos de esta Magistratura, la que ha reconocido que *“[l]as normas de la Constitución no pueden interpretarse aisladamente unas de otras, sino que su sentido*

*debe ser producto de la conjugación armónica de sus distintos preceptos. Por muy importante que sean algunas de sus disposiciones, no pueden aislarse del resto y considerarla como la única existente, subordinando todo el resto de la Constitución a sus prescripciones o efectos” (STC Rol N° 3729-17-CPT, c. 28°, destacado de los redactores).*

#### **d) Criterio de interpretación restrictiva**

Este principio puede abordarse desde dos dimensiones distintas: una de carácter orgánica, referida al alcance de las atribuciones y competencia de esta Magistratura; y otra de naturaleza hermenéutica, en el sentido del ejercicio mismo de interpretación normativa que le corresponde realizar a la judicatura constitucional.

La primera dimensión se desarrollará en extenso en el acápite a continuación, mientras que, en lo tocante a la segunda, debe apuntarse que su objetivo en el presente caso persigue que, al determinar el sentido y alcance de la causal prevista en la primera parte del inciso segundo del artículo 60, esta judicatura debe realizar una interpretación restrictiva de la misma, tomando en consideración precisamente el carácter excepcional, de derecho estricto y la naturaleza sancionadora de la disposición invocada por los requirentes. Por ello, el análisis que se haga a este respecto debe someterse a un riguroso escrutinio. A lo largo de este voto se profundizará y enfatizará la importancia de este criterio.

#### **e) Principio democrático**

El artículo 4° de la Constitución Política señala que Chile es una república democrática. De acuerdo con Pablo Marshall y Fernando Muñoz, *“[e]l principio de la democracia como principio constitucional designa una concreta forma según la cual el ejercicio del poder político del Estado debe organizarse y ejercerse. Según Bockenforde, en virtud de aquel «el poder del Estado ha de articularse de tal forma que tanto su organización como su ejercicio deriven siempre de la voluntad del pueblo o puedan ser atribuidos a él». (...) [S]e presenta, entonces, como la autodeterminación y autogobierno del pueblo”* (MARSHALL, PABLO y MUÑOZ, FERNANDO (2020): *“Introducción a la teoría constitucional”*. Editorial Tirant lo Blanch, Santiago, p. 161). A este respecto, *“[l]a democracia es polivalente puesto que a la vez, connota una forma de gobierno, es un modo de organización de la sociedad y es una forma de convivencia”* (GARCÍA PINO, GONZALO; CONTRERAS VÁSQUEZ, PABLO; Y MARTÍNEZ PLACENCIA, VICTORIA (2016): *“Diccionario Constitucional Chileno”*. Editorial Hueders, Santiago, p. 271, destacado de los redactores).

Cabe recordar que, desde un punto de vista formal, la democracia puede entenderse como una concreción o realización del principio de soberanía popular, el cual se ejerce, entre otras formas, a través de elecciones periódicas y por las autoridades que la Constitución establece, de conformidad con lo prescrito en el

artículo 5° inciso primero de la Constitución. Así, en una democracia la organización del poder del Estado es una decisión del pueblo.

Tal como lo ha reconocido esta Magistratura, “*el principio democrático está configurado como regla de organización de los poderes del Estado. Se ubica dentro del Capítulo I: Bases de la Institucionalidad de la Constitución Política de la República. Es un principio que tiene un papel de directriz e informador de todo el ordenamiento jurídico, y respecto del cual «deben desecharse las interpretaciones constitucionales que resulten contradictorias con los principios y valores rectores» (...)*” (STC Rol N° 2087-11-INHP, prevención de los Ministros José Antonio Viera-Gallo Quesney y Gonzalo García Pino).

### III. DE LA SUPREMACÍA CONSTITUCIONAL Y LA COMPETENCIA DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

7°. Que, la supremacía constitucional es la piedra angular de nuestro Estado de Derecho. Ello no puede desconocerse. Toda autoridad, institución, grupo o persona deben someter su actuar a la Constitución y a las normas dictadas conforme a ella. Es más, tal como lo reconoce la mayoría, la existencia misma de esta Magistratura encuentra su justificación en la defensa de la referida supremacía.

Con todo, cabe recordar que -a diferencia de los mecanismos de reforma agravada de la Constitución, que buscan proteger su texto- los órganos de justicia constitucional protegen el sentido que se pueda atribuir al mismo. De este modo, para cumplir con la tarea de velar por la supremacía constitucional, a la hora de interpretar los mandatos constitucionales esta Magistratura debe tener siempre en consideración que es el mismo texto constitucional el que determina los límites en que puede desempeñar dicho cometido. Ello, por cuanto el Tribunal Constitucional, en tanto órgano público, también debe someterse a la supremacía constitucional, debiendo actuar siempre *dentro* de la competencia y atribuciones fijadas por la misma Constitución.

8°. Que, por cierto, el proceso de atribución de sentido del texto constitucional está lejos de ser unívoco, tal como puede desprenderse de la lectura íntegra de esta sentencia. Sin embargo, al momento de fallar, esta Magistratura debe ser capaz de construir una exégesis plausible del o los preceptos en que se funda su fallo.

Ahora bien, en un caso como el de autos, en que toca a esta Magistratura interpretar una hipótesis de responsabilidad constitucional de autoridades elegidas democráticamente, -al igual que sucede en todos aquellos casos en que le corresponde a este Tribunal ejercer una atribución que pueda acarrear la revocación de una decisión democrática-, la apreciación de las alternativas interpretativas disponibles debe, necesariamente, considerar la forma en que otros principios y valores constitucionales, igualmente relevantes para nuestro ordenamiento constitucional, -v.gr. el principio democrático- pueden verse tensionados al ejercer la competencia reconocida en el artículo 93, inciso primero, N° 14 de la Carta Fundamental.

9°. Que, resulta fundamental, entonces, que esta Magistratura ejerza su competencia con la necesaria auto-restricción que responde a su naturaleza de órgano jurisdiccional, investido de la facultad de terminar con el mandato de representación popular de una ciudadana -H. Senadora- depositaria de la soberanía nacional, cuestión ajena a la tradición constitucional respecto de a quién correspondía el ejercicio de esta atribución, radicado anteriormente en las Cámaras Políticas. De ahí que cobra particular relevancia la interpretación restrictiva de los alcances de la competencia atribuida a esta judicatura constitucional. Así lo ha entendido parte de la jurisprudencia de este Tribunal que ha reconocido que su competencia es acotada (STC Roles N° 464-06, 591-07, 2025-11, 1216-08) y que la misma es expresa y taxativa (STC Roles N° 43-87, 188-94, 256-97, entre otras).

La pregunta sobre cómo y hasta dónde el Tribunal Constitucional puede ejercer sus atribuciones no es baladí.

Desde otro sentido, para ilustrar el punto, una manifestación de esta auto-restricción también se observa a la hora de efectuar el control preventivo obligatorio de constitucionalidad de las leyes orgánicas constitucionales, sólo respecto de aquellas disposiciones consultadas en el oficio remitido de la Cámara de origen del proyecto de ley, limitando así la actuación de esta Magistratura (véanse, a modo ejemplar, las prevenciones contenidas en las STC Roles N° 15.455-24-CPR, 15.459-24-CPR y 15.733-24-CPR).

10°. Que, adoptar esta postura no implica, en caso alguno, abdicar del ejercicio de la competencia prevista en el numeral 14 del inciso primero del artículo 93 de la Constitución, ni mucho menos tornar en ineficaz la causal de cesación en el cargo prevista por el constituyente. Se ha entendido que *“el Tribunal no puede modificar la Constitución y anularse. No puede dejar de ejercer sus atribuciones. Pero sí puede ser respetuoso con las facultades que se le dio, y actuar prudentemente, en una relación de coexistencia con los poderes del Estado cuyos actos está llamado a controlar”* (CARMONA SANTANDER, CARLOS (2012): *“Autorestricción en el Tribunal Constitucional chileno”*. Revista de Derecho y Humanidades, N° 19, ISSN 0716-9825, p. 77, destacado de los redactores). Desde otra conceptualización de este fenómeno, a saber, la *“deferencia razonada”*, se ha aducido que *“Tribunal deferente, en todo caso, no es aquél que renuncia a pensar por sí mismo y que abdica de su rol controlador en beneficio de las decisiones adoptadas por los poderes de origen democrático. Muy por el contrario, y de allí el objetivo razonado, la deferencia que se explica y propugna, demanda del Tribunal la vocación y la capacidad de analizar siempre, detenida y reflexivamente, los actos emanados de los poderes representativos”* (ZAPATA LARRAÍN, PATRICIO (2008): *“Justicia Constitucional”*. Editorial Jurídica de Chile, Santiago, p. 227 y ss).

De ahí que esta mirada supone, lejos de renunciar al ejercicio de la atribución en cuestión, venir a dotarla de legitimidad, al reconocer los márgenes y límites dentro de los cuales debe materializarse, en línea con la robusta doctrina y jurisprudencia de este Tribunal en materia de cesación en el cargo de parlamentarios (véase, por

ejemplo, STC Roles N° 165-93, 190-94, 970-07, 2087-11, 7724-19, entre otras), en donde se da cuenta del profundo impacto político, jurídico, institucional y democrático devenido de la cesación en el cargo parlamentario.

Por lo anterior, tampoco puede dejar de desconocerse que, hasta ahora, esta Magistratura nunca haya hecho uso de la prerrogativa contenida en el numeral 14 del inciso primero del artículo 93 de la Constitución, siendo ésta la primera vez en la historia de nuestra República democrática que se acoge un requerimiento como el que ha motivado esta sentencia sobre la cual disentimos.

11°. Que, de esta manera, aún si pudiese considerarse que la interpretación del texto constitucional sostenida por la mayoría puede encuadrarse dentro de los márgenes fijados por el mismo, estos disidentes estiman que dicha interpretación no resulta plausible en atención a las consideraciones aquí señaladas.

Ello importa que este Tribunal, en tanto le compete resguardar la supremacía de la Constitución, sea capaz de identificar la interpretación de la fórmula constitucional en cuestión que resulte más adecuada teniendo en consideración, precisamente, esa construcción de la Constitución que se ha llevado a cabo tanto por parte de su propia jurisprudencia, como por el desarrollo de que da cuenta su realización y su práctica institucional.

#### IV. NATURALEZA JURÍDICA Y CARACTERÍSTICAS DE LA CAUSAL DE CESACIÓN EN EL CARGO DE PARLAMENTARIOS

12°. Que, a la luz de lo señalado, cabe analizar la causal de cesación en el cargo prevista en el inciso segundo, primera parte, del artículo 60 de la Carta Fundamental, cuyo tenor prescribe: *Artículo 60.- "(...) Cesará en el cargo el diputado o senador que durante su ejercicio celebrare o caucionare contratos con el Estado (...)."*

13°. Que, la referida disposición forma parte del denominado "Estatuto Parlamentario", entendido como el conjunto de normas comunes a diputados y senadores relativas a los requisitos de elegibilidad, las inhabilidades para ser elegido parlamentario, las incompatibilidades o prohibiciones para desempeñar simultáneamente el cargo con otras funciones retribuidas con fondos públicos, las prohibiciones de nombramiento o incapacidades, las inhabilidades sobrevinientes o prohibiciones cuya consecuencia es la cesación en la función, y el establecimiento de privilegios, esto es, la inviolabilidad, la inmunidad parlamentaria y la dieta (AHUMADA CANALES, MARCELA (2010): "Los requisitos que configuran la "intervención en conflictos laborales" y la "incitación a la alteración del orden público", en las causales de cesación en el cargo de parlamentario". En Revista Chilena de Derecho, Vol. 37, N° 2, p. 380). Tal como se señaló en la STC Rol N° 8123-20-INHP, "[e]l Estatuto Parlamentario que regula la Constitución busca que la función de diputados y senadores esté dotada de la necesaria independencia para su ejercicio" (c. 3°).



14°. Que, aquellas reglas que contienen causales de (i) inhabilidad, (ii) incompatibilidad y de (iii) cesación en el cargo parlamentario - entre éstas últimas, la causal invocada por los requirentes - forman parte de lo que se conoce como “prohibiciones parlamentarias”, esto es, *“limitaciones de derecho público que afectan la elección de diputados y senadores y el ejercicio de los cargos parlamentarios, cuyas infracciones aparejan sanciones como la nulidad de la elección, la cesación en el cargo de congresal y la nulidad del nombramiento, según los casos. Por ello, la aplicación de estas normas prohibitivas debe dirigirse solamente a los casos expresa y explícitamente contemplados en la Constitución, toda vez que se trata de preceptos de derecho estricto, y no puede hacerse extensiva a otros, sea por similitud, analogía o extensión, conforme al principio de la interpretación restrictiva de los preceptos de excepción unánimemente aceptado por la doctrina, aplicado reiteradamente por este Tribunal”* (STC Rol N° 190-94-INHP, c. 10°, destacado de los redactores).

15°. Que, las causales de cesación en el cargo que se constituyen como inhabilidades sobrevinientes, como acontece con aquellas que se verifican por la infracción de alguna prohibición parlamentaria con posterioridad al inicio del mandato parlamentario, tienen por objeto establecer una sanción de tipo constitucional mediante el ejercicio de la competencia atribuida a este Tribunal Constitucional por el artículo 93, inciso primero N° 14 de la Constitución (CASTILLO BARRERA, HERNÁN JAVIER y MENESES COSTADOAT, RAIMUNDO (2013): *“Control constitucional, judicial y ético de los parlamentarios”*. Cuadernos del Tribunal Constitucional, N° 53, p. 177).

Dicho de otro modo, la cesación en el cargo de un parlamentario se corresponde con una sanción constitucional, siendo, por tanto, una regla de excepción y de derecho estricto, debiendo interpretarse restrictivamente. Sólo pueden tener el efecto de cesar el mandato de un parlamentario electo por votación popular aquellas situaciones que pueden subsumirse expresa y explícitamente en el texto constitucional.

Al respecto, este Tribunal ha advertido que: *“Tratándose, por el contrario, de las inhabilidades sobrevinientes, éstas son sanciones que prevé directamente la Constitución por realizarse una o más conductas no permitidas. Son prohibiciones de derecho estricto e interpretación restrictiva y que, bajo ningún respecto, pueden ser creadas por analogía, dado el importante efecto que generan de cesar anticipadamente en el cargo a un diputado o senador elegido por votación popular (STC Rol N° 19, c. 6°).”* (STC Rol N° 8123-20-INHP, c. 8°, destacado de los redactores).

16°. Que, en esta línea, el carácter sancionatorio de las causales en cuestión puede vincularse con la figura de ilícito constitucional, las que corresponden, junto con otras hipótesis previstas en el texto constitucional (v.gr. las acusaciones constitucionales contenidas en el artículo 52 N° 2), a conductas proscritas y sancionadas en la misma Constitución.



La jurisprudencia de esta judicatura se ha referido a la noción de ilícito constitucional aplicada a las causales de cesación en el cargo, señalando que: “2. Es un ilícito constitucional previsto directamente en la Constitución, por lo que no constituye, per se, un tipo penal. La conducta descrita y, por tanto, prohibida, está en la propia Carta Fundamental.” (STC Rol N° 8123-20-INHP, c. 11°, destacado de los redactores).

17°. Que, en este caso, la importancia de estimar la configuración del ilícito constitucional denunciado por los requirentes viene dada por la entidad de la responsabilidad que trae aparejada, toda vez que “la destitución del cargo o empleo - que en el Derecho Administrativo corresponde a lo que es la pena de muerte en el Derecho Penal, y a la degradación de las leyes militares - impide volver a ser designado para un empleo o cargo público (...)”, lo que supone, por consiguiente, “una degradación cívica” (SCHWEITZER, DANIEL (1972): “Acusación constitucional. Regímenes de Emergencia y otros Estudios Jurídicos”. Santiago, Editorial Andrés Bello, p. 71).

En este sentido, puede destacarse la afirmación, en STC Rol N° 190-94-INHP, de los Ministros Manuel Jiménez Bulnes y Juan Colombo Campbell, quienes sostuvieron que, en el ejercicio de esta atribución, “la imputación en un requerimiento deducido ante el Tribunal Constitucional de una causal de inhabilidad de un parlamentario que se encuentra en ejercicio de su cargo y con el cual se persigue el término de su desempeño como tal, involucra en forma general una petición de término o cesación del ejercicio de un cargo público. Esta imputación afecta directamente el derecho fundamental del parlamentario requerido que le reconoce y asegura el N° 17, del artículo 19, de la Constitución, en cuya virtud se le permite acceder a las funciones y empleos públicos sin otros requisitos que los que impongan la Constitución y las leyes. Esta garantía también comprende aquello que le es consustancial, cual es el derecho a permanecer en dichos cargos y funciones con los requisitos que señalan las leyes, pues de lo contrario no tendría contenido ni eficacia el derecho que se asegura en la disposición referida”.

18°. Que, atendido lo anterior, el examen que exige la determinación sobre la concurrencia o no de un ilícito constitucional supone realizar una ponderación entre, por un lado, los bienes jurídicos o valores constitucionales protegidos a través de la tipificación de la conducta en la Constitución; y, por otro, aquellos que se ven tensionados con la imposición de la consiguiente sanción, como ocurre, por ejemplo, con el principio democrático.

Así, a propósito del ejercicio de esta competencia, en relación con la causal establecida en el inciso quinto del artículo 60 de la Constitución, esta Magistratura sostuvo que: “La causal en análisis es parte del Estatuto de las Prohibiciones Parlamentarias y puede generar el importante efecto de cesar en el cargo a un parlamentario que actúa como depositario de la soberanía de la Nación para ejercer una función pública esencial para la democracia. Se enmarca en una limitación que no puede analizarse aisladamente de otras normas y principios que consagran la supremacía constitucional y obliga a las autoridades que han jurado o prometido “someter su acción a la

*Constitución y a las normas dictadas conforme a ella, y garantizar el orden institucional de la República”, como, con claridad, fluye del artículo 6° de la Carta Fundamental.*

*En consecuencia, es necesario analizar otras cuestiones que posibilitan una comprensión acabada del ilícito constitucional en análisis y su inclusión en la Carta Fundamental (...). Razonaremos que la causal debe comprenderse en relación a principios fundamentales que han estructurado históricamente nuestro sistema constitucional” (STC Rol N° 8123-20-INHP, c. 22°, destacado de los redactores).*

19°. Que, para quienes suscribimos esta disidencia resulta fundamental detenerse en este punto. La remoción del cargo de una representante de la soberanía popular, legitimada democráticamente a través de una elección, puede considerarse como una de las decisiones de mayor envergadura en nuestro sistema político.

Por ello, los estándares constitucionales que facultan a distintos órganos para ejercer una atribución como la reseñada son particularmente altos. Así, en la regulación de las acusaciones constitucionales, la Constitución prescribe causales como “comprometido gravemente” o “infringido abiertamente”. A este respecto, se ha entendido que “estas causales configuran ilícitos graves, de gran entidad, que ameritan que a través de un procedimiento como éste sean destituidos del cargo” (MARTÍNEZ OCAMICA, GUTENBERG y RIVERO HURTADO, RENÉE (2004): “Acusaciones constitucionales. Análisis de un caso. Una visión parlamentaria”. Editorial Jurídica de Chile, Santiago, p. 97). Por su parte, el artículo 125, al regular la cesación en el cargo de los gobernadores regionales, alcaldes, consejeros regionales y concejales invoca también el concepto de “infringido gravemente”. El mismo artículo 60, al regular otras causales de cesación en el cargo parlamentario, utiliza una paráfrasis de igual tenor.

Desde otro punto de vista, también cabe reparar en la regulación de la renuncia del del cargo parlamentario, siendo la única hipótesis reconocida por el texto constitucional la concurrencia no sólo de una enfermedad grave que impida desempeñarlo, sino que, además, se exige que ésta sea calificada por el Tribunal Constitucional. Es decir, el ejercicio del mandato de representación popular ostenta un peso tal dentro de nuestro modelo democrático que tiene un carácter - prácticamente- indisponible para el mismo representante. Tanto es así, que en la regulación del procedimiento seguido ante este Tribunal, la Ley Orgánica de esta Magistratura faculta al Presidente de la República, al Senado, a la Cámara de Diputadas o Diputados, y a diez o más parlamentarios en ejercicio de la Cámara a que pertenece quien renuncie, oponerse fundadamente a la solicitud.

20°. Que, de esta manera, los hechos que habiliten el término del mandato de una autoridad electa democráticamente deben revestir una entidad tal que permitan sostener fehacientemente la existencia de una contravención al orden constitucional, de ahí la importancia de aplicar las pautas hermenéuticas ya señaladas para desarrollar el ejercicio interpretativo requerido a esta Magistratura.

## V. ANTECEDENTES DE LA CAUSAL DE CESACIÓN EN EL CARGO “CELEBRARE O CAUCIONARE CONTRATOS CON EL ESTADO”

21°. Que, en esta línea, para un adecuado entendimiento del sentido y alcance de la causal de cesación en el cargo invocada en los requerimientos, resulta ilustrativo tener a la vista los antecedentes históricos que dan cuenta de su recepción en el ordenamiento constitucional.

El primer registro de la norma en estudio corresponde a una reforma de la Constitución de 1833 realizada en julio de 1892. Mediante ésta se estableció que, durante el ejercicio de su cargo, ningún parlamentario podía celebrar contratos con el Estado “sobre obras públicas o sobre provisión de cualquier clase de artículos”, no obstante, no se imponía la cesación en el mandato.

Posteriormente, en la Constitución de 1925 se consagró la referida prohibición como una causal de cesación en el cargo, sin especificar el tipo de contrato, bajo una fórmula de igual tenor al actualmente contenido en la primera parte del inciso segundo del artículo 60. Desde los orígenes de la norma, se desprende que su espíritu se enmarca en un contexto de aplicación limitada y restringida. En efecto, Romualdo Silva Cortés propuso *“exceptuar el caso de que se tenga que intervenir en causa propia, como en el caso de la expropiación u otros análogos”*, aprobándose la disposición *“en la inteligencia que ha dado el señor Silva Cortés”* (Actas Oficiales de las Sesiones celebradas por la Comisión y Subcomisiones encargadas del estudio del Proyecto de Nueva Constitución Política de la República (1925). Santiago, Imprenta Universitaria, 1925, p. 16). En el mismo sentido se pronunció, posteriormente, la Comisión de Constitución, Legislación, Justicia y Reglamento del Senado, en su informe de fecha 28 de mayo de 1947, señalando que: *“Vuestra Comisión de Legislación y Justicia de acuerdo con el criterio que ha manifestado en otros casos similares al que ahora considera, estima que no hay inconveniente legal o constitucional para que el Honorable Senador señor Maza, una vez acordadas las expropiaciones, convenga con el Fisco la indemnización a que tiene derecho y todas las demás estipulaciones que sean consecuencia de la expropiación o de la construcción de las obras que se proyectan como son las que indica en su solicitud, porque se trata de una enajenación forzada, como lo es la expropiación.”*

Al comentar la inspiración del precepto contenido en el texto de 1925, Alejandro Silva Bascuñán expresó: *“La razón de esta prohibición es el deseo de asegurar la independencia del elegido en relación a los intereses económicos capaces eventualmente de coartar su libertad o disminuir la pureza de propósitos con que cabe desempeñar las más altas funciones de la democracia”* (SILVA BASCUÑÁN, ALEJANDRO (1963): *“Tratado de Derecho Constitucional”*. Editorial Jurídica de Chile, Santiago, Tomo III, pp. 22 y 23).

Finalmente, la disposición actualmente vigente fue fijada en virtud del Decreto Ley N° 3.464, de 1980, como el artículo 57 de la versión original de la Constitución. Durante la discusión de esta norma, según consta en las actas oficiales de 1978 de la Comisión de Estudios de la Nueva Constitución Política de la República, el comisionado Jaime Guzmán, señaló que esta causal de cesación busca evitar el

*“aprovechamiento de la influencia del cargo para fines de índole económica, personal, o de gestión en beneficio de terceros”* (Biblioteca del Congreso Nacional. Historia de la Constitución Política de la República de Chile, Artículo 60 cesación del cargo parlamentario, sesión N° 352 del 18 de abril de 1978, p. 24, destacado de los redactores).

Posteriormente, el comisionado Juan de Dios Carmona, indicó que: *“cesará en el cargo de parlamentario el que contrate o caucione contrato con el Estado, siempre que ese contrato le signifique un beneficio pecuniario especial, propio del contrato, que no sea producto de una situación a la que esté sometida la generalidad de los habitantes del país”* (Ibíd., p. 31, destacado de los redactores). A continuación, consta en las actas que se acordó indicar en el memorando cuál es el sentido y carácter de la inhabilidad y de la causal de cesación en el cargo de parlamentario, sobre la base de las ideas esbozadas por el señor Carmona.

22°. Que, los antecedentes recién anotados resultan útiles para delinear el objetivo que se tuvo en mira al consagrar la prohibición en comento, el que dice relación con resguardar la independencia de los parlamentarios frente al Poder Ejecutivo y evitar un aprovechamiento de la influencia del cargo o de la posición de autoridad para obtener beneficios, a instancia de un interés privado distinto al que podría ejercer cualquier particular en calidad de ciudadano común.

En efecto, se ha entendido que los comisionados *“claramente quisieron incorporar una causal (...) de cesación en el cargo que trata de evitar situaciones de dependencia del Estado de parte de los (...) diputados y senadores en ejercicio, y los también eventuales usos indebidos de los cargos de parlamentarios para contratar con el Estado en condiciones ventajosas, que reporten ventajas ilegítimas o indebidas”* (CHAPARRO, PATRICIO (1991): *“Reflexiones en torno a la inhabilidad de diputados y senadores para celebrar “contratos” con el “Estado”*”. En: Doctrina, estudios, notas y comentarios. Gaceta Jurídica, N° 130, Editorial Jurídica Cono Sur Ltda., p. 13).

En una línea similar, Alejandro Silva Bascuñán estima que *“la cesación en el cargo de parlamentario no se produce cuando el parlamentario ejerce los derechos de que como persona es titular, de la misma manera en que podría hacerlo cualquier otra persona del país, aun cuando en su actuación, pueda vincularse con alguna de las instituciones comprendidas en el concepto de Estado”* (SILVA BASCUÑÁN, ALEJANDRO (1997): *“Tratado de Derecho Constitucional”*. Editorial Jurídica de Chile, Santiago, Tomo IV, p. 312).

23°. Que, lo anterior da cuenta, entonces, que el espíritu del constituyente - desde 1925 o, incluso, si se quiere, desde 1892- se decantó por la conveniencia de restringir el alcance de la prohibición, dejando constancia expresa de que no todo contrato con el Estado tendría la aptitud de configurar la prohibición. Suponer lo contrario podría llevar al absurdo de estimar que la presente causal habilite la cesación del mandato de aquellos parlamentarios que viajen en ferrocarriles del Estado (contrato de transporte), reciban atención de salud en algún centro del Servicio

Nacional de Salud (contrato de prestación de servicios médicos) o abran alguna cuenta bancaria en el Banco Estado (contrato de apertura de cuenta bancaria).

Por ello, tanto la doctrina como la práctica parlamentaria han reconocido la existencia de excepciones a la regla prevista en el inciso segundo, primera parte, del artículo 60 de la Constitución, dando cuenta ésta no es absoluta, lo que implica, entonces, que no cabe atribuirle un carácter objetivo.

24°. Que, asimismo, tampoco puede atribuirse un carácter preventivo a la prohibición, en tanto ello implicaría desatender que se trata de una herramienta de *ultima ratio* y de derecho estricto, desconociendo el impacto que tiene la sanción aparejada en el diseño institucional de nuestro Estado Democrático de Derecho. Si, en tanto ilícito constitucional, se trata de un estatuto de excepción, no corresponde interpretar extensivamente su alcance a posibles riesgos, eventuales e hipotéticos, de amenaza a los fines que persigue la norma, que, como ya se adelantó, consisten en proteger la independencia del Congreso Nacional -y con ello la separación de poderes- y evitar la confusión de los intereses particulares de los parlamentarios con el interés general que debe primar en guiar el ejercicio de su cargo.

De lo contrario, se torna en desproporcionada la sanción que se impone a la conducta, atendidas las consecuencias que acarrea para el sistema democrático la cesación en el cargo parlamentario. De modo tal que la relación de proporcionalidad está dada porque exista -a lo menos- la vulneración de un valor constitucional protegido por la causal que requiera ser restablecido o reparado por intermedio de la sanción, lo que no acontece en el caso de la H. Senadora Allende.

25°. Que, analizados los antecedentes que constan en autos, es posible descartar que se hayan transgredido los valores constitucionales que subyacen a la causal invocada y que determinan su finalidad, en tanto la aprobación por el Congreso Nacional de la Ley N° 21.640, Ley de Presupuestos del año 2024, que habilitó la política pública en la que se enmarca la actuación de la H. Senadora doña María Isabel Allende Bussi, al contemplar la adquisición del inmuebles presidenciales, entre los cuales, se consideraba la heredad perteneciente a la sucesión del ex Presidente Salvador Allende Gossens, permite: (i) excluir la configuración de una afectación a la independencia de la H. Senadora en relación con el Ejecutivo; (ii) desestimar que la calidad de parlamentaria de la H. Senadora motivara o influyera en la decisión de adquirir el inmueble en cuestión, ya que justamente dicha ley previa expresaba la voluntad legislativa y habilitaba la actuación; y, (iii) afirmar que no tuvo preeminencia un interés privado de la H. Senadora por sobre el interés público, sino más bien la búsqueda por concretar una política pública de memoria histórica y patrimonial, refrendada por el Poder Legislativo.

26°. Que, estas consideraciones permiten delinear las conclusiones a que arriben estos disidentes, en la medida que, si desde los orígenes de la norma se tuvo en mente acotar el ámbito de aplicación de la causal sólo respecto a determinados contratos y únicamente resulta posible observar la existencia de un ilícito

constitucional en la medida que se infrinjan los valores constitucionales resguardados por la propia Constitución, malamente puede esta Magistratura extender la aplicación de la misma a una hipótesis en la que ni siquiera es posible identificar la efectiva celebración de un contrato, tal como se expondrá a continuación.

## VI. CONTRATACIÓN ADMINISTRATIVA EN GENERAL Y DE LA ADQUISICIÓN DE BIENES POR EL ESTADO EN PARTICULAR

27°. Que, como ya se ha señalado anteriormente, la principal interrogante a dilucidar por esta Magistratura corresponde a determinar si resulta posible subsumir los hechos denunciados por los requirentes dentro de la causal de cesación en el cargo invocada, esto es, la circunstancia de haber celebrado un contrato con el Estado por parte de la H. Senadora.

Sobre esta materia, se puede discurrir aisladamente sobre el significado de la voz *celebrar* contenida en la causal invocada, no obstante, la exégesis que se realice debe considerar el precepto en su integridad. Esto es, el hecho de que el constituyente explicita que una de las partes que debe concurrir a la celebración del contrato es el Estado, lo que tiene un conjunto de consecuencias jurídicas relevantes que deben ser ponderadas en el caso concreto.

A este respecto, hacemos presente que, en la presente controversia constitucional sometida a conocimiento de este Tribunal, no se puede desatender ni relegar a segundo plano la autonomía disciplinar del derecho público. Afirmar lo anterior no implica un abandono total de las reglas del derecho privado, sino únicamente privilegiar la aplicación preferente de la hermenéutica constitucional y los criterios dispuestos por el derecho público para regular la actividad formal de la Administración del Estado y, en particular, de la contratación administrativa.

28°. Que, señalado lo anterior, para efectos de delimitar la controversia en lo concerniente a la celebración del contrato, en primer lugar, en requerimiento Rol N° 16.122-25, se afirma que la H. Senadora *“celebró un contrato de compraventa”*, obligándose a transferir el dominio al Fisco de Chile (fojas 2), lo que sería uno de los hechos que *“inequívocamente”* se desprendería de las cláusulas de la escritura pública suscrita en antecedentes (fojas 7).

Asimismo, en el estudio del derecho aplicable al caso, inclusive considerando el Decreto Ley N° 1.939, que establece las Normas sobre Adquisición, administración y disposición de Bienes del Estado, afirma que *“no hay en dicha normativa ningún artículo que disponga que el contrato no queda perfecto por el cumplimiento de los requisitos que exige el derecho común, es decir, el Derecho Civil”* (fojas 11). De esta manera, concluye que *“el contrato de compraventa celebrado entre la H. senadora Allende Bussi y el Fisco de Chile cumple con todos los requisitos esenciales de la compraventa: cosa, precio y consentimiento, además de la solemnidad de la escritura pública exigida para la compraventa de un inmueble”* (fojas 15 y 16).



29°. Que, en segundo lugar, en el requerimiento Rol N° 16.138-25, se complementa lo anterior afirmando que, en el caso de autos, *“no queda duda alguna que existió un concurso de voluntades con el fin de crear obligaciones tanto para la Senadora Allende (y otros) como para el Fisco de Chile”* (fojas 36). Así, *“la compraventa del inmueble se encuentra celebrada, es existente y, a juicio de estos requirentes, además se encuentra completamente perfeccionada por lo que producirá todos los efectos que la ley atribuye a un contrato de esta naturaleza”* (fojas 38).

A mayor abundamiento, sobre el derecho aplicable al caso afirma que contendría formalidades que *“no son solemnidades exigidas por la naturaleza del contrato, sino por el estado o calidad de las personas que intervienen en él”*. Así, *“la sucesión de trámites que señalan en dicho Decreto Ley son parte de una serie de elementos que deben cumplirse para resguardar la validez de una compraventa de inmuebles para éstos ser adquiridos por el Fisco de Chile, así como otros que son obligaciones propias que nacen de la existencia de este contrato”* (fojas 43 y 44).

30°. Que, de ambos requerimientos fluye la premisa de que (i) al no contar con reglas especiales de perfeccionamiento del contrato de compraventa de adquisición de bienes por el Fisco, (ii) ya se encontraría perfeccionado y, por tanto, celebrado el contrato respectivo al concurrir la voluntad de ambas partes -la H. Senadora Allende y el Estado-, por lo que (iii) se daría por configurada la causal regulada en el artículo 60 inciso segundo, parte primera de la Constitución Política.

31°. Que, por otro lado, la requerida señala sobre esta específica materia que el *“procedimiento administrativo de compra y adquisición de bienes inmuebles por parte del Estado no escapa a las reglas generales de contratación administrativa en el derecho público chileno”* (fojas 85). Agrega que dicho procedimiento *“no se termina con la suscripción de una escritura pública, sino que el procedimiento continúa, puesto que es necesaria la dictación de un nuevo acto administrativo terminal, decreto aprobatorio, para la finalización del procedimiento administrativo, acto en el que se manifiesta la voluntad de la Administración”* (fojas 86).

Así, concluye que sobre este asunto que *“no es posible sostener, como hacen los requirentes que, el contrato se encuentra perfeccionado con la sola suscripción de la escritura pública de compraventa”* (fojas 93).

32°. Que, del contraste de las argumentaciones proveídas por los requirentes y la requerida, queda de manifiesto que la controversia corresponde a determinar cuáles reglas y criterios hermenéuticos deberán primar para calificar la concurrencia de la causal en el marco de un contrato de compraventa de un inmueble para la adquisición del mismo por el Fisco.

33°. Que, sobre este mismo punto, si se repara en la extensa descripción de las normas del derecho privado del Código Civil que realizan los requirentes, difícilmente podría encontrarse esta Magistratura en desacuerdo con lo sostenido por éstos. Sin embargo, como se señalará a continuación, los supuestos allí señalados

desatienden el bloque normativo que rige los contratos administrativos en general, y el contrato de compraventa para la adquisición de bienes inmuebles por el Estado en particular, conformado por un entramado de disposiciones constitucionales, legales y reglamentarias.

La reconstrucción del correcto régimen jurídico aplicable permite sostener que, al contrario de lo señalado por los requirentes, (i) al tratarse de un contrato administrativo, sí existen reglas especiales para su perfeccionamiento, lo que implica que (ii) no se alcanzó a formar el acuerdo de voluntades conforme el marco jurídico vigente, permitiendo concluir que (iii) se debe descartar la configuración de la causal invocada, dado que no se perfeccionó el contrato de compraventa de autos. A continuación, se revisará cada uno de estos supuestos, aplicándolo al caso concreto.

**i. El contrato de compraventa para la adquisición de un bien inmueble por el Estado corresponde a un contrato administrativo**

34°. Que, para afirmar la existencia de reglas especiales para el perfeccionamiento del contrato de compraventa objeto de análisis, una primera afirmación por asentar corresponde al carácter de tal instrumento jurídico como un contrato administrativo, de lo que se sigue la aplicación de determinados principios y reglas propias del derecho público.

35°. Que, no existe en el ordenamiento jurídico chileno una definición de los contratos administrativos. Antes bien, el marco normativo identifica ciertos principios generales, como ocurre con el artículo 9° de la Ley N° 18.575, de Bases Generales de la Administración del Estado, que refiere a algunos de los mecanismos de contratación pública, además de reconocer principios de la contratación pública tales como la libre concurrencia de los oferentes al llamado administrativo y de igualdad ante las bases que rigen el contrato. Sobre esta breve regulación general, debe destacarse el interés del legislador por abordar una dimensión específica de la contratación administrativa, esto es, la formación del contrato, lo que debe llamar la atención de esta Magistratura, para mirar con especial detenimiento cómo se desenvuelve su determinación en el contrato administrativo que deba analizarse en concreto.

Por otro lado, las legislaciones sectoriales también consagran diversos contratos administrativos de la más variada índole, que le permite cumplir con la finalidad contenida en la Ley de Bases Generales de la Administración del Estado, esto es, promover el bien común atendiendo las necesidades públicas en forma continua y permanente y fomentando el desarrollo del país a través del ejercicio de las atribuciones que le confiere la Constitución y la ley.

36°. Que, en ausencia de una definición legal, la doctrina ha definido a los contratos administrativos como *“un acuerdo de voluntades entre un organismo de la Administración del Estado que actúa dentro de su giro y tráfico propio administrativo y en ejercicio de sus competencias específicas y un particular u otro organismo público que actúa*

como particular y no dentro de sus competencias específicas que tiene por objeto la satisfacción de las necesidades públicas, produciendo entre ellas derechos y obligaciones” (BERMÚDEZ SOTO, JORGE (2014): “Derecho administrativo general”. Editorial Thomson Reuters, Santiago, 3ra edición, p. 239). Por otro lado, Enrique Silva Cimma define al contrato administrativo como un “acto jurídico bilateral celebrado entre la Administración y un particular u otro órgano de aquella, persigue un fin público y que se somete a las reglas del derecho público” (SILVA CIMMA, ENRIQUE (1995): “Derecho administrativo chileno y comparado. Actos, contratos y bienes”. Editorial Jurídica de Chile, Santiago, 1era edición, p. 174).

En un sentido similar, y ratificando el amplio alcance de esta definición, la Contraloría General de la República ha señalado que la categoría de contratos administrativos “abarca los diversos tipos de contratos que celebren los entes de la Administración, tanto en el ámbito de sus potestades exorbitantes como en el de su actuación en un plano de igualdad con los particulares” (Dictamen N° 46.532 ,de 2000, de la Contraloría General de la República).

37°. Que, a partir de una lectura conjunta de las definiciones antes entregadas, especialmente el alcance amplio que se ha ido elaborando de aquel, el contrato de compraventa de adquisición de un bien inmueble por el Estado es una clara manifestación de un contrato administrativo.

En efecto, por un lado, (i) el Fisco interviene como una de las partes, cumpliendo con una finalidad pública en el marco de las funciones reconocidas al Servicio Nacional del Patrimonio Cultural, esto es, implementar políticas y planes, y diseñar y ejecutar programas destinados a dar cumplimiento a las funciones del Ministerio, en materias relativas, entre otras, al patrimonio cultural material e inmaterial; e infraestructura patrimonial, conforme lo dispuesto por el artículo 23 de la Ley N° 21.405, que crea el Ministerio de las Culturas, las Artes y el Patrimonio. Por otro lado, el interés público comprometido se reconoce además explícitamente en la Ley N° 21.640, Ley de Presupuestos del año 2024, conforme se precisará con posterioridad en el presente voto.

A mayor abundamiento, el interés público comprometido se puede refrendar en el deber del Estado dispuesto en el artículo 19 N° 10 de la Constitución Política, conforme el cual corresponderá al mismo la protección e incremento del patrimonio cultural de la Nación.

Por otro lado, (ii) el contrato se encuentra sujeto primeramente a las reglas especiales del Decreto Ley N° 1.939, que en el inciso primero de su artículo 1° establece que las facultades de adquisición, administración y disposición sobre los bienes del Estado o fiscales que corresponden al Presidente de la República, se ejercerán por intermedio del Ministerio de Tierras y Colonización, sin perjuicio de las excepciones legales.



Particularmente, en su Título II, “Adquisición de Bienes por el Estado”, establece en su artículo 26 que la adquisición del dominio de bienes por el Estado se someterá a las (i) normas del derecho común, (ii) a las especiales de dicho título, y (iii) a las demás que contemplen normas especiales. Con posterioridad, en el párrafo I del mismo Título, se establecen reglas especiales relativas a las compras y permutas. Allí, destaca para la aproximación a esta discusión el artículo 35, que señala que tanto la permuta como la compraventa se regirán, en todo lo no previsto en las disposiciones anteriores, por las normas contenidas en el Código Civil.

A este respecto, del hecho de que los artículos 26 y 35 ya señalados, citados por los requirentes para sustentar su argumentación, se haga referencia a la aplicación de las reglas del derecho privado, no se sigue que haya un sometimiento preferente a las reglas del Código Civil. Tal como ocurre con lo dispuesto por el artículo 1 de la Ley N° 19.886, Ley de Bases sobre Contratos Administrativos de Suministro y Prestación de Servicios, así como también respecto de otros cuerpos legales, las normas del derecho privado cumplen un rol supletorio en la determinación del régimen jurídico aplicable a un determinado contrato administrativo.

Sin embargo, desconocer que esta remisión, precisamente, se realiza a partir de un estatuto legal especial, como lo es el Decreto Ley N° 1.939, “*cuya lógica regulativa está impregnada de consideraciones de interés público*” (VALDIVIA OLIVARES, JOSÉ MIGUEL (2018): “*Manual de derecho administrativo*”. Tirant lo blanch, Valencia, p. 40), implica desatender la naturaleza de derecho público de sus reglas, y, por consiguiente, la naturaleza jurídica del respectivo contrato administrativo.

A mayor abundamiento, y para reforzar el carácter administrativo de este contrato, la jurisprudencia administrativa ha aplicado reglas propias de la contratación pública, como el artículo 9° de la Ley N° 18.575, tratándose un proceso de adquisición de un bien inmueble conforme el Decreto Ley N° 1.939 (Dictamen N° 57.215, de 2006, de la Contraloría General de la República).

38°. Que, de la afirmación de que el contrato de compraventa de bienes inmuebles adquiridos por el Estado es un contrato administrativo, se siguen determinadas características que exceden lo dispuesto por las normas citadas por los requirentes, lo que exige una relación de aquellas a fin de dilucidar el derecho aplicable en este caso.

Entre las características de los contratos administrativos, la doctrina destaca su perfeccionamiento a través de un procedimiento complejo (VEDEL, GEORGES (1980): “*Derecho Administrativo*”. Editorial Aguilar, p. 180), así como también la presencia de un conjunto de prerrogativas o potestades exorbitantes que ésta cuenta para la ejecución del contrato, destacando el *ius variandi*, la potestad sancionadora, la potestad extintiva y la potestad de sustituir al contratante (MORAGA KLENNER, CLAUDIO (2018): “*Contratación administrativa*”. Editorial Jurídica de Chile, Santiago, p. 72).

En este contexto, la controversia se sitúa específicamente en la primera de tales aristas, a saber: el procedimiento complejo que permite materializar el consentimiento de la Administración del Estado para concurrir a la celebración de un contrato.

39°. Que, sobre la formación del consentimiento por la Administración, la doctrina francesa ha señalado que *“el contrato administrativo se forma por un procedimiento complejo, algunos de cuyos elementos tienen carácter unilateral”* (VEDEL, GEORGES (1980): op.cit., p. 198, destacado de los redactores). Complementariamente, en la doctrina española se recalca que en los contratos de la Administración, a diferencia de otras figuras similares, destaca la simultaneidad de dos o más sujetos para establecer un vínculo determinado. En particular, se advierte que la *“simultaneidad, a su vez, no quiere que la declaración conjunta haya de producirse en «unidad de tiempo», en el mismo momento temporal; puede producirse separadamente para cada uno de los sujetos (...), pero lo que es necesariamente simultáneo es el cierre del concierto de voluntades, que se produce en un momento dado para todas las partes del mismo”* (GARCÍA DE ENTERRÍA, EDUARDO y FERNÁNDEZ, TOMÁS-RAMÓN (2013): *“Curso de Derecho Administrativo I”*. Editorial Thomson Reuters, vigésima edición, p. 724).

De lo anterior, es posible reconstruir dos características de los contratos administrativos en relación con esta materia: (i) que la formación del contrato descansa en un procedimiento de carácter complejo donde no basta un único acto, y, (ii) que la concurrencia de las voluntades - es decir, el momento perfeccionamiento, y, por tanto, la celebración de un contrato bilateral como la compraventa - se concretiza cuando ambas se encuentran expresadas, lo que no necesariamente ocurre en un mismo momento temporal.

40°. Que, en nuestro medio nacional, al contrastar las reglas aplicables de la contratación administrativa en relación con los contratos privados, se señala que, si bien, mantienen en común *“el origen convencional (...) como criterio diferencial”*, en esta área disciplinar *“la formación de los contratos depende de condiciones formales más o menos exigentes que son muy similares a las que rigen los actos administrativos unilaterales (procedimientos administrativos)”* (VALDIVIA OLIVARES, JOSÉ MIGUEL (2018): op. cit., pp. 300 y 301, destacado de los redactores).

A mayor abundamiento, como una manifestación de la prevención antes citada, Jorge Bermúdez sitúa dentro del íter contractual la etapa de perfeccionamiento del contrato, sosteniendo que a *“diferencia de lo que ocurre con el Derecho Civil, en que los contratos se perfeccionan al mismo momento de la formación del consentimiento de las partes, en el Derecho Público, la voluntad de la administración se manifiesta al dictar el correspondiente acto de autoridad que sanciona el acuerdo, y una vez que aquél ha sido totalmente tramitado”* (BERMÚDEZ SOTO, JORGE (2014): op.cit., pp. 269 y 270, destacado de los redactores).

Para modular la manifestación de voluntad de la Administración, se concluye además que *“[l]a formación del consentimiento se encuentra supeditada a la utilización de mecanismos de contratación pública, que son aquellos procedimientos administrativos*



*precontractuales, de carácter reglado, constituidos por un conjunto de ritualidades externas destinadas a obtener el perfeccionamiento de un contrato administrativo (...) Se trata de formalidades previas a la formación del consentimiento y posterior suscripción del acuerdo de voluntades, ya que precisamente, los diversos mecanismos de contratación están destinados a obtener el perfeccionamiento de un contrato administrativo”* (CELIS DANZINGER, GABRIEL (2019): *“Manual de derecho administrativo general”*. Editorial Hammurabi, Santiago, pp. 459 y 460, destacado de los redactores), lo que se vincula con lo dispuesto por el artículo 7° de la Constitución Política, dado que será el respeto pleno a las formas definidas por la ley el que hará válido el actuar del respectivo órgano de la Administración del Estado, lo que exige cumplir todas las etapas dispuestas por el respectivo bloque de legalidad.

41°. Que, de las afirmaciones de la doctrina comparada y nacional se sigue que, para dilucidar las reglas aplicables a la formación del consentimiento que permitan dar por configurada la causal invocada en estos autos, debe precisarse el carácter complejo del contrato administrativo objeto de estudio, identificando el momento en que se manifiesta la última de las voluntades para perfeccionar el respectivo contrato, lo que generalmente irá aparejado de la manifestación concreta de la voluntad de la Administración, conforme las solemnidades que materializan el consentimiento del Estado. Dicho examen es imprescindible si lo que se solicita a esta Magistratura es hacer valer una causal de cesación en el cargo de senadora que exige la “celebración” de un contrato.

42°. Que, para entrar a realizar este análisis, debe advertirse que, como ocurre con todo acto jurídico de la Administración, *“dichos acuerdos, pactos, protocolos o contratos requerirán, o bien, de una habilitación previa y expresa, que convalidará el perfeccionamiento de contratos administrativos – para así no incurrir en una eventual renuncia de ejercer sus poderes de una forma unilateral – o bien, solamente de una competencia organizacional y de dirección”* (MORAGA KLENNER, CLAUDIO (2007): *“La actividad formal de la Administración del Estado”*, en Derecho administrativo chileno, Editorial Porrúa, México D.F., pp. 335 y 336). Es decir, para analizar el régimen jurídico respectivo, debe atenderse a la habilitación que sustenta la participación de la Administración en el negocio jurídico concreto, lo que puede provenir de una específica atribución conferida por la ley, así como también de una competencia general de un servicio público específico.

Esta circunstancia puede vincularse explícitamente con el principio de juridicidad contenido en el artículo 6° de la Constitución Política, el cual *“no se agota el principio con la sujeción sólo a la ley, el principio de juridicidad supone respetar toda la pirámide normativa, en cuanto al grado y en cuanto a la materia, porque se trata más bien de una sujeción al bloque de la legalidad”* (BERMÚDEZ SOTO, JORGE (2008): *“El principio de legalidad y la nulidad de Derecho Público en la Constitución Política. Fundamentos para la aplicación de una solución de Derecho Común”*, en Revista de Derecho Público, vol. 70, p. 278).

De esta manera, irradiado por las reglas del derecho público, el contrato administrativo debe confrontarse con el bloque de legalidad susceptible de aplicarse al caso concreto. De lo contrario, seleccionar antojadizamente sólo una parte de la regulación aplicable, como realizan los requirentes, implica desconocer la aplicación del principio de juridicidad en los términos dispuestos por la Carta Magna para este caso en concreto.

**ii. El acuerdo de voluntades no se alcanzó a perfeccionar en el caso de autos**

43°. Que, en este contexto, sobre la específica formación del consentimiento del contrato de compraventa para la adquisición de bienes del Estado, debe recordarse que su principal regulación se encuentra contenida en el Decreto Ley N° 1.939. Sin perjuicio de la primera lectura realizada a los artículos 26 y 35 del mismo, ya abordada precedentemente, la aplicación del principio de juridicidad a este respecto exige recurrir a las disposiciones que puedan complementar el análisis. En particular, cobra relevancia la Ley de Presupuesto del año 2024; el Decreto Supremo N° 38, de 2024, del Ministerio de Bienes Nacionales; el Decreto Supremo N° 19, de 2001, del Ministerio Secretaría General de la Presidencia, que faculta a los Ministros de Estado para firmar “por orden del Presidente de la República”; y la resolución N° 7, de 2019 de la Contraloría General de la República, que fija normas sobre exención del trámite de toma de razón, vigente a la época del inicio de la tramitación del procedimiento.

44°. Que, la lectura conjunta del bloque de legalidad antes señalado permite identificar un procedimiento de contratación para la adquisición de bienes para el Estado conforme tres etapas sucesivas: la autorización (artículo 29 del Decreto Ley N° 1.939), la suscripción de la escritura de compraventa (artículo 32 del Decreto N° 1.939), y, finalmente, la aprobación por el respectivo superior (Decreto Supremo N° 38, de 2024, del Ministerio de Bienes Nacionales, en relación con el Decreto Supremo N° 19, de 2001, del Ministerio Secretaría General de la Presidencia).

45°. Que, en primer lugar, el inciso primero del artículo 29 del Decreto Ley N° 1.939 establece que la compra de bienes raíces que efectúe el Fisco se realizará a través del Ministerio de Bienes Nacionales, previo estudio de los títulos de dominio del inmueble y del cumplimiento de los requisitos que se señalan en los artículos siguientes. Agrega a este respecto el artículo 30 que el Servicio interesado en la compra de un bien raíz, deberá ser autorizado previamente por el Ministerio del cual depende.

Tal como se señaló, la Ley N° 21.640, Ley de Presupuestos del sector público correspondiente al año 2024, forma parte del bloque de legalidad y sirve como antecedente indispensable para dar cuenta de que la autorización se origina en una decisión soberana del Congreso Nacional en orden a promover la adquisición de casas presidenciales. Ello, conforme figura en la Partida 29, Capítulo 03, Programa 01, correspondiente al Servicio Nacional del Patrimonio Cultural, en donde se prevé el Subtítulo 31 sobre Iniciativas de Inversión: Adquisición de Casas Presidenciales.

En el presente caso esta autorización se materializó en el Decreto Supremo N° 38, de 2024, del Ministerio de Bienes Nacionales. Sobre este Decreto, baste destacar algunas particularidades:

- El título del Decreto señala que se “autoriza la adquisición del inmueble que indica”.
- Que dicha autorización se enmarca en una solicitud del Servicio Nacional de Patrimonio Cultural, en atención a iniciativas de inversión patrimonial establecidas en la Ley de Presupuestos para el Sector Público para el año 2024 (fojas 40).
- Junto con autorizar dicha adquisición, se establece un conjunto de “condiciones generales”, entre las cuales destaca que (i) la redacción de la escritura de compraventa será redactada por un abogado del Nivel Central del Ministerio de Bienes Nacionales designado para tal efecto, la que será suscrita en representación del Fisco por el Secretario Regional Ministerial de Bienes Nacionales (numeral 2 del punto II del Decreto, fojas 41); y (ii) que una vez suscrita la compraventa, ésta debe ser aprobada mediante el acto administrativo correspondiente. Sólo una vez que se encuentre totalmente tramitado el acto administrativo aprobatorio, se deberá inscribir el inmueble a nombre del Fisco de Chile (numeral 2 del punto II del Decreto, fojas 42).

De lo anterior, puede observarse que, con la dictación de este Decreto, lo único que puede afirmarse es que -hasta entonces- hay una voluntad del Estado para iniciar un proceso de contratación, lo que en ningún caso supone o adelanta la concurrencia de la voluntad del Estado para celebrar el contrato de compraventa. Como se sigue de la misma presentación de la Contralora General de la República ante la Comisión Especial Investigadora N° 66/67, encargada de reunir información en relación con el proceso de adquisición por el Fisco de Chile de la casa que fuera propiedad del ex Presidente Salvador Allende Gossens “*el Decreto 38/2024 en sí no contraviene ninguna disposición, tratándose de una mera autorización para una futura adquisición*” (Presentación de la Contralora General de la República ante la Comisión Especial Investigadora sobre la fallida compra de la casa del Ex Presidente Salvador Allende por parte del Gobierno, sesión de 24 de marzo de 2025, destacado de los redactores).

En la misma instancia, la Contralora afirmó que: “*Para adquirir un bien raíz, implica siempre dos actos administrativos dictados en tiempos distintos. El primero es un decreto que autoriza la adquisición y el otro es posterior, donde se aprueba la escritura pública de compraventa que se suscriba. Y que este proceso solo llegó al primer acto*”. Agregando que “*el primer decreto es un acto preliminar que solo autoriza al Fisco y al Ministerio de Bienes Nacionales a la adquisición, por lo que aquel, por sí solo, no valida el tenor ni las partes de una eventual compraventa que en el futuro se celebre, la que deberá ser aprobada por un acto administrativo específico y posterior, el que debe someterse a su propio control de legalidad*”. En esa línea, indicó que “*solo una vez emitido el segundo decreto que aprobare la compraventa suscrita, se podría proceder al análisis de situaciones consolidadas y hechos*”.

*concretos —y no eventuales o hipotéticos—, ya que no existe ninguna norma que impidiera a los propietarios realizar, con posterioridad a la autorización, las gestiones necesarias para que el contrato cumpla con el ordenamiento jurídico y así disponer del inmueble y poder venderlo al fisco, por ejemplo, la renuncia de una determinada calidad jurídica, cesión de derecho a título gratuito u oneroso” (Íbid).*

Sobre este punto, no resulta posible desconocer que, tal como consta a fojas 189, en el presente caso, la Contraloría General de la República ejerció sus atribuciones a través del trámite de toma de razón, de acuerdo con su Ley Orgánica, en particular, lo dispuesto en los artículos 1° y 37, letra b). En la especie, ello se verificó mediante el oficio N° E582337/2024, que tomó de razón con alcance al Decreto Supremo N° 38. Tras dicho acto, se suscribió la escritura pública.

46°. Que, a continuación, el artículo 32 del Decreto Ley N° 1.939, establece que la escritura de compra será redactada por la Dirección y suscrita, en representación del Fisco, por el funcionario que señale el decreto respectivo.

A este respecto, es un hecho reconocido por los requirentes y la requerida que, con fecha 30 de diciembre de 2024, se suscribió la respectiva escritura pública. Sobre esta etapa, lo único que se discute en el caso de autos es la consecuencia jurídica de dicho hecho, dado que, si bien es efectiva la suscripción de una escritura pública entre la H. Senadora y un representante del Fisco, observar aisladamente dicha circunstancia impide un adecuado entendimiento del procedimiento complejo de formación del consentimiento de la Administración en el caso de autos.

Sobre la redacción de la referida disposición, cabe agregar que, del hecho de que se mandate a un representante del Fisco para concurrir a la suscripción de la escritura de compraventa, en este caso el Secretario Regional Ministerial de Bienes Nacionales de la Región Metropolitana, no se sigue que pueda darse por concluida la formación de la voluntad del Estado para dar por sentada la celebración del contrato.

Más aún, la suscripción de la escritura por el particular y un representante del Fisco puede coincidir o no con el momento del perfeccionamiento del contrato tratándose del marco de la contratación administrativa. Así, se deben relativizar las tajantes afirmaciones de los requirentes sobre el supuesto perfeccionamiento del contrato administrativo de autos. Sobre esta materia, pueden mencionarse ejemplos que distinguen claramente entre la suscripción del instrumento del acto aprobatorio del mismo:

- El contrato de concesión de uso público que realiza el Ministerio de Bienes Nacionales, que quedará perfeccionado si el adjudicatario suscribe contrato de concesión con el Ministerio de Bienes Nacionales dentro del plazo de 30 días contado desde la publicación en el Diario Oficial, el cual deberá constar en escritura pública (artículo 59 del Decreto Ley N° 1.939).
- El contrato de ejecución de obra pública, que quedará perfeccionado desde el momento en que ingrese totalmente tramitado el decreto que aceptó la



propuesta o adjudicó el contrato a la oficina de partes del Ministerio de Obras Públicas, de la Dirección General o de la Dirección, según proceda (inciso primero del artículo 89 del inciso primero del Decreto N° 75, de 2004, del Ministerio de Obras Públicas, que aprueba reglamento para contratos de obras públicas).

- El convenio de honorarios, que queda perfeccionado por la resolución que dicta la autoridad respectiva una vez que se hubiese suscrito el contrato con la respectiva persona contratada bajo este régimen (artículo 11 de la Ley N° 18.834, Estatuto Administrativo).
- Tratándose de los convenios de transferencia, como es el caso del Fondo Nacional de Desarrollo Regional (artículo 74 de la Ley N° 19.175, Ley Orgánica Constitucional sobre Gobierno y Administración Regional), es usual la distinción entre la suscripción del respectivo convenio, y la posterior aprobación del mismo por el órgano estatal que concurre, conforme la normativa procedimental dispuesta por los respectivos Gobiernos Regionales.

47°. Que, en tercer lugar, conforme lo dispuesto por el propio decreto que autorizó la adquisición, correspondía que, con posterioridad a la suscripción de la escritura pública, ésta fuera aprobada *“mediante el acto administrativo correspondiente”* (numeral 9) del punto II del Decreto N° 38), lo que no aconteció, ya que no se alcanzó a dictar el referido acto en el procedimiento de contratación objeto de controversia. A este respecto, no se puede restar importancia a lo que ya ha señalado la doctrina antes citada, conforme la cual el decreto aprobatorio concluye el procedimiento de formación del consentimiento, que permite dar por celebrado el contrato. Sin esto, mientras no se dicte el acto de aprobación que el mismo marco normativo contempla, *“el contrato no puede ser efectivo”* (VEDEL, GEORGES (1980): op. cit., p. 200, destacado de los redactores).

En el caso de autos, una lectura armónica de las disposiciones legales y reglamentarias aplicables permite concluir que, es a través de un decreto supremo dictado por orden del Presidente de la República la forma en que debe materializarse dicha aprobación, el que, además debe sujetarse a toma de razón. Ello fluye de lo dispuesto en el Decreto Supremo N° 19, de 2001, del Ministerio Secretaría General de la Presidencia, así como también del artículo 12, letra b), numeral 12.4 de la Resolución N° 7, de 2019, de la Contraloría General de la República, vigente a la época del inicio de la tramitación del procedimiento.

**iii. No se alcanza a configurar la causal al no haberse perfeccionado el contrato administrativo en el caso de autos**

48°. Que, con todo lo dicho anteriormente, es posible constatar que en el caso de autos no se alcanzó a perfeccionar el contrato, pues no se cumplió con todas las etapas necesarias para que se pueda dar por consentida la Administración. De esta

manera, lo único que se observa es la ejecución de actos trámite de un procedimiento administrativo de adquisición de un bien inmueble, el que no alcanzó a ser afinado.

49°. Que, si bien los Ministros disidentes entienden que la causal de cesación de parlamentarios busca evaluar específicamente la acción de la H. Senadora, no puede por ello desatenderse a las consideraciones propias de la contratación administrativa. De ello se sigue que no puede fragmentarse la naturaleza jurídica del contrato, como si para una parte existiese un contrato privado y para la otra un contrato administrativo. El instrumento jurídico es uno, y aquel corresponde en este caso a un contrato alcanzado e irradiado por el régimen del derecho público, y sólo deberá recurrirse al derecho privado de manera supletoria.

50°. Que, a este respecto, aun si se analizara la controversia a partir de una lógica sustentada en el derecho privado, tampoco es posible dar por celebrado el contrato. Atendiendo al carácter solemne del contrato de compraventa de un bien raíz adquirido por el Fisco, debe cumplirse con todas las solemnidades exigidas por el bloque de legalidad aplicable para que pueda entenderse celebrado, lo que no ocurre en este caso, en la medida que no se ha manifestado la voluntad de una de las partes. La solemnidad opera como un “vehículo” para la manifestación de la voluntad, y, en el caso de autos, aún no se puede afirmar que la Administración haya concurrido con su consentimiento, al no haberse formado éste conforme todas las etapas del procedimiento de contratación administrativa, como se exige conforme el marco normativo, y especialmente en torno al cumplimiento de los artículos 6° y 7° de la Constitución.

A este respecto, cabe recordar que, en tanto acto jurídico bilateral, todo contrato requiere de la concurrencia de dos voluntades para su perfeccionamiento, por lo que dicha circunstancia deviene en esencial a efectos del pronunciamiento solicitado a esta Magistratura. Cualquier posición que se adelante a dicho hito del *iter* contractual, esto es, la efectiva *celebración* de un contrato con el Estado, desnaturaliza el alcance de la prohibición dispuesta en la primera parte del inciso segundo del artículo 60 de la Constitución, la que, tal como se ha adelantado, tiene una naturaleza de derecho estricto y debe interpretarse restrictivamente.

De seguirse una posición del tenor antes señalado, nos enfrentamos al oxímoron de que el contrato se encuentre celebrado para una parte, mientras que para la otra ello no ocurriría, dado que no se ha afinado el procedimiento de formación del consentimiento propio de la Administración del Estado. ¿Cómo puede justificarse la existencia de un acto jurídico bilateral si la voluntad de una de las partes no ha concurrido de conformidad con las disposiciones legales que regulan la forma en que ésta debe manifestar su consentimiento?

51°. Que, recapitulando, para resolver el caso de autos, estos Ministros disidentes estimamos pertinente (i) explicitar los criterios hermenéuticos que deben concurrir al conflicto constitucional (interpretación axiológica, finalista o teleológica, sistemática, restrictiva y el principio democrático); (ii) caracterizar, en relación con el

principio de supremacía constitucional y los valores constitucionales en discusión, la aproximación que este Excmo. Tribunal debe realizar al caso en concreto, de acuerdo con su propia doctrina y jurisprudencia en esta materia; (iii) recalcar la naturaleza jurídica de ilícito constitucional de la causal de cesación en el cargo invocada, que importa una sanción constitucional, de carácter excepcional y de derecho estricto; (iv) contextualizar la evolución histórica y la finalidad de la causal de cesación del cargo invocada en el caso de autos; y, (v) analizar en concreto si la causal se dio por configurada, a la luz de las reglas propias del derecho público y de la contratación administrativa en particular, que permiten descartar que se haya celebrado el contrato de compraventa en el caso de autos.

52°. Que, en vista de lo anterior, descartada la concurrencia de la causal invocada por los requirentes, en razón de los argumentos latamente expuestos, esta disidencia estima que los antecedentes de hecho y los argumentos presentados por los requirentes no permiten acoger la solicitud para cesar en el cargo a la H. Senadora señora María Isabel Allende Bussi, debiendo rechazarse, en consecuencia, los requerimientos deducidos.

Redactaron la sentencia y el voto disidente las señoras Ministras y los señores Ministros que respectivamente los suscriben.

Notifíquese a las partes. Comuníquese al H. Senado. Hecho, regístrese y archívese.

**Roles N° 16.122-25-INHP y N° 16.138-25-INHP (acumulados).**

Pronunciada por el Excmo. Tribunal Constitucional, integrada por su Presidenta, Ministra señora Daniela Beatriz Marzi Muñoz, y por sus Ministros señora Nancy Adriana Yáñez Fuenzalida, señora María Pía Silva Gallinato, señor Miguel Ángel Fernández González, señor Raúl Eduardo Mera Muñoz, señora Catalina Adriana Lagos Tschorne, señor Héctor Mery Romero, señora Marcela Inés Peredo Rojas, señora Alejandra Precht Rorris y señor Mario René Gómez Montoya.

Autoriza la Secretaria del Tribunal Constitucional, señora María Angélica Barriga Meza.



**50FE561F-757E-48B0-997D-B578ED0B2BDF**

Este documento incorpora una firma electrónica avanzada. Su validez puede ser consultada en [www.tribunalconstitucional.cl](http://www.tribunalconstitucional.cl) con el código de verificación indicado bajo el código de barras.