REPUBLICA DE CHILE

Actas Oficiales de la Comisión de Estudio de la Nueva Constitución Política de la República

SESION 319ª, CELEBRADA EN MARTES 4 DE OCTUBRE DE 1977

Normativa constitucional sobre la Contraloría General de la República

Control de los actos de la Administración.

La Comisión se reúne bajo la presidencia del señor Enrique Ortúzar Escobar, con asistencia de sus miembros señores Raúl Bertelsen Repetto, Juan de Dios Carmona Peralta, Jaime Guzmán Errázuriz, Gustavo Lorca Rojas y la señora Luz Bulnes Aldunate.

Asiste, además, la señorita Ministro de Justicia doña Mónica Madariaga Gutiérrez.

Actúa, de Secretario de la Comisión, don Rafael Eyzaguirre Echeverría, y de Prosecretario, don Rafael Larraín Cruz.

El señor ORTUZAR (Presidente) declara abierta la sesión, en el nombre de Dios.

ORDEN DEL DIA

NORMATIVA CONSTITUCIONAL SOBRE LA CONTRALORIA GENERAL DE LA REPUBLICA

El señor ORTUZAR (Presidente) señala que en la sesión pasada se escucharon interesantes planteamientos de la señorita Mónica Madariaga, Ministro de Justicia, acerca de la Contraloría General de la República, y sobre lo que debe ser el control en general de los actos de la Administración en un Estado de Derecho. Ella se refirió a temas tan interesantes como lo que el Presidente de la República ha denominado el Poder Militar —lo que otros miembros de la Comisión quisieron definir como un Poder de Seguridad Nacional—, como, asimismo, al control de resultados y a la interpretación finalista de la ley.

En cuanto al primer tema que abordó, que, según sus palabras, ella considera como una especie de telón de fondo dentro del cual van a moverse los distintos engranajes que se relacionan con el control de la Administración, estimó que en la Constitución deben haber normas que tengan por objeto garantizar la institucionalidad toda y que, en definitiva es el Poder Militar, llamado así por el Jefe del Estado, el que se encargaría de cumplir esta importantísima función.

En lo que respecta al control de resultados, manifestó que la Contraloría no podía limitarse única y exclusivamente a ejercer su función fiscalizadora en un aspecto meramente formal, de ver si los papeles están en orden, sino que debería ir más allá y señalar si un organismo está realmente cumpliendo con éxito la función encomendada por el legislador, sin que, naturalmente, ello signifique llegar al extremo, que parece alcanzar o pretender el proyecto del señor Contralor, de transformar a la Contraloría en una especie de poder coadministrador o por encima incluso del Poder Administrador.

Finalmente, la señorita Ministro se refirió a la interpretación finalista de la ley. Al respecto, señaló que esta materia tenía especial importancia en el campo

del Derecho Administrativo, donde no había un derecho codificado propiamente tal; que, a su juicio, debía permitirse mayor movilidad y agilidad a la Administración, y que no era aconsejable ni conveniente que la Contraloría, pudiendo haber distintos caminos para el cumplimiento de la ley administrativa, se limitara a imponer una determinada alternativa.

La señorita MADARIAGA (Ministro de Justicia) cree que la inquietud va surgiendo del debate y del decantamiento que se producirá en el análisis de la normativa.

Quiere referirse nuevamente a lo que entiende por interpretación finalista de la ley. Cuando se refirió a la importancia de admitir esa posibilidad —aun cuando sin necesidad de decirlo en la propia ley, porque es un modo de interpretación—, y a que quedara como telón de fondo, quiso decir que esa interpretación permite a la Administración un juego de satisfacción de necesidades dentro de la legalidad y que no es la Contraloría propiamente tal la que debe interpretar la ley con fuerza obligatoria y en un sentido determinado, que llamó "unicornio", para emplear un término gráfico. Es decir, el organismo contralor debe respetar, cuando la acción se ha enmarcado dentro de ley, la interpretación que haga quien administra, la interpretación que haga el Presidente de la República, como primer intérprete de la ley, pues es él quien tiene la necesidad y la obligación de ejecutarla. Lo finalista debe entenderse como un criterio amplio, flexible, de fiscalización; un criterio que permita a quien administra satisfacer las necesidades públicas que está llamado a atender dentro de la ley, sin salirse de ella, pero buscando los grandes valores protegidos por la ley. De esta manera se evitará que mañana el administrador sea sancionado porque la Contraloría, so pretexto de que ella tiene un camino distinto para llegar a la misma solución, más rigorista en cuanto a la aplicación estricta de la coma, estime que alguna determinada actuación de aquél fue equivocada.

Dice esto con la experiencia de quince años dentro de la Contraloría. Fue una experiencia que le sirvió mucho durante esos tres negros años vividos durante el Gobierno de la Unidad Popular, porque precisamente aplicó entonces el rigorismo interpretativo para evitar los excesos de poder ejercido por parte de los personeros de la Unidad Popular. Y lo aplicó a extremos tales que, entre otras personas, se siente un tanto responsable, pero felizmente responsable, de lo que el señor Altamirano —a quien, a su juicio, no puede llamar colega— denominaba "resquicios legales". No es que buscara, como él decía, por donde "arrancársele a la ley", sino que, como repetía, tanto se había interpretado la ley en forma estricta que lo que antes era un camino se había convertido en una senda estrechísima por donde no pasaba nadie. Reitera ser felizmente responsable, en cierta medida y dentro de la debidas proporciones, de haber obtenido ese resultado, precisamente, al aplicar criterios rigoristas de interpretación. Pero, dadas las cosas como están y gracias al 11 de septiembre y a que aquí mismo se está forjando la nueva institucionalidad del país, con

todos los mecanismos de resguardo necesarios, no puede repetirse la situación que plantea. Así, para no permitir la posibilidad de que ocurra un nuevo desquiciamiento social, institucional y moral, como el que se vivió antes del 11 de septiembre, deben crearse organismos adecuados a esta nueva realidad, que no restrinjan ni hagan inoperantes las actuaciones de los que están en estos momentos conduciendo los destinos de la patria ni de quienes continúen en esta tarea. Por eso se refirió a la necesidad de flexibilidad en la interpretación de la ley por parte de quien la ejecuta, interpretación que la Contraloría deberá respetar cuando ella se ajuste a los marcos legales.

Eso es lo que quería aclarar, con el objeto de que no se pensara —como se ha pensado por muchos abogados— que la interpretación final de la ley la hará la Contraloría, con un sentido único, obligatorio para el administrador. No es así, y en esto quiere ser sumamente categórica. Ningún órgano que no sea el propio Gobierno, la Administración o el Presidente de la República, en definitiva, debe atribuirse poderes de ejecución y de ponderación de las motivaciones de ese conductor, porque el día que otro órgano se atribuya esos poderes, entra a gobernar.

El señor ORTUZAR (Presidente) en cuanto al tema de la interpretación finalista a que se refería la señorita Ministro de Justicia, recuerda que en la sesión pasada el señor Bertelsen formuló una observación, que compartió en principio y que entiende interpreta perfectamente a la señorita Ministro, en el sentido de que no es conveniente esta facultad que tiene la Contraloría, o que se ha arrogado en el hecho, en cierto modo —porque parece que se indicó, incluso, que no existe una disposición legal que se la otorgue en forma explícita—, de poder interpretar de modo generalmente obligatorio la ley, pues sin duda, en materia administrativa, si ello fuera así, impediría la posibilidad de que la administración, dentro del marco de la ley, escogiera otras alternativas para dar cumplimiento a la finalidad de ésta.

El señor BERTELSEN declara que en la sesión pasada se señaló la conveniencia de partir de un concepto general de control, como forma de llegar a la Contraloría General de la República. Quiere hacer un intento en ese sentido, si no existe inconveniente.

Estima, en primer lugar, que habría que distinguir, por las razones que expondrá más adelante, entre fiscalización y control. A su entender, fiscalizar es vigilar la conducta de personas o autoridades para que su comportamiento se conforme a ciertas pautas. Resulta, entonces, que habría tantos tipos de fiscalización como actividades que vigilar y posibles criterios por utilizar. Así, a vía ejemplar, se podría tener respecto de una actividad de gobierno una fiscalización moral, en un momento dado. No toda fiscalización debe consagrarse constitucionalmente; habla en un plano general. Habría, también, naturalmente, una fiscalización de tipo netamente político: la que efectúan tradicionalmente las Cámaras Legislativas, o al menos una de ellas. Existiría

además una fiscalización relativa a la seguridad nacional. Podría tenerla un Consejo de Seguridad Nacional que pudiera en un momento dado, decir que determinada medida es un peligro para los intereses permanentes del Estado y que pone en peligro la subsistencia misma de la unidad política. Y, descendiendo ya a fiscalizaciones de índole más particular, en definitiva es también un tipo de fiscalización la que efectúan los fiscales en los tribunales, denunciando posibles delitos cometidos por los particulares; en último término, están vigilando que la conducta de éstos se adecúe infracciones penales; efecto reparatorio de al ordenamiento jurídico: o sea, que no cometan si incurren en ellas, serán sancionados, por el la posible fiscalización.

Llegando un poco más al plano que ha sido usual dentro de la Contraloría General de la República, hay un control jurídico y un control contable financiero. ¿Qué pretende el control jurídico? Que la actividad del gobierno y la administración se adecúe a los criterios de justicia establecidos en las normas de la ley. En tanto, el criterio contable-financiero se refiere a que se sigue toda una serie de reglas sobre la forma de llevar las cuentas de la nación y en cuanto al modo de gastar los recursos del Estado.

Ahora bien: ¿por qué distingue entre fiscalización y control? Para él, fiscalizar es vigilar, es decir, estar atento, procurar, para denunciar las posibles desviaciones que el sujeto fiscalizado cometa en su acción.

Explica con un ejemplo.

¿Cómo concibe el control jurídico preventivo de la contraloría?
Es netamente de tipo fiscalizatorio. O sea el organismo contralor vigila, está atento a que un decreto supremo cumpla las exigencias legales y constitucionales; si estima que no las cumple, lo representa.
Ahora quien decida en último término si ese decreto supremo se ajusta a derecho no debe ser la contraloría. Es decir, esta fiscaliza, pero, en definitiva, no controla. Quien vaya a controlar tendrá que ser la corte suprema o el Tribunal Constitucional.

Distinta es la situación, a su modo de ver —y en esto juegan causas tanto de tradición como de una competencia muy conocida a través de largos años de experiencia de la Contraloría—, en lo relativo al control contable-financiero. Aquí si la Contraloría ——y lo hacía antes el Tribunal de Cuentas—fiscaliza y controla la correcta aplicación e inversión de los fondos públicos. Aquí no sólo denuncia posibles irregularidades, sino que también efectúa el control.

Entonces, a la luz de esta distinción entre fiscalización, como sinónimo de vigilancia especial, y control, que en el fondo implica una decisión, enfocaría el diverso ámbito de acción de la Contraloría, que lo ve —en esto, naturalmente, no existe novedad alguna— como un control externo que opera sobre la administración, pero restringido a dos materias: el control jurídico y el control

contable-financiero. El control jurídico únicamente en el aspecto de fiscalización; el contable-financiero, un control pleno.

Ahora bien, naturalmente, la fiscalización que efectúa la Contraloría no agota las fiscalizaciones que pueden existir en el país, ni tampoco significa que ella deba ser de tal entidad que se convierta en traba para un actuar eficiente del Gobierno y de la Administración, En, este aspecto, quiere hacer una alusión a la fiscalización preventiva, a lo que tradicionalmente se ha llamado el control jurídico preventivo. Si se va establecer en Chile —y es la tendencia— un Estado que, a través de la aplicación satisfactoria del principio de subsidiariedad, respete la libertad de las personas y, al mismo tiempo, permita una acción de gobierno pronta y eficaz, hay que tener cuidado en no fijar para ésta tales requisitos que se la entrabe. En ese sentido —pero tal vez ello no sea materia constitucional—, quizás haya que dejar abierta la posibilidad de no exigir el control jurídico preventivo para todas las materias de gobierno y de administración. A ciertos entes estatales, como las llamadas empresas del Estado, que en definitiva son una forma que reviste la actividad estatal para cumplir fines específicos, habría que excluirlos de la fiscalización preventiva de la Contraloría.

Estas serían las líneas básicas sobre las cuales, de modo particular, enfocaría el tema de la Contraloría, lo cual abre, por cierto, una serie de perspectivas. Si se piensa hacer una configuración distinta de las instituciones chilenas, se comprobará que hay países en que el gobierno no sólo tiene a su cargo lo que es propiamente la función ejecutiva, sino que también posee importantes atribuciones legislativas. Las tiene, bien sea por la vía de la legislación ordinaria, en que tradicionalmente la Contraloría no interviene, salvo en el caso del decreto promulgatorio; bien sea a través de la vía de la legislación delegada, es decir, de lo que en Chile se llama los decretos con fuerza de ley, en que después de la reforma de 1970 la Contraloría tuvo ciertos grados de participación, como el de la fiscalización jurídica preventiva; bien sea porque en algún país, como Italia, existe la legislación de emergencia, lo que en Chile se llama decretos leyes. En este último caso, cuando el Congreso está en receso, el Gobierno puede dictar un decreto ley, que dura mientras el Parlamento permanece en receso; después, el Congreso tiene que ratificarlo o quitarle valor. Si se estableciera en definitiva en Chile la posibilidad de que, en receso el Congreso, el Ejecutivo legislara, aunque fuera en forma transitoria, ¿qué intervención tendría la Contraloría respecto de esa legislación?

Finalmente, se podría acoger una de las formas en que la Constitución francesa de 1958 reforzó al Poder Ejecutivo, la cual, en definitiva, consistió en distribuir las materias. Respecto de unas, consideró la participación del Parlamento y del Ejecutivo, y las enumeró taxativamente, y sobre el resto, estableció que legislaría el Gobierno. Es efectivo que ello lo reguló mediante reglamentos.

Pero esos reglamentos autónomos son, en realidad, verdaderas leyes, ¿Qué participación se daría a la Contraloría en una posible fiscalización jurídica de una legislación como ésa por vía reglamentaria?

Estas son algunas perspectivas que de momento quiere señalar para tenerlas en cuenta en la futura normativa constitucional.

El señor ORTUZAR (Presidente) cree que se puede empezar a decantar un poco los conceptos y las conclusiones que van fluyendo de este debate.

Considera, en primer término, que ha habido consenso en la Comisión para analizar el problema del control o de la fiscalización administrativa que corresponde a la Contraloría General de la República, dentro de una perspectiva más amplia. En un estado de derecho normal, esta perspectiva comprende el control político, ejercido por las Cámaras y que antes era realizado particularmente por la Cámara de Diputados; el control jurisdiccional, que sería ejercido en ciertos casos calificados por un tribunal constitucional —naturalmente, con una conformación distinta de la que poseía el que hubo durante el sistema institucional anterior—, por los tribunales ordinarios de justicia, en ciertos casos y en asuntos de su competencia, y por los tribunales ontencioso-administrativos que se creen; el control administrativo propiamente tal, que sería fiscalización o control —como se lo quiere llamar— jurídico, financiero-contable, etcétera, que correspondería a la Contraloría General de la República; y, finalmente, lo que se ha dado en llamar una especie de control de seguridad nacional o poder de seguridad nacional, que, en cierto modo, sería garante de la institucionalidad toda. Este es el telón de fondo en que se está tratando de entrar a considerar el tema específico de la Contraloría.

Ahora, en relación con este tema, le parece que ha habido consenso también en el sentido de que la preceptiva constitucional debe ser muy escueta: solamente debe comprender materias de rango constitucional. La señorita Ministro de Justicia ha pedido que la Comisión se aboque, en el momento que corresponda, al estudio de la ley orgánica de la Contraloría. Pero, por ahora, simplemente se va a entrar a elaborar la normativa para un proyecto de Constitución Política definitiva. Se trata de un texto escueto, que contemple única y exclusivamente aquellas materias que sean de rango constitucional.

Y ¿cuáles serían, en principio, esas materias? En primer lugar, la función de la Contraloría. En segundo término, el nombramiento del Contralor y su remoción. Probablemente haya otras. Está tratando de hacer una síntesis, pensando en voz alta.

En relación con la función de la Contraloría, cree que también se ha producido consenso —o, por lo menos, se va a llegar a ello— en el sentido de que la

norma constitucional tendrá que comprender disposiciones generales similares a las del actual artículo 21, o sea, en cuanto a que no podrá precisar cuáles serán los organismos sometidos a la fiscalización de la Contraloría, ni tampoco podrá precisar las distintas formas de control, o por lo menos detallarlas, porque todo eso será materia propiamente de la ley orgánica de la Contraloría.

Sin embargo —y le parece que también hay consenso respecto de ello—, hay una función que necesariamente sí debe estar considerada en la Constitución. Es la que dice relación a la fiscalización jurídica o al control jurídico. Esto es, tendrá que establecerse la atribución de la Contraloría de representar la ilegalidad o inconstitucionalidad de los actos de la Administración y particularmente de los decretos del Presidente de la República. Eso, naturalmente, exigirá señalar también en la Constitución la facultad de insistir que le asista al Presidente de la República, con las excepciones correspondientes a una normativa constitucional de tipo definitivo, como tendrán que ser las que tengan lugar cuando la discrepancia se produzca con ocasión de un decreto promulgatorio de una ley, si el Ejecutivo se ha apartado de los términos en que la despachó el Congreso Nacional; de un decreto promulgatorio de una ley modificatoria de la Constitución Política del Estado, en el mismo caso; o de un decreto que simplemente atente contra principios esenciales de la Carta Fundamental, casos en los cuales la discrepancia tendrá que ser resuelta por el Tribunal Constitucional.

La señora BULNES pregunta si la idea de la Mesa sería que el control jurídico preventivo y la facultad de insistir tuvieran rango constitucional.

El señor ORTUZAR (Presidente) responde que sí.

La señora BULNES observa que eso es una modificación de lo que existe en la actualidad.

El señor ORTUZAR (Presidente) asiente y agrega que es la función esencial de la Contraloría en un estado de derecho.

Prosigue diciendo que, naturalmente, la organización y las demás atribuciones que corresponden a la Contraloría serán determinadas por su Ley Orgánica.

Por último, vendrían las disposiciones relativas al nombramiento y a la remoción del Contralor.

La Mesa, después de un debate que ha durado varias sesiones, visualiza de este modo lo que podría ser la futura normativa constitucional.

El señor BERTELSEN puntualiza que ello sería válido, de acuerdo con lo que el

señor Presidente ha sostenido, siempre que sea sólo para el acta constitucional. Pero en la sesión pasada se acordó —no con su voluntad, sino que sólo con su consentimiento final— que primero se intentaría elaborar la normativa constitucional definitiva, y ahí sí que no se contenta en absoluto con lo expresado por el señor Ortúzar.

El señor ORTUZAR (Presidente) señala que puede haber incurrido en alguna omisión. De ser así, ruega que se precise.

El señor BERTELSEN insiste en los aspectos que sostuvo. Es decir, si se va a innovar en el funcionamiento de las instituciones chilenas para hacerlas más ágiles y, en definitiva, tratar de llevar adelante lo que ha pedido el Presidente de la República: limitarse a remozar la Constitución del 25, sino ir a la creación de nuevas instituciones.

Concibe un Ejecutivo distinto de los que han funcionado hasta ahora en Chile. Por lo tanto, no dice que haya que establecer, pero, por lo menos, estudiar seriamente si se va a introducir alguna de las innovaciones que sugería como posibles. Por ejemplo, lo que en Francia se llamó la "Legislación Residual del Presidente de la República". La Constitución francesa establece cuáles son las materias de las leyes; sobre ésas se legisla con la intervención del Parlamento y del Gobierno. El resto se legisla por la vía administrativa, es decir, como una mera legislación residual.

Si se establece eso en Chile, ¿qué papel va a caber a la Contraloría General de la República en un posible examen de constitucionalidad de esa legislación?

El señor ORTUZAR (Presidente) advierte que es mejor que desde ya vaya dando una opinión.

Eso no se podrá establecer mientras no se entre al problema de si se va a otorgar o no al Ejecutivo esta atribución. Si después, en el estudio que se haga de las facultades de dicho Poder, se la contempla, habría que entrar a adicionar la norma que se hubiera podido elaborar ahora para la Contraloría, ya que, de lo contrario, se va a volver al problema del círculo vicioso que se señalaba la otra vez a raíz de las observaciones vertidas.

El señor BERTELSEN replica quitando a sus palabras la idea que les asignó el señor Guzmán en una sesión pasada. Desgraciadamente, él señalaba que una de las ventajas que le veía a un intento de elaborar un texto definitivo para la Contraloría es que éste exige, obligatoriamente, tener una perspectiva más amplia. Por lo tanto, si se va a ir soslayando todo, se entra directamente a un acta constitucional.

Ese es el motivo por el cual, no obstante aceptar el criterio que imperó en la sesión pasada, está señalando las perspectivas que se deberían tener en cuenta para la Contraloría en una regulación de texto definitivo: algún papel de control o de fiscalización respecto de la legislación residual.

El señor ORTUZAR (Presidente) responde que no se trata de soslayarlo, sino de considerar lo que ha sido la pauta muchas veces seguida acá, en una especie de segunda discusión, cuando se ha adoptado ya un criterio definitivo sobre la otra materia de la cual va a depender que se otorgue o no la prerrogativa al organismo contralor. Porque bien se podría ahora acordar que éste también tendrá el derecho de representar los decretos leyes mediante los cuales el Gobierno ejercerá la facultad legislativa residual.

Se podría, en principio, dejarla aprobada para el evento de que se otorgara esa atribución al Poder Ejecutivo.

El señor BERTELSEN expresa que lo demás se refiere a otras posibles fórmulas de legislación. Una es la legislación de emergencia, que existe en Italia en la actualidad. No sabe si ha operado, pero está vigente la posibilidad de que mediante acuerdo del Consejo de Ministros, durante el receso del Parlamento, el Gobierno legisle transitoriamente sobre ciertas materias. Esta es otra calificación delegada sobre la cual ya hubo precedente en Chile. ¿Se va a mantener eso o se le va a introducir algunas modificaciones?

Otra es una posible relación con el Congreso. ¿Se va a seguir manteniendo la obligación de informar a la Cámara de Diputados? Y si es que hay dos Cámaras, porque, en caso contrario, ¿cómo se va a hacer el juicio político? ¿Se va a llevar ante el Tribunal Constitucional? La Cámara Legislativa acusaría y el Tribunal Constitucional resolvería, Esa es la solución de algunos países.

El señor ORTUZAR (Presidente) observa al señor Bertelsen que todo eso prueba algo que ya se ha tenido muy presente en estos largos cuatro años de trabajo: todos los acuerdos que se adoptan son eminentemente provisionales. Porque es evidente que la consideración posterior de otros temas —como podría ser la de todas estas muy interesantes materias que aquél ha señalado y que le parece muy útil que la Comisión se aboque a ellas— puede llevar a la necesidad de ampliar, adicionar o modificar las conclusiones a que se haya llegado con respecto a otro capítulo de un órgano del Estado. Pero si se pretende estudiarlas todas a la vez, es obvio que no saldrá ninguna.

El señor BERTELSEN añade que como se va a redactar un texto definitivo, hay que tener presente estas cosas.

Manifiesta, enseguida, otra de las posibles relaciones: si se establece un

referéndum legislativo o aprobativo, como se dice algunas veces, ¿se va a dejar a la Contraloría esa facultad, en virtud de los términos de la convocatoria que efectúa el Ejecutivo?

Podría seguir enumerando otras posibles relaciones con la fiscalización parlamentaria. Si se llega a establecer un fiscal parlamentario u "ombudsman", como existe en algunos países, ¿va a existir alguna relación Contralor "Ombudsman"?

También —en eso concuerda con el señor Lorca— hizo presente que ahora, por lo menos, se trataría seriamente de distinguir un diferente ámbito de acción de la Contraloría respecto de los servicios públicos que están insertos en la organización ministerial de un país, de las empresas del Estado, es decir, de las entidades relacionadas con él, Porque ahí considera que el grado de fiscalización del Órgano Contralor debe ser diverso, ya que, se quiera o no, éste en cierta manera ha nacido y, sobre todo, crecido en una época en que el Estado de Chile ha ido siendo cada vez más intervencionista, pero en el sentido malo del término, es decir, socializante, enervador de la acción, El Ministro de Hacienda dijo aquí mismo que el desarrollo administrativo chileno en las últimas décadas había sido perjudicial para el país. Entonces, hay que poner atención. No vaya a ser que, por perfeccionar un sistema de fiscalización se perjudique la acción del Estado; o bien, que se proyecte algún sistema de fiscalización nacido en un Estado de otro signo, socializante o intervencionista. No vaya a suceder que, si se lo concibe para un Estado que tienda hacia una economía social de mercado, se introduzca un factor de distorsión en la economía, porque entonces, en definitiva, ese tipo de fiscalización sería un atentado al orden público-económico,

El señor ORTUZAR (Presidente) expresa que de eso no cabe la menor duda, y existe consenso general en cuanto a que la fiscalización de la Contraloría tiene que ser diferente y, probablemente, limitarse sólo al aspecto financiero contable a posteriori en el caso de las empresas del Estado. Pero, como esa excepción será establecida por la ley, coincide mucho con el punto de vista planteado por la señorita Ministro de Justicia en el sentido de que el texto constitucional tendrá que ser muy escueto y señalar con cierta flexibilidad y de un modo amplio la función de la Contraloría. De manera que en definitiva sea la Ley Orgánica la que establezca las excepciones o los casos en que el Órgano Contralor puede tener intervención, ya que, inclusive, tratándose de las empresas del Estado, hasta podría darse la circunstancia de que una de ellas o el Presidente de la República solicite la intervención de la Contraloría. Es posible que la ley se vea en la necesidad de consignar esa alternativa, tal como existe en la actualidad en uno de los decretos leyes, pero estas ya son todas materias de ley.

Ha procurado hacer un esbozo en relación con lo que debe ser la preceptiva constitucional, a fin de facilitar las conclusiones y, naturalmente, sin perjuicio de todas las adiciones o modificaciones que tengan que introducirse como consecuencia del análisis que se haga de las distintas materias que el señor Bertelsen señaló, las que estima de extraordinaria importancia, pero sobre las cuales se tendría que adoptar ahora acuerdos muy provisionales si, en realidad, la Comisión no se ha abocado todavía a eso.

El señor GUZMAN estima de gran validez y oportunidad todos los planteamientos que el señor Bertelsen ha hecho porque, precisamente, se enmarcan dentro del objetivo que tenía en vista cuando propuso que se discutiera un proyecto de preceptiva definitiva antes que el proyecto de acta constitucional. Los problemas que el señor Bertelsen señaló aconsejarían algún tipo de resolución provisional en cuanto a definición de criterios básicos.

Recoge un rubro por lo menos de los problemas que el señor Bertelsen expuso y que dice relación con la facultad que la Contraloría debiera o pudiera tener respecto de decretos con fuerza de ley, decretos leyes, legislación residual o cualquiera otra forma que se haya conocido en Chile o qi7ie se conozca en el Derecho Comparado, que, en definitiva, se estime del caso establecer y que impliquen, en el fondo, una legislación que emana del Gobierno. Piensa que en esos casos la intervención de la Contraloría puede tener lugar con un carácter netamente preventivo, de primera instancia, por así llamarlo; es decir, en términos parecidos a lo que consagraba nuestra Carta Fundamental después de la reforma de 1970 acerca de los decretos con fuerza de ley. Como se recordará, la Contraloría tenía la facultad de impugnar un decreto con fuerza de ley por exceder los marcos de la ley delegatoria, pero la resolución final de este conflicto correspondía al Tribunal Constitucional, si es que lo ponía en acción el Presidente de la República o las Cámaras mediante un quórum determinado, según el caso. Estima que ésa es la línea que en principio debiera tenerse como trasfondo de solución de los problemas que surgieran de esas formas de legislación que emanen del Gobierno, Es evidente que la Contraloría nunca puede convertirse en un tribunal que resuelva sobre la constitucionalidad de una ley. Ello debe quedar reservado exclusivamente a la Corte Suprema y, eventualmente, en cuanto proceda, al Tribunal Constitucional, Por eso, ante todo sugiere adoptar este criterio central: jamás la Contraloría puede tener facultades para resolver, a modo de tribunal, sobre la constitucionalidad de una ley. Si la Contraloría interviene de algún modo respecto de la ley, tiene que hacerlo solamente sobre aspectos materiales de la misma; en cuanto a su conformidad con el texto efectivamente tramitado y aprobado de acuerdo con la Constitución; a que el decreto con fuerza de ley no exceda los marcos de la ley delegatoria; a limitarse, en el caso de decretos leyes dictados en períodos de emergencia y cuando el Congreso no se encuentre reunido —institución que en principio no le atrae—, a velar por el

cumplimiento de las circunstancias que hicieron admisible tal legislación, es decir, que el Congreso se encuentre efectivamente en receso y que el contenido de la ley no exceda el conjunto de materias a que pueden referirse los decretos leyes de tal naturaleza. Si se trata de legislación residual, se aplica igual criterio, En otras palabras, estima que respecto de la ley la Contraloría no puede ir más allá de la verificación de conformidad material entre lo que está promulgando el Presidente de la República y lo que se aprobó, o entre lo que está promulgando el Presidente de la República y aquello para lo cual tiene facultad constitucional. En todo caso, piensa que aun este tipo de intervención debe ser solamente una primera revisión que, en caso de suscitar dificultad, debe ser resuelta en definitiva por el Tribunal Constitucional. Tal revisión jamás debe tener un carácter definitivo, único o resolutivo en esta materia.

Por lo tanto, sitúa en principio el mayor vigor para la función de fiscalización de la Contraloría en el control preventivo de la legalidad de los actos que emanen de la potestad reglamentaria del Presidente de la República. Esto podría ser una síntesis del criterio general frente a los problemas que el señor Bertelsen planteó y cuya definición específica y concreta se realizará a la luz de lo que se resuelva en definitiva en materia de Poder Ejecutivo.

Se alegra de que el señor Bertelsen haya traído a colación estas dudas y disyuntivas, porque permiten ir fijando criterios, como ocurrió en el caso del Tribunal Constitucional: se ha determinado en principio el criterio de que exista un tribunal constitucional al cual se entregue la resolución final de cierto tipo de conflictos.

El señor LORCA está plenamente de acuerdo con el planteamiento del señor Bertelsen, porque, precisamente, la misión de la Comisión en este momento consiste en crear cierto tipo de instituciones que interpreten, por así decirlo, la nueva institucionalidad.

Hay conciencia de que primeramente se debe redactar un acta constitucional sobre la Contraloría, pero es vital, como lo señaló el señor Guzmán en sesión pasada, que, para determinar los preceptos del acta constitucional, se tenga claro lo que será la Contraloría en la institucionalidad misma. Y esto por una razón muy simple y que recordó el señor Bertelsen: no se puede consignar en dicha acta una serie de disposiciones, o algunas normas, que no interpretarían el criterio renovador que se desea imprimir a la nueva institucionalidad.

Por eso estima absolutamente importante que la Comisión, si bien no estudie a fondo, por lo menos revise todos los aspectos que señaló el señor Bertelsen, a fin de determinar, por cierto, de manera provisional, su criterio sobre el particular, sin perjuicio de que después de ese análisis precise en los términos

concisos en que lo hizo el señor Presidente, la preceptiva de la Contraloría. Por este camino se debiera ir, por la razón siguiente: es posible que después de aprobar algunas disposiciones constitucionales en el acta respectiva se cayera en un renuncio serio en cuanto al proceso de institucionalización definitivo.

El señor ÓRTUZAR (Presidente) manifiesta que tal vez se ha expresado mal o ha habido un equívoco, pues jamás ha pretendido referirse, al hacer el esbozo de preceptiva constitucional, a que ella sería la que se incorporará en un acta constitucional. Señaló, precisamente, lo que, en su concepto, había fluido hasta ahora del debate en cuanto a lo que podía ser una preceptiva en la Constitución definitiva.

En segundo lugar, está plenamente de acuerdo en que se consideren y analicen como criterios generales los planteamientos del señor Bertelsen, sólo que, en su opinión, no se podrán incluir en esa preceptiva mientras no se adopten acuerdos definitivos sobre esos particulares, y, en su oportunidad, se tendrá que adicionar o modificar la normativa que se haya elaborado.

En tercer término, coincide con la posición del señor Guzmán. Mientras el señor Bertelsen planteaba sus observaciones, estaba pensando exactamente en la misma forma que el señor Guzmán. Si el día de mañana se otorgara el Ejecutivo la facultad de dictar una legislación de emergencia mientras el Congreso no se encuentre en funcionamiento, o la atribución relativa a la legislación residual, como la llamó el señor Bertelsen, es evidente que se deberá conceder cierta intervención a la Contraloría para el solo efecto de verificar si el decreto con fuerza de ley se enmarca en la ley, si ese decreto ley se dieta realmente en una situación y dentro de los casos en que el constituyente facultó para legislar en forma extraordinaria al Ejecutivo, y que si se produce alguna discrepancia, ella debe ser resuelta por el Tribunal Constitucional.

Creyó que se iban a formular observaciones de otro orden relativas a omisiones en que muy posiblemente hubiera incurrido la Mesa; le interesa mucho conocerlas. Se refiere a que si hubiera que redactar en este instante la preceptiva constitucional definitiva, la Mesa hubiera omitido algo en cuanto a las observaciones formuladas.

La señora BULNES coincide plenamente con los señores Bertelsen y Lorca porque en las últimas sesiones ha planteado que antes de hacer un esbozo de la preceptiva es indispensable analizar criterios sobre el control y la fiscalización.

Se dice que el acta constitucional se aplicará en este período, mientras se crean los órganos y no exista una nueva institucionalidad, pero no se debe

perder de vista que, de acuerdo con el pensamiento del Presidente de la República, esa institucionalidad lleva un carácter que constantemente está emergiendo. En consecuencia, no se puede dictar un acta para una situación anterior.

Por eso .es imprescindible volver a la revisión de criterios para después fijar uno respecto de la función legislativa, como se explicó, y, según eso, establecer la preceptiva de la Contraloría; igual procedimiento se seguirá en cuanto se refiere a la potestad reglamentaria.

La señorita MADARIAGA (Ministro de Justicia) quiere agregar una conclusión.

Cree que todos están de acuerdo en que es muy interesante lo dicho por el señor Bertelsen, en cuanto a que, antes de entrar en la redacción definitiva, es necesaria la descripción del objeto a fiscalizar. Hay que tener en claro si se fiscaliza lo que existe actualmente o lo nuevo que se está proyectando. Debe fiscalizarse lo nuevo y también lo existente, porque hay una etapa de transición.

Este intercambio de criterios le está abriendo una nueva perspectiva, valiosísima, muy rica, de lo que debe ser la nueva institucionalidad. Por eso, agradece al señor Presidente y a la Comisión toda haberla invitado a esta reunión, porque cada vez que asiste a una de ellas sale enriquecida con nuevos conceptos, visiones y perspectivas, lo cual es extraordinariamente importante para quien oficia de Ministro de Justicia.

—Se acuerda dejar sin efecto la sesión del martes próximo.

—Se levanta la sesión.

ENRIQUE ORTUZAR ESCOBAR
Presidente

RAFAEL EYZAGUIRRE ECHEVERRIA
Secretario

REPUBLICA DE CHILE

Actas Oficiales de la Comisión de Estudio de la Nueva onstitución Política de la República

SESION 320ª, CELEBRADA EN MIERCOLES 5 DE OCTUBRE DE 1977

Debate general sobre la preceptiva constitucional referente a la Contraloría General de la República. Conceptos relacionados con el control de la Administración.

La Comisión se reúne bajo la presidencia del señor Enrique Ortúzar Escobar con asistencia de sus miembros señores Raúl Bertelsen Repetto, Jaime Guzmán Errázuriz, Gustavo Lorca Rojas y la señora Luz Bulnes Aldunate,

Actúa de Secretario don Rafael Eyzaguirre Echeverría y de Pro-secretario don Rafael Larraín Cruz.
El señor ORTUZAR (Presidente) declara, en el nombre de Dios, abierta la sesión.

ORDEN DEL DIA

Debate general sobre preceptiva referente a la Contraloría General de la República

El señor ORTUZAR (Presidente) expresa que, en esta sesión, corresponde continuar el debate general de los conceptos relacionados con el control de la Administración y, particularmente, con la preceptiva referente a la Contraloría General de la República.

Agrega que, .en la sesión anterior, el señor Bertelsen planteó algunos puntos de debate que sería conveniente analizar y discutir en esta sesión antes de entrar propiamente al análisis de la preceptiva referente a la Contraloría, como una manera de ir fijando criterios para el futuro.

Algunos de esos puntos de debate, añade el señor Presidente, se refieren a la conveniencia de establecer la posibilidad de que el Presidente de la República pueda ejercer una función legislativa residual, o que en determinadas circunstancias, cuando el Parlamento no está en funciones, pueda dictar leyes sobre materias específicas, además de su facultad de dictar decretos con fuerza de ley sobre la base de ciertas pautas que fije el legislador, aspecto que ha sido ya consagrado por la institucionalidad anterior.

A su juicio, agrega, comparte la opinión expresada por el señor Guzmán en la sesión pasada en cuanto es reticente a otorgarle la atribución legislativa residual e incluso lo de dictar decretos leyes en circunstancias determinadas.

La señora BULNES señala que la facultad referente a la legislación residual está tomada de la Constitución francesa, la cual consagra un sistema distinto al nuestro en este aspecto.

En ella, agrega, existen tres clases de leyes: las leyes propiamente tales, las leyes reglamentarias sobre las cuales el Parlamento sólo dieta los fundamentos, y los decretos con fuerza de ley o leyes bases. Es decir, las materias propias de la ley están enmarcadas en un cuadro en forma taxativa;

en cambio, la potestad reglamentaria tiene su competencia abierta, lo que hace que el sistema francés esté más de acuerdo con lo que debe ser la función legislativa en el mundo de hoy, puesto que todo lo económico y social se entrega al Ejecutivo.

El señor GUZMAN expresa que, a su juicio, la diferencia sustancial con el procedimiento chileno reside en que en éste las materias no indicadas en el artículo 44 de la Constitución como propias de una ley, puede ser, sin embargo, objeto de ley; o sea, el legislador puede legislar respecto de materias no incluidas en esa disposición constitucional, pero, cuando lo hace, esa ley no puede ser modificada sino por otra ley, de acuerdo con el principio del orden jerárquico de las normas de Derecho. En cambio parece que el sistema de la Constitución francesa limita al legislador, en el sentido de que únicamente puede legislar sobre aquellas materias que expresamente se consideran que son del orden legislativo, y en el resto de los asuntos no puede entrar a legislar, y son de la órbita, exclusiva y excluyente, de lo que en Chile llamarnos la potestad reglamentaria del Presidente de la República.

El señor BERTELSEN señala que respecto de lo que se ha llamado "legislación por vía reglamentaria", cree que debieran dejarse determinadas materias fuera de la competencia del Parlamento, ya que una de las críticas que éste recibe es precisamente ocuparse en materias de detalle con pérdida de tiempo y para los cuales reconocidamente no tienen competencia. En el caso de nuestro país dicha situación la tienen respecto de las leyes de gracia. Estas constituyen una materia respecto de la cual no le cabe ninguna duda que no debe ser objeto de ley. A lo más, cada año debiera haber una ley general o un artículo en la ley de Presupuestos que dijera que se otorga tal cantidad de dinero y que el Ministerio del Interior determinará qué personas pueden ser agraciadas. Eso sería, a su juicio, una de las posibles formas de modernizar la organización de los poderes políticos y uno de los puntos en que precisamente puede reforzarse al Ejecutivo. Añade que, en el tema de la legislación residual, es partidario de ella en ese punto.

Cree naturalmente, en este evento, que no es necesario que la Comisión precise, si se acepta esa legislación residual, cuáles serían las materias en que operaría el campo de reserva legal, el dominio máximo legal y no el dominio mínimo legal, como está establecido en el artículo 44 de la Constitución. Eso no sería necesario hacerlo, sino únicamente cree que podrían adoptar el criterio de esclarecer cuál sería el papel de la Contraloría. Concuerda plenamente con lo dicho por el señor Guzmán en la sesión de ayer en cuanto a que el papel de la Contraloría no, podría diferir mucho del que tenía después de la reforma constitucional de 1970 para el examen de la constitucionalidad de los decretos con fuerza de ley; es decir, un examen externo, y de cumplimiento de los requisitos y también, un examen del contenido para ver si

los decretos con fuerza de ley, en el caso de la reforma de 1970, iban más allá de la delegación de facultades legislativas, y en este caso, de la legislación residual, debería examinar si los decretos leyes invaden el campo reservado al Parlamento.
La señora BULNES expresa que concuerda plenamente con el señor Bertelsen en cuanto a que tal vez no es el momento ni la oportunidad para analizar cuál debe ser el campo de la reserva; pero, en todo caso, desea referirse a que la actual no es una inquietud de ahora en Chile. Las reformas planteadas por el Presidente Alessandri contemplaban las leyes de base, La reforma del Presidente Frei contemplaba la ley-programa, la ley base y los decretos con fuerza de ley. Entonces los principios que llevó la Constitución francesa al texto positivo fueron una inquietud de los gobiernos, del Presidente Alessandri y del Presidente Frei.

Por eso cree que en este momento deben dejarlo planteado igualmente como una inquietud de esta Comisión, porque en su concepto los Parlamentos nacen en la historia para una función legislativa y para una función fiscalizadora. Como la labor del Gobierno va aumentando en virtud de la complejidad del desarrollo de la sociedad, hay una de esas funciones que el Parlamento no puede ir cumpliendo, que es la labor fiscalizadora, y esa es la razón de que hayan nacido estas nuevas formas.

El señor ORTUZAR (Presidente) señala que el problema planteado por el señor Bertelsen le parece muy razonable; pero, sin perjuicio de que sea muy digno de considerar la posibilidad de que en casos muy calificados pudiera darse esta atribución legislativa residual al Presidente de la República, la verdad es que el problema reside fundamentalmente en que el Poder Legislativo ha invadido, por una práctica viciosa, el campo de la potestad reglamentaria. La ley debe ser una norma de carácter general, dirigida al bien común, que debe estatuir sobre la esencia del ordenamiento jurídico al cual se refiere y debe quedar entregado al campo de la potestad reglamentaria el detalle de su ejecución. Sin embargo, es evidente que a través de la historia legislativa de Chile y particularmente en los últimos treinta o cuarenta años, se incurrió en este vicio, de dictar normas legislativas que constituían verdaderos reglamentos. No se niega a considerar esa posibilidad planteada por el señor Bertelsen; pero, sin perjuicio de ello, no sabe si debieran en la oportunidad de tratar de la ley consagrar en la Constitución este concepto de que la ley debe ser una norma de carácter general llamada a estatuir sobre la esencia del ordenamiento jurídico el cual reglamenta, pero no sobre los detalles, Ese concepto es el que realmente conduce o induce a la necesidad de poder establecer esta función legislativa residual del Presidente de la República. Es cierto que el caso de las pensiones de gracia citado por el señor Bertelsen podría justificar que el Presidente de la República, dentro de una norma que lo habilite al efecto en relación con el presupuesto sobre todo y la cantidad de que pueda disponer,

ejerciera dicha función. Pero pueden ser casos tan pequeños que no sabe hasta dónde sea conveniente establecer el principio.

El señor GUZMAN manifiesta que, en primer lugar, como criterio general para enfrentar éste y otros problemas, le parece importante tener presente que deben ser todo lo audaces que se requiere, a la luz de la experiencia vivida y de las circunstancias por las cuales atraviesa el país, para ir hacia la creación de un nuevo régimen institucional, que supone transformaciones muy profundas respecto de lo que el sistema constitucional vigente antes del 11 de septiembre contenía. En el hecho piensa que las Actas Constitucionales promulgadas ya representan un cambio muy profundo y substancial, especialmente en lo referente al haber transformado al de Chile en un Estado ideológico y doctrinariamente neutral, en un Estado que tiene una doctrina fundamental y que, por lo tanto, sitúa al pluralismo dentro de ciertos marcos o límites, que permitan defender la unidad esencial de la sociedad chilena. Pero, cree que es necesario armonizar esta decisión y esta necesidad con una preocupación que también le inquieta y que se relaciona con la conveniencia de atenerse a lo que ha sido la tradición chilena en materia jurídica en la mayor medida de lo posible. Piensa que la tradición constitucional y jurídica, en general, tiene en los países una importancia muy grande, un valor de costumbre y, al mismo tiempo, de adhesión de la ciudadanía a esas normas que en ningún caso pueden despreciarse o dejarse de lado. Entonces, cree que lo interesante sería tratar de ver, luego de un análisis de legislación comparada, que siempre es útil desde el punto de vista ilustrativo, cuáles han sido verdaderamente las deficiencias que se han encontrado en el funcionamiento del sistema legislativo, y a partir de esa experiencia y de esa realidad, introducir los correctivos que sean necesarios, procurando mantener las instituciones, la terminología y la estructura que más se adapten a la tradición, dentro de las exigencias que reclama la elaboración de un nuevo régimen institucional, que cumpla con la finalidad que todos tienen claro que debe satisfacer, y que se han trazado como objetivo desde el comienzo de estas labores.

Agrega que, hecha esta salvedad, desea reiterar su opinión contraria a la creación de decretos leyes en tiempos de funcionamiento constitucional pleno, a través de una suerte de potestad que se otorgara al Gobierno mientras el Congreso estuviera en receso. Cree que eso no se justifica en Chile; le parece que el sistema de legislación chileno permite reunir al Congreso en cualquier momento para el despacho de una ley, y estima que es suficiente que el Gobierno tenga la posibilidad de decretar Estado de Emergencia, como inclusive tenía la facultad de declarar Estado de Sitio. Y si el Congreso no estaba reunido, el Estado de Sitio operaba sin problemas hasta que se reuniera el Congreso, y podría después levantarlo si lo estimaba el caso. Pero, de ahí a legislar sin el Congreso, le parece que no se justifica, y sería introducir una

institución ajena a nuestras necesidades y ajena a nuestra tradición.

En cambio, comparte absolutamente la conveniencia de mantener la idea de los decretos con fuerza de ley, o legislación delegada, y de estudiar lo que la señora Bulnes acaba de plantear en el sentido de la posibilidad de introducir la institución de ley base, de la ley programa, sobre la cual no tiene opinión formada, pero que puede resultar útil o, a lo menos, profundizar en el tema por si fuera necesario consignar alguna nueva preceptiva a este respecto.
En cuanto al carácter general de la ley, añade que no hay duda alguna de que la doctrina es clara en el sentido de que la ley es una norma de carácter general. El gran problema reside en determinar exactamente qué es general y qué no lo es; es muy difícil. En el hecho, todos están de acuerdo en que una Constitución es una norma fundamental; lo que ocurre es que determinar qué es fundamental y qué no lo es en cada país y en cada momento histórico, es algo muy difícil. En el fondo, entonces, cree que tiene que ser el legislador el que precise realmente qué es y qué no es general, y del hecho que se atenga verdaderamente a normas generales, dependerá de que se desarrollen sanos hábitos legislativos. Pero, no ve factible establecer mecanismos que aseguraran el carácter general de la ley por la vía de la intervención de un organismo distinto del Poder Legislativo, que viniera a controlar y a fiscalizar ese carácter general, y a impugnar la validez de una norma por estimarla excesivamente particular, y le parece que en esa materia hay que estar a la fe y a la corrección de los hábitos políticos, que deben ser siempre el punto de apoyo, el soporte de toda norma constitucional o jurídica adecuada.

Agrega el señor Guzmán que el artículo 44 estableció un procedimiento que le parece acertado: disponer en forma exacta cuáles son aquellas materias sobre las cuales sólo el legislador tiene competencia, y que quedan sustraídas, por tanto, de la potestad reglamentaria del Presidente de la República, y por vía indirecta, "contrario sensu", dejar el resto de las materias bajo el ámbito de la potestad reglamentaria del Presidente de la República. El riesgo que presenta este sistema radica en el hecho de que el legislador pueda penetrar en zonas que ordinariamente deberían pertenecer a la potestad reglamentaria, y que, por cierto, no están consignadas en el artículo 44, con lo cual, en el hecho, exige, para modificar esa norma con posterioridad, una nueva ley y, por lo tanto, sustrae en la práctica esa materia del ámbito de la potestad reglamentaria del Presidente de la República.

Piensa que frente a ese problema hay que tener presente que lo más importante es robustecer en forma muy categórica la institución de la iniciativa exclusiva del Presidente de la República en determinadas materias de ley. Estima que esa institución precave de una indebida interferencia del Parlamento en materias sobre las cuales realmente no debe tener intervención decisoria que contraríe la política general del Gobierno, especialmente en la

conducción de la economía y de los aspectos básicos de carácter gubernativo.

Además, piensa que si consagran un veto poderoso para el Presidente de la República, como el que estaba consignado en la Constitución o, en algunos casos, inclusive más exigentes, realmente estarían limitando en gran medida la posibilidad de que el legislador invada indebidamente el campo que debe pertenecer al Presidente de la República en cuanto administrador supremo del Estado, que cree que es realmente lo que les debe preocupar. Le inquieta mayormente, añade, que el legislador desborde el marco del artículo 44 y entre a pronunciarse sobre ciertas materias que en rigor, en teoría, no debieran ser necesariamente materias de ley, si es que está establecido un sistema fuerte y sólido, de iniciativa exclusiva del Presidente de la República y de veto presidencial, porque será muy difícil entonces que esa institución o esa costumbre del legislador de extender su potestad más allá de lo que realmente debe ser siempre el campo de lo legislativo, se traduzca en efectos negativos para el Estado, que es lo que debe preocuparles realmente.

Respecto del ejemplo de las pensiones de gracia, a su juicio, el problema reside en otra cosa, y es que las pensiones de gracia figuran entre las materias que el artículo 44 consigna como asuntos que deben ser resueltos por medio de una ley. Entonces, claro está, que si el artículo exige ley, es evidente que se va a requerir de un texto legal. Pero, la solución del problema va simplemente por el lado de excluir una materia como esa de la exigencia de una ley.

Agrega que sin entrar en el debate sobre las pensiones de gracia, obviamente, piensa que tampoco pueden quedar entregadas al Ejecutivo y al Gobierno en forma irrestricta, ni siquiera con la fijación de un tope máximo, de un monto, que figure en un ítem de la Ley de Presupuestos, porque se prestaría para un uso político sectario por parte del Gobierno en beneficio de sus partidarios. Estima que las pensiones de gracia, por pequeñas que sean para la marcha del Estado, son muy trascendentales para las personas que las reciben, y entonces debe asegurarse un sistema que impida que sean un medio de pagar favores electorales, como ocurrió en el pasado. Pero, al mismo tiempo, no debe abrirse un camino que pueda ser una vía para que ellos se paguen de otra forma, es decir, para que sea el Gobierno el que beneficie a sus partidarios con una institución semejante, por lo cual piensa que deberían consagrar en normas como esa la fórmula de que debe hacerlo el Presidente de la República, por ejemplo, con acuerdo del Senado, en términos tales de que nunca una pensión de gracia pueda decretarse contra la voluntad del Primer Mandatario.

Piensa que una concurrencia de voluntades entre el Presidente y un órgano como el Senado podría dar satisfacción precisamente a un problema como ese.

Insiste en que se trata, en síntesis, de establecer los mecanismos que impidan

que el Parlamento interfiera indebidamente en el Gobierno del país. Y no cree que para ello sea necesario consagrar una forma de legislación residual —como aquí se la ha denominado y como se suele designar—, porque considera que esa institución está de alguna manera comprendida en la potestad reglamentaria del Presidente de la República que disponía el Nº 1 del artículo 72, con la sola variante de que puede ser invadida por el legislador. Sin embargo, reitera que esa invasión no le preocupa ni le parece grave si existe un sistema de iniciativa exclusiva para el Primer Mandatario en determinadas materias y un veto presidencial que sea suficientemente sólido.

El señor LORCA expresa que este debate ha sido realmente interesante, porque les ha llevado a plantear una serie de situaciones o de problemáticas que, evidentemente, tendrán que discutir con mucha mayor profundidad más adelante, pero se han acercado a algunos temas respecto de los cuales, por ser tan variados, parece difícil entrar a pronunciarse en este instante.

Concuerda, en términos generales, con el planteamiento que ha hecho el señor Guzmán en el sentido de que en esta Comisión deben tener la audacia suficiente para establecer tipos de instituciones mucho más avanzados que las que consagra nuestra Carta de 1925. Sin embargo, también cree que es necesario tener en cuenta que es muy valiosa nuestra tradición jurídica constitucional producida a través de todo el desenvolvimiento de nuestra historia política. Por ello es que no es tanto ni tan poco que tengan que modificarlo todo, o bien, que deban conservarlo todo.

Agrega que el debate es muy interesante, pero esta primera aproximación le conduce a concluir que, en realidad el análisis un poco fragmentario que se ha ido haciendo de las situaciones producidas ha llevado a algunas definiciones. Por ejemplo, según la propia experiencia que tuvo como Diputado durante varios años, no se consideraban, por desgracia, algunos aspectos que debían hacer que la ley fuera lo que corresponde filosóficamente, o sea, tener sentido general, como el señor Presidente expresaba en forma muy precisa.

También piensa respecto de las pensiones de gracia, que el otorgamiento de este tipo de beneficios es lo más contrario en su esencia a la definición de la ley misma.

Le parece, agrega, que, dentro de la evolución constitucional chilena, se avanza bastante en el perfeccionamiento del sistema de estructura institucional. Hubo modificaciones muy interesantes, a su juicio, llevadas a cabo por la vía de la enmienda a la Carta Fundamental, en 1945. La misma reforma que propuso don Jorge Alessandri fue de ese carácter, tal vez esa fue la de mayor relevancia y de mayor trascendencia, porque consideraba los fundamentos filosóficos básicos. Con posterioridad vino la modificación que se

hizo en los tiempos del señor Frei, en que precisamente le tocó intervenir para defender algunas instituciones, como era la de la delegación de facultades, e ir a la creación de los decretos con fuerza de ley. Cree que fue una cosa bastante importante y que permitió superar algunas dificultades que se habían producido, ya que, en el hecho, esa disposición constitucional vino a consagrar en la Carta Fundamental lo que ya se había hecho en la práctica, porque, en virtud de la ley 7.200 —que se dictó en la época del señor Ríos— ya se otorgaba delegación de facultades.

Le parece, añade, bastante importante el aspecto que tocó el señor Guzmán, porque la misión de esta Comisión en este momento es de una trascendencia enorme. La considera, por lo menos, casi más importante que la relativa a la parte dogmática de la Carta Fundamental, porque están estableciendo ya los mecanismos, las estructuras, que constituirán la forma como se resguardarán todas estas otras cosas que han construido. Esta es la parte instrumental del asunto. Así es que cree realmente importante que las instituciones que se puedan concebir y entregar como aporte al Gobierno sean de una reciedumbre y de una validez extraordinarias.

Respecto específicamente de lo que se ha planteado, añade que no se ha formado realmente un criterio preciso y a fondo sobre si sería conveniente o no introducir este sistema

Aun cuando le hace mucha fuerza el hecho de que en el actual sistema de legislar tienen lo que se llama "dominio mínimo legal" y que se encuentra señalado en el artículo 44 de la Constitución, pudiendo indicar ahí, de manera clara, qué se dejaría en definitiva al legislador. Además existe la posibilidad de consagrar, respecto del Poder Ejecutivo, un procedimiento claro en cuanto a la potestad reglamentaria, por cuanto es evidente que la experiencia demostró también que las demasías del Congreso fueron en alguna medida —no en su integridad, por cierto— superadas a través del veto, aun cuando se debería regular muy bien los quórum, para que no presentaran los defectos producidos anteriormente en el sentido de que en virtud del tercio jugaba o no la posición presidencial.

Por otra parte, considera muy razonable lo planteado por el señor Guzmán respecto a la iniciativa del Presidente de la República, ya que es necesario restar al Congreso las facultades relacionadas con el proceso económico y financiero del Estado, pues el Parlamento anterior se prestó para que los parlamentarios crearan todo tipo de gastos sin precaución alguna en cuanto a su financiamiento.

El señor GUZMAN acota que, sobre esta materia, es fundamental el establecimiento de un sistema que prohíba a los parlamentarios realizar la

estimación del rendimiento producido por una ley, en terminas que esa apreciación quede sustraída del Congreso y quede entregada, o bien en forma exclusiva al Presidente de la República, o a éste con la colaboración o el concurso de algún otro órgano técnico e independiente. Porque, sin discusión, uno de los últimos vicios que subsistieron en cuanto a la interferencia parlamentaria dentro de las funciones gubernativas arrancó precisamente de la apreciación demagógica que hacía el Parlamento respecto del rendimiento que iba a tener una ley; y, por lo tanto, se consideraban financiadas leyes que abiertamente estaban desfinanciadas.

El señor LORCA señala que en el proyecto de reforma constitucional del señor Alessandri se decía en forma expresa que ningún parlamentario podía proponer iniciativa alguna cuya fuente de financiamiento no estuviera precisada de manera explícita y, sobre todo, calificada por el Ejecutivo, lo cual es evidente, porque en caso contrario carecería de efecto positivo.

Estima en resumen, que deben considerar, indiscutiblemente, mecanismos muy serios y definitivos en la nueva Constitución, para impedir todo este deterioro en las relaciones entre los Poderes Legislativo y Ejecutivo. Le parece que cuanto existía en la Constitución debe perfeccionarse en los términos que ha señalado, en el sentido de que es preciso entregar al Presidente de la República una tuición más fuerte en lo relativo a la iniciativa exclusiva, al veto y a la delegación de facultades.

La señora BULNES expresa que concuerda plenamente con lo dicho por los señores Lorca y Guzmán en el sentido de que se deben considerar siempre los antecedentes de nuestra historia política. Pero cree que en esta materia, si estudian esa historia política verán cómo todos los Presidentes de los últimos períodos se quejaron, haciéndolo presente en todos sus mensajes, de los problemas tenidos con el Parlamento, y cómo toda labor del Gobierno se distorsiona por la ineficaz labor de los parlamentarios. Del estudio de estos antecedentes resultaría evidente que los Parlamentos chilenos realizaron en los últimos tiempos un trabajo estéril con relación a la abundante legislación que debían dictar.

Por ello estima que es una necesidad derivada precisamente de nuestra historia política ir a la renovación de los mecanismos para determinar cuál debe ser el campo de acción de la ley.

El señor ORTUZAR (Presidente) cree que va a ser muy difícil que en este instante puedan tomar una decisión con respecto a los problemas planteados por el señor Bertelsen. La verdad es que no tendrían todos los antecedentes ni habrían hecho un estudio suficientemente profundo como para decir que no definitivamente a la posibilidad de una legislación residual o a la posibilidad de

que en determinados casos pueda dictar decretos leyes el Presidente.

Sin embargo, agrega, de lo que no cabe duda es de que, supuesto que se otorgaran estas atribuciones, habría que considerarlas en el momento oportuno con relación, a las funciones de la Contraloría.

Agrega que cree que todos estarían de acuerdo en que, en el evento de contemplar estas funciones, obviamente la Contraloría debería tener la facultad de representar el decreto ley y el decreto con fuerza de ley que, en lo formal, se apartara de la Constitución.

Respecto a los puntos que planteó el señor Guzmán, en primer lugar, estima que también es conveniente recordar que el artículo 44, en realidad, no era taxativo en cuanto a señalar las materias sobre las cuales sólo en virtud de una ley se podía legislar. Había muchas otras que no estaban consideradas en él y que necesariamente debían ser objeto de ley. Es el caso de las relativas a la nacionalidad, a la ciudadanía, a las funciones de los órganos del Estado, a las garantías individuales, etcétera.
En cuanto a las leyes normativas o leyes bases, en primer término, existe el caso del decreto con fuerza de ley. La ley delegatoria es una especie de ley normativa. Ella contiene —así lo han señalado los autores— las normas esenciales del ordenamiento jurídico dentro de cuyo marco debe ejercerse la función que se delega en el Presidente de la República. Eso es aceptado por todos, llámesela ley normativa o ley delegatoria, según se quiera designarla.

Enseguida, entiende que, en principio, hay acuerdo en la Comisión para establecer una categoría de leyes de rango superior, intermedias entre la Constitución y la ley común, como podrían ser la ley de Elecciones, la ley de la Prensa, la ley orgánica de la Contraloría y, en general, todas aquéllas que, en cierto modo, vinieran a complementar los principios fundamentales de la Constitución y cuya característica sería la de que no podrían modificarse sino en virtud de un quórum especial.

El señor BERTELSEN expresa que fundamentalmente —aunque discrepa en algunos puntos—, está de acuerdo con lo dicho por los señores Lorca y Guzmán. Estima que no deben tener temor a sugerir cuantas ideas nuevas puedan discutirse o tomarse en cuenta a la hora de revisar la estructuración de los Poderes Públicos, sobre todo la de los Poderes propiamente políticos, que es tal vez el tema más delicado de la Constitución. El señor Guzmán señalaba que, en lo posible, deben respetar y perfeccionar la tradición chilena en materia de organización de Poderes, con lo cual está de acuerdo básicamente. Ahora bien, así como ha sido bastante innovador en algunas de las materias que ya se han llevado a las Actas Constitucionales, como es el paso de un Estado ideológicamente neutral a un Estado que tiene principios básicos, que

tiene una doctrina aceptada, en el marco de la cual se permite el pluralismo, considera que, en lo relativo a la organización de los Poderes Públicos, deberán tomar también algunas medidas que tengan el sello de la innovación profunda de algunos de los hábitos políticos nacionales y de algunas de las regulaciones tradicionales en el derecho chileno. Precisamente en esta perspectiva desea situar los puntos que planteó en la sesión de ayer y algunos de los que se han planteado hoy.

Agrega que un tema es el de la legislación de emergencia. Se trata de la posibilidad de que, en receso del Congreso, ante una situación crítica, el Presidente de la República legisle. Es un mecanismo contenido en la Constitución italiana, que mencionó ayer. Ahí concuerda con el señor Guzmán, y no lo incluiría en el derecho constitucional chileno, porque, al fin y al cabo, es posible una reunión rápida del Congreso y la dictación de una ley delegatoria que permita actuar eficazmente al Ejecutivo.

En cuanto al mantenimiento de la delegación de facultades legislativas, está perfectamente de acuerdo. Estima que esa sí fue una lucha constante entre la letra del ordenamiento constitucional vigente y las prácticas políticas chilenas. Leyes delegatorias ha habido durante todo Chile independiente. Gran parte de las leyes que organizaron el Poder Judicial chileno, en la época de Portales, las famosas "leyes marianas", fueron producto de una delegación de facultades legislativas, que era posible según la Constitución de 1833. Con posterioridad a 1874, esta delegación no fue posible, por las reformas constitucionales de ese año; pero después de 1925 surgió nuevamente en la práctica constante de todos los gobiernos.

Ello, agrega, les demuestra que, en la vida constitucional chilena, hay la tendencia a dejar en manos del Ejecutivo cada vez más atribuciones legislativas. Y cree que ésta es una tendencia del mundo contemporáneo, la que no pueden sino aceptar, salvo que desearan establecer una Constitución contra la corriente del tiempo, que fracasaría, por lo cual hay que fortalecer las atribuciones legislativas del Presidente de la República.

Añade que, en esa perspectiva, opina que podría establecerse la posibilidad de que, por vía legislativa o bien, si así se quiere decir, por vía reglamentaria, mediante reglamentos autónomos, el Ejecutivo regulara determinadas materias, en las cuales el Congreso no pudiera intervenir. A su juicio, esta solución presenta mayores ventajas que aquellos correctivos que postulaba el señor Guzmán, pues aunque aumenten considerablemente el campo de la iniciativa exclusiva del Presidente de la República, aunque refuercen el veto presidencial, si no substraen esas materias de la regulación legislativa, de todas maneras subsistirá una intervención del Congreso, algunas veces sobre asuntos de detalle, que distraerán excesivamente la atención de los

parlamentarios, en desmedro de otras ocupaciones tal vez más importantes. Entonces, a su modo de ver, podrían perfeccionar esta tradición, consistente en conceder mayores atribuciones legislativas al Ejecutivo, disponiendo un campo máximo en que puede intervenir el Congreso, quedando el resto en manos del Ejecutivo. Porque, agrega, efectivamente, el sistema chileno hoy día permitiría cierta solución, siempre que la ley no hubiera invadido ya todos los campos posibles de regulación. Si se partiera de la nada y se quedaran con el artículo 44, podrían señalar el dominio máximo legal e indicar que el resto podría regularlo el Ejecutivo, por vía reglamentaria, a través de reglamentos autónomos, independientes. Pero en la actualidad el Congreso podría intervenir, y tomarlo para sí, y decir que existe en esas materias regulación legislativa. Porque prácticamente ya no quedan materias que no estén reguladas por ley, con lo cual es muy escaso el campo que el Ejecutivo tiene en Chile para una regulación mediante reglamentos autónomos o independientes.

Agrega el señor Bertelsen que, respecto a la necesidad de resolver sobre ciertos aspectos de la organización de los Poderes Públicos, no desea aparecer como destructor de la tradición jurídico-constitucional chilena, pero teme que, en este punto, se tienda a ser demasiado conservadores. Piensa que, lo ideal sería adoptar ciertas decisiones que incluso sean más innovadoras que las que ya se han tomado en las materias reguladas por las Actas Constitucionales.
Por ejemplo, estima que no pueden seguir buscando los paliativos a posibles defectos únicamente en la exigencia de mayorías calificadas o en una extensión del veto, ya que quizás, por esa vía, podrían llegar a anular al Congreso. A lo mejor hay que buscar otras —como deben ser algunos de los caminos indicados por el Presidente de la República en su discurso en Chacarillas el Día de la Juventud y, posteriormente, sobre los cuales volvió en el Mensaje Presidencial del 11 de septiembre—, por ejemplo, de la democracia tecnificada, es decir, buscar en la elaboración de las leyes una participación obligatoria de los expertos, de las personas que tienen una especial competencia o bien en algunas leyes de indudable trascendencia, como pueden ser las leyes orgánicas y complementarias de la Constitución, junto con un quórum calificado, y ahí si cree que habría que establecer una consulta obligatoria por ejemplo al Consejo de Estado. También, dentro de las nuevas perspectivas que va a ofrecer la institucionalidad chilena en relación a este tema del dominio máximo legal tendrán que tener en cuenta el principio de subsidiariedad que ya se ha aceptado en el ordenamiento constitucional chileno. Desde el momento que el Estado reconoce a los grupos intermedios —y al principal de ellos que es la familia—, la Comisión también tiene que plantearse si no será necesario garantizar constitucionalmente algún dominio reservado a los grupos intermedios en las cuales el Poder Público no pueda intervenir o fijar las condiciones con principios jurídicos en que va a ser legítima la intervención de los Poderes Públicos, porque, de lo contrario, corren

el riesgo de que el principio de subsidiariedad quede como un principio político doctrinario, pero no se concrete jurídicamente. Además, considera que va a haber que preocuparse por la instrumentalización jurídica del principio de subsidiariedad.

Finalmente señala que con lo que señalaba el señor Presidente, en el sentido de que la ley es una norma de conducta general y obligatoria que debe ser dirigida hacia el bien común estableciendo una ordenación razonable, piensa que efectivamente, todos están de acuerdo en eso; pero lo que no ve —y en eso concuerda con el señor Guzmán—, es cómo podrían establecer un mecanismo jurídico en que se dijera que la ley no puede dejar de ser general, porque quién sería el encargado de determinar cuándo se ha infringido esta exigencia de la generalidad. Lo ve muy difícil, porque en definitiva —como señaló el señor Guzmán—, eso es materia de corrección de los hábitos políticos, sin embargo, lo que sí ve posible —y por eso insiste en la idea que ha traído a debate—, es quizás el fijar materias.

El señor ORTUZAR (Presidente) señala que al traer a colación este problema y al señalar de que pensaba que tal vez podría ser útil contemplar un principio constitucional en el sentido de que la ley no debe invadir el campo de la potestad reglamentaria, o más bien para decirlo en términos positivos, debe ser una norma que contenga bases esenciales del ordenamiento jurídico sobre el cual estatuye, por cierto no pensó ni tuvo la intención de pretender que iban a encontrar mecanismos adecuados para poder exigir el respeto a esa norma. Pero le parece que el principio —así como hay otros en la Constitución—, podría tal vez considerarse. Lo señaló más que todo con el fin de hacer presente que este problema se debía a una práctica viciosa de parte del Parlamento, pero quién sabe si hasta se podría contemplar, por ejemplo, alguna norma —en los Reglamentos de las Cámaras se facultaba a los Presidentes de las Comisiones— facultando a los Presidentes de la Cámara y del Senado, respectivamente, para declarar inconstitucionales determinadas indicaciones o preceptos por ser contrarios a la Constitución y en ese caso podría exigirse un quórum especial para pasar por encima de la decisión de la Mesa, para preservar el principio, de que la ley debe ser una norma de carácter general.

Agrega que con relación al problema de la legislación residual, después de escuchar al señor Bertelsen comienza a encontrarle razón ya que, en un principio, en una primera aproximación fue más bien partidario de no innovar. Pero le gustan las innovaciones y la audacia, sobre todo cree que cuando responden a una realidad nacional están obligados a tenerla y le gusta más aún la audacia en la juventud y pensaba que, por ejemplo, pueden haber ciertas materias de política monetaria, cambiaria y aduanera y que en realidad debieran ser propias de una especie de legislación residual, temas en los

cuales muchas veces el Parlamento no tiene los conocimientos ni los antecedentes técnicos para poder legislar. Recuerda al efecto, que una de las grandes inquietudes que tenía el Presidente Alessandri era ésta, la de que precisamente, siendo la responsabilidad exclusiva del Presidente de la República el dirigir la administración financiera y económica de la Nación, sin embargo, permanentemente el Parlamento interfería sus atribuciones y, por ende, lo hacía también responsable de actos que no le eran imputables. Entonces, quién sabe si deban considerar la posibilidad señalada por el señor Bertelsen, y por ello expresaba también que esto va a tener que ser materia de un mayor estudio. Sólo le merece duda el hecho de si contempla el día de mañana esta facultad, significaría privar al Parlamento de la posibilidad de intervenir. Si un Presidente de la República hace mal uso de ella ¿no podrían contemplar tal vez en ese evento, la posibilidad de que con un quórum especial, el Parlamento pudiera enmendar la legislación dictada por el Jefe de Estado? Porque sería muy grave darle una atribución que prácticamente no pudiera ser modificada ni siquiera en el evento de contener errores manifiestos.

El señor GUZMAN considera que todos están de acuerdo en la necesidad de buscar un equilibrio adecuado entre toda la innovación y audacia que sean necesarias para el nuevo régimen institucional que Chile necesita y, por otra parte, el respeto y el aprovechamiento de nuestras tradiciones jurídicas en cuanto a éstas han constituido ya hábito y costumbre en el país, son por tanto más fáciles de ser acogidas por la ciudadanía y, al mismo tiempo, representan la obra y el esfuerzo de una vía jurídica respetable en muchos aspectos y por diferentes conceptos.

Estima que un medio para buscar esta ecuación justa en la cual cree que todos están de acuerdo, es utilizar las instituciones que han existido en Chile para darles un alcance, una dimensión y efecto diferente al que puedan haber tenido hasta ahora, y, por lo tanto, para hacerlas instrumento de la nueva institucionalidad. Por ejemplo, agrega, cree que la institución de la iniciativa exclusiva del Presidente de la República sobre determinadas materias de ley está profundamente arraigada en una tradición constitucional, que ha tenido una evolución creciente en los últimos años —a partir de 1934, y, especialmente, robustecida en 1970—, que nadie objeta y frente a la cual sería muy difícil que se levantara una protesta, un reclamo o una oposición que aparece revestida ante la ciudadanía de tradición jurídica chilena y, además, como lo han hecho notar los demás miembros de la Comisión, de una evolución que ha sido el fruto de exigencias de nuestra vida política. Aparecerían, por lo tanto, si robustecen la iniciativa exclusiva del Presidente de la República, avanzando por la misma senda que nuestra tradición constitucional, pues estarían utilizando una institución que es aceptada por la ciudadanía, y es comprendida, al mismo tiempo, en su necesidad.

Este es un ejemplo, agrega, para señalar cómo se puede aprovechar ciertas instituciones que ya están arraigadas en nuestro régimen institucional, con el objeto de obtener efectos que hasta ahora esa misma institución no había logrado y, por esta vía, alcanzar ciertas finalidades, de aquellas que persigue el establecimiento de un nuevo régimen institucional.

Está de acuerdo en que habrá otras materias en las cuales la innovación tendrá que ser mucho más profunda y deberá, por cierto, traducirse en la creación de una nueva institución. En ese sentido, declara estar abierto y será todo lo audaz que se requiera. Por ejemplo, le parece que la estructura del Congreso es uno de los puntos donde necesariamente tendrán que introducir mayores modificaciones, ya sea para establecer una composición mixta de la Cámara Alta, si fuese un parlamento bicameral, o de la Cámara Legislativa Única, si fuese unicameral, y para concretar la integración y participación de la técnica en la elaboración de la ley, tal como ha fluido de las recientes intervenciones del señor Presidente de la República, y del calificativo de "democracia tecnificada" que él ha asignado a esta importantísima innovación que debe tener nuestro régimen político. Por eso, no hay obstáculo alguno en ese sentido para analizar todas las iniciativas, por audaces e innovadoras que fueren. Sólo subraya, añade, la importancia de tratar de utilizar, hasta donde realmente puedan rendir algún efecto positivo, las instituciones que han existido, pues pudo haber ocurrido que, por la restricción con que fueron empleadas, no dieran todos sus frutos.

La segunda observación que formula, arranca de ello, y se refiere, precisamente, al problema del dominio máximo legislativo y del dominio mínimo legislativo, y al carácter de la potestad reglamentaria del Presidente de la República. Cree que este tema deberán profundizarlo oportunamente cuando analicen lo relativo a los órganos legislativo y ejecutivo; pero ha sido útil este intercambio de opiniones para situar el tema del control que les preocupa en este instante. Por ejemplo, piensa que a la iniciativa exclusiva en determinadas materias puede unirse el hecho de que en estas mismas materias el veto presidencial revista un carácter plenamente absoluto, en términos tales que no sólo el Primer Mandatario pudiese en un instante retirar la iniciativa del Parlamento, sino que, si esta ley es aprobada en términos que no satisfacen al Ejecutivo en alguna de las materias en las cuales tiene iniciativa exclusiva, su veto tiene carácter definitivo y no puede ser violentado ni siquiera por los dos tercios del Parlamento, desde el momento en que se trata de materias en las cuales lo que se busca, lo que se pretende, es que en ningún caso haya ley que contradiga el criterio y la voluntad del Presidente de la República, De manera que habría que establecer allí un enlace que asegure la finalidad que persigue la institución de la iniciativa exclusiva del Presidente de la República.

Podría haber otros mecanismos que afiancen lo que, precisamente, es el fondo de la preocupación del Presidente de la Comisión y de los demás miembros de ella que se han referido al tema, en el sentido de evitar la interferencia parlamentaria en materias que son de suyo de Gobierno y Administración del país, pues esta interferencia acarrea graves trastornos en el plano de la introducción de iniciativas demagógicas. Pero le parece que la idea de impedir que el Congreso entre a pronunciarse sobre determinadas materias o, para ser más preciso, de sustraer del ámbito legislativo en forma total y definitiva ciertas materias, pudiera no ser un sistema adecuado o, a lo menos, necesario.

Sobre estos aspectos, evidentemente, se tendrá que intercambiar más opiniones. Ha quedado muy interesado, señala, en lo que ha dicho el señor Bertelsen y le parece del más alto interés, porque cree que podría ser adecuado y posible sustraer del ámbito legislativo enteramente el tratamiento de ciertas materias; pero tampoco está convencido de que sea el mejor camino para buscar la solución que se pretende de los problemas o, en todo caso, que sea el único camino y, por lo tanto, una fórmula necesaria para lograr el objetivo que han perseguido.

Finalmente, formula una última observación que les sitúa ya en el tema del control. Cree que este debate, sin embargo, no altera la síntesis inicial que hizo el señor Presidente de la Comisión en la sesión pasada en cuanto a los rubros fundamentales que debe contener la preceptiva constitucional en materia de Contraloría por ahora, sin perjuicio de las adiciones que sea necesario introducir una vez que se hayan pronunciado sobre estas materias.

En particular, le parece que el establecimiento de lo que se ha llamado "legislación residual" no afecta sustancialmente el tema del control, por cuanto si miran bien o, si entiende bien el problema, ella tiene el carácter jerárquico de normas reglamentarias; es decir, no son leyes dentro del orden jerárquico de las normas de Derecho, sino que son expresiones de lo que en Chile se conoce como potestad reglamentaria del Presidente de la República; son decretos y, como tales, deben quedar sujetos a los mecanismos de control que se les asigne a la generalidad de los decretos. En este sentido, piensa que el tema, siendo muy interesante que lo hayan abordado, les sirve sobre todo para hacer luz en cuanto a que no interfiere ni modifica el criterio que van a adoptar sobre el papel de la Contraloría respecto del control de los decretos. Lo que se resolverá cuando analicen el problema de la "legislación residual" es cuál será el ámbito y el carácter de esos decretos o de esa potestad reglamentaria del Presidente de la República. Pero, aclara, para despejar toda duda y saber si cuenta en esta materia con el asentimiento de los demás miembros de la Comisión, esta legislación residual no se traduciría en lo que, dentro del orden jerárquico de las normas de derecho, se conocen como leyes, sino dentro de lo que conocen como decretos y, por lo tanto, estaría sujeta a

las características de estos últimos.

La señora BULNES señala que a lo planteado por el señor Guzmán desea agregar que, en realidad, el campo de acción de la ley también ha cambiado por un principio que se ha tratado de cumplir y que los actuales Parlamentos no cumplen, que es la agilización de la legislación que en el mundo de hoy requiere de eficacia. En realidad, las leyes económicas no pueden estar sujetas a un debate parlamentario, porque, en el momento en que se van a cumplir, tal vez ya no se ajusten al principio de eficacia necesario. Igual ocurre en el campo social; estas materias no pueden estar supeditadas a debates parlamentarios dilatorios. En cambio, mediante el sistema llamado de "legislación residual" se obvia ese defecto.

El señor ORTUZAR (Presidente) expresa que sería conveniente que el señor Bertelsen aclarara la última parte de la intervención del señor Guzmán, en el sentido de si estos actos que dicte el Presidente de la República en ejercicio de esta facultad de legislación residual, o en el evento de que legisle cuando el Parlamento no esté reunido, tendrían el carácter de meros decretos administrativos o una cierta fuerza de ley.

El señor BERTELSEN concuerda sustancialmente con lo dicho por el señor Guzmán. Es decir, a su modo de ver, serían regulaciones dictadas por el Presidente de la República en el ejercicio de su potestad reglamentaria, con una particularidad, de que serían lo que hoy día se llaman reglamentos autónomos o independientes, o sea, normas de alcance general sin base en una ley, pero con base en la Constitución, por lo cual la Contraloría examinaría su constitucionalidad.

Agrega que está de acuerdo en que formalmente serían decretos supremos reglamentarios, y en relación al control, el Presidente de la República, naturalmente, no podría insistir porque, en caso contrario, abrirían el camino para que, por la vía de la insistencia, legislara sobre cualquier cosa o regulara, con alcances generales y obligatorios, cualquier materia, por lo cual en el evento de producirse conflictos tendría que dirimirlos, el Tribunal Constitucional.

—Se levanta la sesión.

ENRIQUE ORTUZAR ESCOBAR
Presidente

RAFAEL EYZAGUIRRE ECHEVERRIA

Secretario

REPUBLICA DE CHILE

Actas Oficiales de la Comisión de Estudio de la Nueva Constitución Política de la República

SESION 321ª, CELEBRADA EN MARTES 18 DE OCTUBRE DE 1977

Continúa el análisis de la preceptiva constitucional relativa a la Contraloría General de la República. Anteproyecto elaborado por la Mesa

La Comisión se reúne bajo la presidencia de don Enrique Ortúzar Escobar, con asistencia de sus miembros señores Raúl Bertelsen Repetto, Juan de Dios Carmona Peralta, Jaime Guzmán Errázuriz, Gustavo Lorca Rojas y la señora Luz Bulnes Aldunate.

Actúa de Secretario, el Prosecretario, señor Rafael Larraín Cruz.

El señor ORTUZAR (Presidente) declara, en el nombre de Dios, abierta la sesión.

PRECEPTIVA CONSTITUCIONAL RELATIVA A LA CONTRALORIA GENERAL DE LA REPUBLICA

El señor ORTUZAR (Presidente) da cuenta de que corresponde seguir ocupándose en la preceptiva constitucional relativa a la Contraloría General de la República.

La Mesa, señala, de acuerdo con la sugerencia recibida al término de la sesión anterior por parte de algunos de sus miembros, ha elaborado un proyecto de preceptiva constitucional —naturalmente, para el anteproyecto de Constitución definitiva relativo a la materia— en el cual ha tratado de seguir los criterios que se fueron delineando en los debates que tuvieron lugar en este tiempo, para comenzar a elaborar el texto definitivo.

La proposición es del tenor siguiente:

"ARTICULO... Un organismo autónomo con el nombre de Contraloría General de la República ejercerá el control de la legalidad de los actos de la Administración, fiscalizará el ingreso y la inversión de los fondos del Fisco, de las Municipalidades y de los demás organismos y servicios que determinen las leyes; examinará y juzgará las cuentas de las personas que tengan a su cargo bienes de esas entidades, llevará la contabilidad general de la Nación y desempeñará las demás funciones que le encomiende la ley se exceptúan de esta disposición las cuentas del Parlamento, que serán juzgadas de acuerdo con sus reglamentos internos.

"En el ejercicio de la función de control jurídico, el Contralor General tomará razón, en conformidad a la ley, de los decretos y resoluciones que deben tramitarse por la Contraloría se pronunciará sobre la inconstitucionalidad o ilegalidad de que puedan adolecer; pero deberá darles curso cuando, a pesar de su representación, el Presidente de la República insista con la firma de todos sus Ministros.

"No obstante, si la representación tuviere lugar con respecto a un decreto

promulgatorio de una ley o de una reforma constitucional por apartarse de los términos en que hubiere sido aprobada por el Poder Legislativo o Constituyente, o por ser el decreto o resolución contrario a la Constitución Política del Estado, el Presidente de la República, en caso de desacuerdo con la opinión de la Contraloría, deberá remitir los antecedentes al Tribunal Constitucional dentro del plazo de diez días a fin de que éste resuelva la controversia.

"La Contraloría en ningún caso dará curso a los decretos que excedan el límite señalado en el Nº 10 del artículo 72 de la Constitución y remitirá copia íntegra de los antecedentes a la Cámara de Diputados"

"Asimismo, enviará copia a la misma Cámara de los decretos de que tome razón y que se dicten con la firma de todos los Ministros de Estado, conforme a lo dispuesto en el inciso segundo de este artículo"

"ARTICULO... El Contralor General de la República será designado por el Presidente de la República con acuerdo del Consejo de Estado (o del Senado)" —según se estime conveniente—, "y tendrá la inamovilidad y responsabilidad de los Magistrados de los Tribunales Superiores de Justicia"

"En lo demás, la organización y funcionamiento de la Contraloría General de la República será materia de ley".

En síntesis, anota, se trata de dos disposiciones muy escuetas, en las que se ha tratado de consignar solamente aquellas materias que deben tener rango constitucional.

En lo esencial, se señalan las funciones de la Contraloría, y se precisa algo más la relativa al control jurídico, porque ha habido consenso en que, hoy por hoy, es la atribución principal de dicho organismo. Enseguida se determina todo lo relativo a la designación y re-moción del Contralor.

Ofrece la palabra sobre el anteproyecto elaborado por la Mesa, haciendo presente que si los miembros de la Comisión lo prefieren, pueden dejar esta materia para la próxima sesión, para su mejor estudio.

El señor CARMONA estima que el proyecto merece un análisis bien acabado. En términos generales, lo encuentra bastante bien. Le satisface por lo menos en la parte en la cual la Comisión ha insistido, en cuanto a que en estos asuntos la Constitución debe ser lo más escueta posible.

El señor BERTELSEN expresa que prefiere analizar el texto con mayor detención, pero adelanta que existen materias que deben estar comprendidas

en el texto constitucional propuesto y que no están en él, como es, en primer término, la posibilidad, en términos generales, de delimitar la órbita de acción del organismo contralor. Esa seria su primera observación.

Enseguida, agrega que no hay referencia alguna respecto de materias que junto con el señor Gustavo Lorca, insinuaron en las últimas sesiones, como es la relativa a qué intervención debe tener la Contraloría sobre ciertas atribuciones que podría tener el Ejecutivo en el futuro, como es, por ejemplo, la legislación delegada, materia ya establecida en la Constitución del 25, después de la reforma de 1970; o, de adoptarse una disposición semejante a la de la Constitución francesa de 1958, cuál es el papel de la Contraloría frente a una potestad reglamentaria o normativa del Presidente de la República mucho más amplia que la que tiene hoy en día.

Tampoco hay referencia alguna, continúa, al problema de lo contencioso administrativo, con lo cual se ha soslayado una vez más tal tema.

Tampoco se consigna —aunque eso tal vez no debiera estar en una disposición constitucional, salvo que sea un precepto transitorio— la prohibición que a su modo de ver debe existir para que la Contraloría interprete, con alcance general y obligatorio para toda la Administración Pública, las normas de Derecho Administrativo.

Estas serían, concluye, muy someramente, algunas de las observaciones que le merece el anteproyecto, las cuales no son sino reiteración de algunas de las ideas que anteriormente se han expuesto.

El señor ORTUZAR (Presidente) se alegra mucho de las observaciones formuladas por el señor Bertelsen. A su juicio, son muy interesantes de considerar para los efectos, precisamente con un mayor estudio, de elaborar un proyecto mejor. Sin embargo, con el objeto de que en esa meditación que todos van a hacer se tengan presentes los dos puntos de vista, anticipa que quiere decir algunas palabras con respecto a las observaciones en referencia.

Respecto al deseo manifestado reiteradamente por el señor Lorca, en el sentido de poder, en alguna forma, limitar la acción de la Contraloría, en realidad no le pareció posible hacerlo en esta preceptiva, salvo en cuanto importa una limitación decir que "tendrá las atribuciones que la ley establezca", porque todavía no se ha hecho el estudio relativo a las bases generales de la Administración del Estado, lo que les permitiría hacer esa referencia. Lógicamente, en el instante mismo en que hagan esos estudios y tengan un concepto claro de los distintos sectores que comprende la Administración, este precepto podría ser modificado y mejorado en tal sentido.

En lo relativo a que no hay referencia alguna a los decretos que puedan dictarse en virtud de una potestad delegada o, eventualmente, de una legislación residual, la verdad es que le pareció, incluso, entender al propio señor Bertelsen que estos actos no dejaban de tener el carácter de decretos o actos de la Administración, y que, por lo tanto, quedarían comprendidos en el control de la legalidad de los actos de la Administración que se ejercerán en conformidad a la ley. Sin embargo, no ve inconveniente para que, en tal sentido, pudiera complementarse la disposición.
En lo atinente a lo contencioso-administrativo, considera que no se justifica propiamente una referencia, desde el momento en que en ningún caso se va a dar a la Contraloría el poder de anulación de un acto administrativo, ni aun en las condiciones en que lo propone el Contralor.

El control jurisdiccional, que es el que corresponde a los tribunales administrativos o a los tribunales ordinarios, es distinto del que corresponde a la Contraloría General de la República. En consecuencia, obviamente esas funciones corresponderán a los tribunales administrativos que la Comisión en definitiva acuerde establecer.

Finalmente, respecto de la observación de que no hay norma alguna que impida que la Contraloría pueda formular dictámenes de carácter general y obligatorio para la Administración, a su juicio, no puede haberla en una preceptiva constitucional. Será la ley la que no deberá otorgar tal facultad a la Contraloría.

Lo anterior, anota, lo menciona sólo como un elemento de aporte para la consideración que se hará, de la iniciativa propuestas la que en una próxima sesión deberá debatirse con mayor conocimiento y profundidad.

La señora BULNES concuerda, en general, con lo expresado por el señor Bertelsen.

En todas las sesiones anteriores, agrega, se llegó al acuerdo de que había muchos problemas que resolver antes de dictar una preceptiva sobre la materia que los ocupa. Desde luego, el ámbito de acción de la ley y del Ejecutivo es un asunto respecto del cual deben buscar, por lo menos, un primer antecedente, para después regular lo relativo a la Contraloría. Sobre tal materia, aparte de un debate más bien doctrinario, la verdad es que no han llegado a ningún acuerdo ni alcance definitivo.

Si el señor Presidente de la Comisión les ha planteado, no una, sino varias veces —lo que constituye ya una idea aceptada—, lo referente a una democracia autoritaria, cree que, precisamente para ir al mecanismo jurídico de tal sistema, hasta cierto punto se hace indispensable analizar el cambio de

acción de la función del Legislativo y del Ejecutivo. Porque con la democracia autoritaria no se puede pretender conculcar los principios de los derechos individuales. Se quiere, precisamente, dar mayor seguridad a tales derechos en razón de los cambios sociales operados en este siglo, Este fenómeno no sólo ha ocurrido en Chile, sino que se da en todas partes del mundo. Incluso en los Estados Unidos las leyes están siendo preparadas por comisiones a nivel Ejecutivo. Por ello, no pueden sencillamente taparse los ojos. En eso va a tener una incidencia directa la acción de la Contraloría. Piensa que habría que tomar una resolución sobre tal problema antes de proponer una preceptiva.

Por otro lado, cree que también deberían tomar una decisión en cuanto a la Administración Pública, con el objeto de ver después cuáles van a ser las entidades controladas. Porque no entiende cómo van a regular el organismo contralor, si no saben a quién se va a controlar.

Insiste en una opinión que, al parecer, no es compartida, pero respecto de la cual va a reiterar su posición: no considera que lo relacionado con el decreto de insistencia pueda ser materia de un acta constitucional. Advierte, desde luego, que a eso se opone.

Por todas estas razones, prefiere dar un mayor estudio al anteproyecto.

Por último, expresa que ya que la señorita Ministro les ha hablado del acta y de la ley, tal vez sería conveniente que vieran en ésta las funciones de la Contraloría. Es decir, delimitar lo que es propio de la Constitución y lo que es de la ley, porque todavía no han analizado la ley actual de la Contraloría; y lo que dedujo de las palabras de la señorita Ministro es que ambos trabajos eran conjuntos.

El señor ORTUZAR (Presidente) acota que en esa materia lo importante es saber qué van a entregar a la Carta Fundamental. Porque, pregunta si podrán entregar a la ley o no entregar lo que no incluyan en la Constitución. Comprende que cualquiera observación —como algunas de las formuladas por el señor Bertelsen— que se relacione realmente con la preceptiva constitucional debe ser considerada; pero no es forzoso que entren ahora, prácticamente, a estudiar coetáneamente lo que será la ley orgánica de la Contraloría.

Enseguida, sugiere dejar este proyecto para un estudio ulterior, que tendría lugar el martes próximo, y dejar sin efecto la sesión de mañana.

El señor GUZMAN da excusas por haber ingresado a la sesión con algún retraso, lo que le impidió escuchar la intervención del señor Bertelsen; pero le parece que, respecto de lo afirmado por la señora Bulnes, habría que

aprovechar esta semana con el objeto de que cada cual, individualmente, realice un estudio de las facultades que la ley confiere a la Contraloría, a fin de que distintos miembros de la Comisión propongan en la próxima sesión las adiciones que estimen necesario agregar al proyecto de la Mesa con relación a las facultades que, a juicio de algunos miembros, pudieran ser de rango constitucional, que actualmente estén consagradas sólo en la ley orgánica y no estén contenidas ni en la Constitución ni en el anteproyecto que el señor Presidente les ha dado a conocer en este momento.

Enseguida, estima conveniente realizar un estudio de esta materia considerando exclusivamente, por ahora, la preceptiva del anteproyecto de Constitución definitiva, y reservar para una etapa ulterior, cuando ya estén en vías de presentar a la Junta de Gobierno el acta constitucional correspondiente, la manera cómo se adaptará ese texto a dicha acta, ya que, en primer término, ese fue el predicamento que en definitiva se acogió en la Comisión hace un tiempo, y, en segundo término, dado que el acta constitucional difiere del anteproyecto de Carta Fundamental definitiva principalmente porque está llamada a regular una situación coyuntural, de carácter más excepcional y próximo. Por esta razón, reitera, no pueden hacer un estudio del acta constitucional, o no es útil que lo hagan, sino cuando esté muy cercana la fecha en que tengan que entregar el proyecto a la Junta de Gobierno, porque en el intertanto pueden ocurrir todavía, dentro de la vida social y jurídica del país, una serie de evoluciones y de cambios que pudieran dejar obsoleto lo que en un instante preparan como proyecto de acta constitucional.

Por consiguiente, cree útil abocarse al estudio del proyecto que les ha presentado el señor Presidente, entendiéndolo como un anteproyecto de la futura Constitución completa —como por lo demás ha sido concebido y así se desprende del texto— y que, además, corresponde al plan trazado por la Comisión, algunas sesiones atrás.

Enseguida propone que se estudie si acaso hay algún punto pendiente respecto del cual se requiera de una resolución general de la Comisión, como el que acaba de plantear la señora Bulnes sobre el ámbito de acción del legislador y del Gobierno, del Ejecutivo. Si existen todavía puntos como éste, que es necesario dirimir, sugiere que traten de sentar, en esta sesión, un criterio general al respecto.

Por otro lado, señala que, en lo referente al decreto de insistencia, convendría también hacer un estudio aquí, tal como lo ha propuesto el señor Presidente, sin perjuicio de que con posterioridad consideraran si la mejor ubicación de esa institución es al tratar de la Contraloría o, más bien, al tratar de las facultades del Presidente de la República dentro del estudio del órgano Ejecutivo. A primera vista, tiende a pensar que es en esta segunda ubicación donde en

realidad debe quedar en definitiva el decreto de insistencia; pero por una razón de orden práctico, de trabajo, cree que sería conveniente aprovechar el proyecto que el señor Presidente les ha presentado para emitir un criterio sobre la materia, sin perjuicio de reestudiar después su ubicación definitiva.

El señor LORCA expresa que entiende también que el proyecto que les ha traído el señor Presidente es para una Constitución definitiva. Sin embargo, piensa que sería conveniente examinar un poco la posición planteada por algunos miembros de la Comisión en cuanto a tratar de inmediato no sólo lo relativo a la Contraloría, sino también todo lo referente a la Administración, porque, si esta materia se va a consignar en un acta constitucional, no cree que los dos artículos propuestos sean suficientes para dictar un acta especial. La verdad, prosigue, es que prácticamente esto le da cierto rango constitucional a cosas que no lo tienen, y el resto es lo mismo que existe hoy día en la Carta Fundamental, Es decir, esto se haría par la sola circunstancia de ir dictando nuevas actas constitucionales que vayan modificando la Constitución de 1925.

Por lo anterior, considera que el planteamiento para el primer punto, para la Constitución definitiva, debería precisamente abordar todo el conjunto, toda la temática tratada, para considerar lo relativo a la Contraloría. Ahora, si existe apuro en dictar un acta constitucional sobre esta materia, estima que debe decirse con toda claridad, y abocarse a ello.

El señor ORTUZAR (Presidente) le responde que estima que ha sido muy claro al señalar que el acuerdo de la Comisión es elaborar un proyecto para la Constitución definitiva.

El señor LORCA expresa que, entonces, podrían entrar a abordar de inmediato todo lo referente a la Administración, que es lo que ha sido insinuado, para precisar luego aquellos aspectos que se requieren en la preceptiva de la Contraloría.

Por otra parte, prosigue, entendió, cuando vino la señorita Ministro de Justicia, que había cierto apuro en hacer un acta constitucional respecto de la Contraloría. Fue lo mismo que les expresó el General Covarrubias en su informe sobre este particular.

El señor ORTUZAR (Presidente) cree que es necesario clarificar los acuerdos de la Comisión.

Hace presente que hubo unanimidad para aceptar la indicación formulada por el señor Guzmán en cuanto a que la Comisión se abocara, en primer término, a la elaboración de un proyecto de preceptiva constitucional que formaría parte

del anteproyecto de Constitución definitiva.

La Mesa se abstuvo a ese acuerdo, y en ningún instante ha pensado, por ahora, en elaborar un proyecto de acta constitucional.

En segundo término, si se trata de elaborar la preceptiva definitiva de la Constitución Política del Estado, lo que cabe considerar, y lo que cree que debe ser materia de estudio y de meditación es qué otras materias, que no están comprendidas en el anteproyecto elaborado por la Mesa, deberán estar incluidas en esta preceptiva por tener rango constitucional y deben formar parte de esa preceptiva definitiva, o bien, qué modificaciones habrá que introducir a este anteproyecto. No ve mayor problema en eso; considera que el señor Bertelsen fue preciso. Por ejemplo, señaló que tal vez debería consagrarse una disposición relativa a las funciones de la Contraloría en materia de decretos con fuerza de ley y de legislación delegada. Puede ser conveniente; puede que esté comprendido —como le pareció— en el control de la legalidad de los actos de la Administración en conformidad con la ley; puede ser mejor precisarlo. En fin, piensa que ese tipo de situaciones concretas es lo que se necesita para elaborar este precepto. Pero no es partidario de entrar o continuar discusiones generales sobre la Administración, a menos que puedan concretarse realmente en algunas disposiciones que deben formar parte de esta preceptiva.

El señor BERTELSEN declara que en ese sentido, cree necesario, coincidiendo con el señor Lorca, comenzar el estudio sobre las normas constitucionales relativas a la Administración Pública.

Al respecto, anota, hay acuerdo en que la Contraloría General de la República es el llamado "control externo de la Administración". Ahora bien, para estudiar debidamente el control hay que analizar también qué se va a controlar, cuál es la actividad —den este caso, la Administrativa, la de Gobierno— que será el sujeto pasivo de esa fiscalización realizada por la Contraloría. Por eso, estima que entrar al estudio de un proyecto articulado de normativa sobre el organismo contralor en este momento puede ser inoportuno, sin perjuicio de que esto sea una base que se tenga en cuenta llegado el caso. Pero no entraría —repite— a la discusión pormenorizada de este proyecto sin antes haber resuelto en general, por lo menos, algunos criterios, como el relativo al ámbito de acción de la Contraloría en cuanto a las distintas formas de actuar de la Administración Pública.

Insiste en una idea que expresó la semana pasada. La Contraloría General de la República surge en Chile en un momento en que el intervencionismo estatal comienza a desarrollarse, y el aumento de su actividad —que es algo indudable en todo el medio siglo de su trayectoria— coincide con el incremento de la

actividad del Estado. Hoy día, entonces, cuando se quiere reaccionar en Chile contra un intervencionismo estatal indebido, existe el riesgo de que, si no proceden también en contra de ese control excesivo se encuentren con una Administración Pública de nuevo cuño, con nuevas ideas, pero con una fiscalización que sigue operando de acuerdo con conceptos ya rechazados.

Entiende que plasmar en preceptos jurídicos, estas sugerencias son muy difíciles, pero que merecen la pena intentar, por lo menos, un esfuerzo clarificador en cuanto a la forma que podría tener la Administración Pública en la Constitución definitiva.

El señor CARMONA destaca que hay algo muy claro que surge del debate. El señor Presidente ha cumplido en la forma debida un acuerdo de la Comisión; es decir, ha propuesto —éste es un proyecto de redacción— lo que, en la opinión de la Mesa y como resumen de un largo debate sostenido sobre esta materia, significan las normas constitucionales definitivas sobre la Contraloría General de la República.

En principio, le parece que en general se necesita un estudio mucho más profundo sobre el tema. Aquí se ha cumplido con lo que se debatió, porque se han definido ciertas cosas. En primer lugar, se les habló de una especie de control superior de la seguridad del país que necesitaría una normativa y un organismo adecuado. Esto lo planteo, muy específica y concretamente, la señorita Ministro de Justicia. En segundo término, se les ha expresado que hay un control de orden político, el cual correspondería al Parlamento y, en forma más determinada —si hay partidarios de conservar la fisonomía bicameral—, a la Cámara política o fiscalizadora. En tercer lugar, se ha aclarado que a la Contraloría General de la República no le correspondería el control jurisdiccional, ya que lo que se precisa en este asunto es la creación de tribunales especiales administrativos o de tribunales ordinarios con facultades para conocer de lo contencioso-administrativo. A la Contraloría le queda, entonces, lo que aparece aquí, en principio —en una forma, a su juicio, bastante delimitada—, pues se habla de que ejercería "el control de la legalidad de los actos de la Administración, la fiscalización del ingreso y la inversión de los fondos del Fisco, las Municipalidades y los demás organismos y servicios que determinen las leyes". No cree que dentro del concepto de "organismos y servicios" —es su primera impresión— quepan las empresas del Estado propiamente tales, por lo que considera que estarían bastante precisadas las funciones del organismo contralor en esta materia.

Lo anterior significa el cumplimiento de algo ya avanzado: han sentado algunos principios en cuanto a la fiscalización, y delimitado el control. Cree que eso sirve. Agrega que deben tener en cuenta que, cada vez que se toman acuerdos sobre la preceptiva o sobre la redacción de normas, siempre se

sujetan a una revisión posterior según las nuevas ideas o los nuevos preceptos que puedan surgir en un debate sobre otras instituciones y, a su juicio, este asunto debe tomarse de esa manera, pues es el modo de ir avanzando.

En caso contrario, señala, han errado en algo fundamental que es el método de trabajo, porque no deberían haberlo adoptado sin antes resolver una serie de problemas. Se pregunta si están capacitados, por ejemplo, para determinar lo relativo a los Poderes del Estado, si son aptos para pronunciarse sobre esta materia sin conocer las grandes orientaciones que debieron darse a la Comisión en cuanto a lo que va a ser la Administración Pública, a cuál será la autoridad de Gobierno respecto de lo que debe considerarse un acto de Administración en una democracia de las características que se han señalado hasta este momento, y sin lineamientos claros y concretos sobre el particular. Le parece que no cuentan —repite— con esa orientación.

Si se quiere hacer ese trabajo, está totalmente de acuerdo. Ir aclarando las ideas, delimitarlas y precisar cuáles deben ser los Poderes del Estado, su órbita, la Administración Pública y toda la institucionalidad del país, para presentarlas al Ejecutivo y recibir las orientaciones del caso. Le parece que esa es la manera de actuar para resolver estos problemas en la forma más adecuada posible.

Sin embargo, prosigue, si se quiere proceder del otro modo, deben aceptar el trabajo —limitados como están ahora— y resolverlo, en principio, sin perjuicio de que después, cada vez que sea necesario, se aclaren los conceptos y se arreglen las cosas a medida que progresen en esta tarea. No cree que haya otra manera de proceder.

El señor LORCA hace presente que quiere dejar constancia de que de modo alguno ha pretendido criticar la labor del señor Presidente. Por el contrario en su opinión la Mesa ha cumplido con éxito —como siempre— su tarea y, por ello, desea que quede testimonio de sus felicitaciones. En lo personal, eso tiene que estar muy claro.

Agrega que, como lo plantea muy bien el señor Carmona, aquí están abocados a un proceso a su juicio bastante difícil en el fondo, porque se trata de una institución que, dentro del cuadro general de la organización del Estado chileno, no es ni la principal, ni en lo que a Poder Público se refiere, la más importante.

Entonces, en la parte de la organización constitucional, dentro de los órganos fundamentales del Estado, están entrando a tratar esta materia mediante un procedimiento que soslaya un poco el sistema general de la estructura del Estado. Y es por eso por lo que, en su concepto, se presentan estas

situaciones. Porque se dice: "Tratemos la Contraloría". Pero, pregunta si podrán tratar la Contraloría así, en forma —como se denomina ahora— "puntual", prescindiendo sencillamente de toda la estructura general del Estado.

Considera que el problema es realmente difícil.

Ahora, tendrán que señalar aquí —y lo indicaba muy bien el señor Bertelsen— cuál es el sujeto de control, y sucede que no se sabe cuál va a ser ese sujeto. Conocen las otras órbitas de control que habrá —lo expresaba el señor Carmona—: control jurisdiccional, control de seguridad. Porque, evidentemente, la parte dogmática de la Constitución, ya despachada, es muy distinta de la orgánica, pues en ésta deben tener toda la imagen, todo el cuadro de lo que va a ser este organismo. De lo contrario, no entiende cómo van a entrar a estudiar aquí algo que es prácticamente, si se pudiera decir, tangencial al problema mismo.

Comprende que no ha habido orientaciones sobre el particular; se pensó que se iban a dar. Y cree que es vital. Considera que no es un avance realmente positivo en el trabajo que se consagre constitucionalmente la insistencia. Para el estudio definitivo, le parece que en cualquier momento pueden hacerlo. Pero lo importante es lo otro: la estructura; es decir, saber qué va a controlar la Contraloría General de la República dentro de la Administración Pública. Y de ahí lo que propuso tiempo atrás.

A su juicio, es necesario saber si se pueden estudiar constitucionalmente las bases estructurales de la Administración Pública, Cree que ése sería un aporte verdaderamente positivo.

El señor ORTUZAR (Presidente) agradece las expresiones del señor Lorca en cuanto a la iniciativa de la Mesa. Sin embargo, señala que en ese sentido prefiere las críticas al reconocimiento, porque la crítica puede resultar mucho más constructiva.

Pero, agrega, quiere señalarle, primero, en cuanto a esto de que dichas disposiciones no constituyen un avance, que se van a encontrar —y ya se encontraron en los estudios realizados por la Comisión— con muchos preceptos que no significarán avance, pero que tendrán que despachar y que probablemente van a ser idénticos a los de la Constitución de 1925. En materia de nacionalidad se introdujeron muy pocas modificaciones. Tocante a las garantías constitucionales, algunas las dejaron iguales; es cierto que en otros aspectos hubo innovaciones fundamentales. En cuanto al Poder Judicial, las enmiendas fueron escasas; no se puede decir que hubo grandes avances.

Si la finalidad de la Comisión, recalca, es elaborar un anteproyecto de Constitución Política definitiva, y los estudios los conducen a la conclusión de que los organismos o las instituciones de la Carta Fundamental de 1925 estaban bien concebidos, bueno, aunque no constituyan un avance tales conclusiones, deberán consignarlas.

Por lo tanto, reitera, que deben dejar de lado el hecho de que las disposiciones representan o no un avance. Porque deben cumplir una tarea, pues no se trata que haya que realizar, necesariamente avances si éstos no responden a una realidad social, institucional o política.

Cree que va a ser muy difícil, por no decir imposible, precisar el sujeto pasivo objeto del control, porque para eso tendrían que hacer otro estudio, que indudablemente los va a demorar meses, que sabe que no lo van a realizar por ahora y que no podrían encomendarlo a miembro alguno de la Comisión —ni al señor Bertelsen ni al señor Lorca, quienes están empeñados e interesados en esta materia—: el estudio relativo a las bases generales de la administración.

El señor Bertelsen hacía resaltar, prosigue, el peligro de que la Contraloría pudiera el día de mañana ser la expresión de un estatismo inconveniente e inadecuado. Al respecto, debe manifestar que por ese motivo se ha redactado esta preceptiva, otorgándole las atribuciones esenciales mínimas: aquellas con respecto a las cuales piensa que ni siquiera cabe discusión, porque hasta ahora nadie las ha objetado; y las demás se han dejado entregadas a la ley. Por lo demás, quiere recordar a los señores profesores de Derecho Constitucional que sus colegas invitados —don Enrique Evans y don Jorge Guzmán Dinator, entre otros— patrocinaron precisamente ese criterio aquí, en el seno de la Comisión: que había que dar flexibilidad a la norma constitucional y, en definitiva, dejar entregada al campo de la ley la delimitación de muchas de estas funciones.

Estos problemas que ahora los preocupan, continúa, son justamente los que deberán abordar cuando estudien la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República. Ahí sí que se van a encontrar con una serie de dificultades relacionadas con el sujeto pasivo, u objeto del control, y con otras materias.

Sin embargo, por ahora —insiste—, desea ver el próximo martes las observaciones concretas, incluso poniéndose en todas las hipótesis en que se quieran colocar con respecto a cuál va a ser la organización de los Poderes del Estado. Porque si hay una materia específica, en su concepto, es la de la Contraloría General de la República: control, fiscalización— fundamentalmente— de los actos de la Administración. Cualquiera que sea la organización que tenga el Poder Político, cree que en nada va a variar la preceptiva constitucional relativa al organismo contralor.

En consecuencia, no considera positivo pensar que, porque no han estudiado la Administración, los Poderes del Estado, no podrán elaborar una preceptiva atinente a la Contraloría, o bien porque ello no va a constituir avance o novedad interesante.

Espera que para la sesión del martes próximo, vengan concretadas las observaciones a este anteproyecto, poniéndose en todas las hipótesis.

La señora BULNES reitera que tiene una enorme inquietud en esta materia, porque realmente le parece que aquí están invertidas las funciones: se va a crear el órgano que va a controlar y no está delimitado qué se va a controlar ni a quién se va a controlar.

El señor LORCA sugiere aprobar lo que propone el señor Presidente y que junto con el señor Bertelsen se les encomiende traer a fines de noviembre un estudio sobre la Administración Pública.

El señor GUZMAN pregunta al señor Lorca si cuando se refiere a las bases de la Administración Pública, está hablando de un proyecto de normas constitucionales sobre la materia o de un proyecto de ley constitucional, de ley orgánica, o como quiera denominársela.

El señor LORCA responde que de las bases estructurales, constitucionales de la Administración Pública.
El señor ORTUZAR (Presidente) propone aceptar la sugerencia del señor Lorca, para encomendarle junto con el señor Bertelsen esta tarea, que realmente es una de las más difíciles.

—Así se acuerda.

El señor GUZMAN expresa que quiere hacer dos observaciones muy breves.

Con relación a lo afirmado por el señor Carmona, con cuyo criterio coincide, estima conveniente agregar que la Comisión tiene plena libertad para analizar el tema de la estructura de los Poderes del Estado, en su línea gruesa y en su proyección futura, considerando lo que sea necesario resolver en este momento para avanzar en su trabajo.

La circunstancia de que el Presidente de la República no les haya enviado aún el oficio que anunció en el discurso de Chacarillas, no constituye, en su opinión, un obstáculo para que avancen. Piensa que lo que corresponde realizar al Gobierno es el delineamiento de las bases fundamentales de la nueva democracia que se pretende construir. Pero, precisamente, la misión de un organismo asesor de carácter técnico, como es esta Comisión, consiste en

procurar completar esos lineamientos generales con fórmulas jurídicas que los materialicen y que puedan incluirse en los futuros textos constitucionales.

Cree que, en ese aspecto, pueden sentirse con plena libertad —y así quisiera que quedara explícito, como consenso de la Comisión— para analizar cualquier tema relacionado con la estructura de los Poderes del Estado e incluso adoptar sobre él resoluciones provisionales y generales que en un instante puedan parecerles necesarias para continuar progresando en su labor.

La segunda observación se refiere a que le parece muy comprensible la inquietud existente en cuanto a la dificultad de despachar una preceptiva sobre la Contraloría General de la República, porque, evidentemente, en todo el trabajo que se comienza a desarrollar en todo lo que se relaciona con la estructura de los órganos del Estado y con el cumplimiento que ellos deben dar de las distintas funciones del Estado, hay un entrelazamiento muy grande. Pero considera que deben vencer una tentación de parálisis, que es la del círculo vicioso y que realmente, desde un punto de vista intelectual y conceptual, es muy fácil y muy natural que los aseche. Lo que ocurre es que, como todo está ligado, si empiezan a querer tenerlo todo resuelto antes de avanzar en algo, no van a hacerlo jamás. Prefiere seguir el viejo refrán de que "lo óptimo es enemigo de lo bueno" y avanzar hacia algo que sea tan sólo "bueno" o siquiera "más que suficiente", como elemento de progreso, dadas la facultad y la práctica tradicional de la Comisión de revisar todos los textos que hayan aprobado, como lo señaló el señor Carmona, si del desarrollo ulterior del trabajo se descubre la necesidad de hacerlo.

Por eso, comprendiendo la dificultad existente y, sobre todo, el carácter parcial de un estudio como éste, prefiere escoger cualquier camino que signifique avanzar. Distinto es que, para ello, cualquier miembro de la Comisión plantee, si lo estima necesario, una duda de orden general, con el objeto de que la Comisión defina su criterio respecto de un punto específico, que pueda incidir en la preceptiva o estar en el trasfondo de ella. Estima que, en ese evento, deben tomar la definición de criterio y dejar constancia de ella en acta, precisamente en ese carácter: en el de una definición de criterio. Pero, en el resto, se inclina por cualquier fórmula que signifique avanzar.

El señor ORTUZAR (Presidente) propone levantar la sesión, y continuar el martes próximo, analizando este anteproyecto y conociendo las observaciones que se formulen.

—Así se acuerda.

—Se levanta la sesión.

ENRIQUE ORTUZAR ESCOBAR
Presidente

RAFAEL LARRAIN CRUZ
Prosecretario

REPUBLICA DE CHILE

Actas Oficiales de la Comisión de Estudio de la Nueva Constitución Política de la República

SESION 322ª, CELEBRADA EN MARTES 25 DE OCTUBRE DE 1977

La Comisión continúa el estudio relativo a la preceptiva constitucional sobre la Contraloría General de la República. Observaciones generales

La Comisión se reúne bajo la presidencia del señor Enrique Ortúzar Escobar, con asistencia de sus miembros señores Raúl Bertelsen Repetto, Juan de Dios Carmona Peralta, Jaime Guzmán Errázuriz y Luz Bulnes Aldunate.

Se deja constancia de la inasistencia del señor Lorca por encontrarse fuera del país.

Actúa de Secretario, el Prosecretario, don Rafael Larraín Cruz.

El señor ORTUZAR (Presidente) declara, en el nombre de Dios, abierta la sesión.

ORDEN DEL DIA

PRECEPTIVA CONSTITUCIONAL ACERCA DE LA CONTRALORIA GENERAL DE LA REPUBLICA

El señor ORTUZAR (Presidente) da cuenta de que corresponde seguir considerando al anteproyecto que había elaborado la Mesa sobre preceptiva constitucional referente a la Contraloría General de la República, y conocer las observaciones, sean específicas o de carácter general, que digan relación a tal anteproyecto.

El señor BERTELSEN estima que hay varios puntos de la proposición del señor Presidente respecto de los cuales, tal como están redactados, es dudosa la conveniencia de aprobarlos.

Uno de ellos —siguiendo el orden de los incisos— se refiere a la exención de la fiscalización de las cuentas del Parlamento. Comprende que en este momento es difícil pronunciarse sobre la materia, pues to que no han debatido nada sobre la organización del Congreso Nacional. Pero si se tiene en cuenta que una de las críticas que se han hecho al Parlamento chileno, en cuanto a su funcionamiento, era la irresponsabilidad de los congresales, por lo menos habría que meditar con alguna detención acerca de si conviene mantener esta disposición en los términos establecidos en la Constitución de 1925.

Señala que no tiene experiencia parlamentaria alguna; hay miembros de la Comisión que la tuvieron larga y, naturalmente, pueden manifestar opiniones autorizadas al respecto. Pero, en todo caso, le gustaría someter este punto a discusión.

Enseguida —y es una observación que estima de mayor importancia—, hay que tener en cuenta la diferente posición en que debe quedar el Presidente de la República ante la representación de los decretos que efectúe el Contralor. El

precepto, en los términos propuestos, está bien en lo que se refiere a los decretos supremos, en la forma como se entienden hoy en día. En ellos, efectivamente, debe haber la posibilidad de insistir. Ahora, tratándose de los decretos promulgatorios de una ley o de una reforma constitucional —en definitiva, el decreto supremo es la forma como se está promulgando un acto que no es propiamente de Gobierno, sino legislativo—, cree conveniente que no exista la posibilidad de insistir tal como lo señala la iniciativa de la Mesa. Habría que completarla respecto de los decretos con fuerza de ley. En este caso, podría establecerse una norma similar a la incorporada en 1970.

Pero en lo relativo a los decretos supremos, si se aprobara una disposición como la que consideraron tiempo atrás, por la cual el campo de la ley se agota en términos fijos, de modo que las materias no incluidas en él, deban ser objeto de regulación reglamentaria por parte del Presidente de la República —mediante decretos supremos, naturalmente, como lo habían convenido—, tales decretos no podrían ser objeto de representación cuando lo que la Contraloría objeta es que, por la vía del decreto supremo o por la vía reglamentaria, si se prefiere la expresión, se están regulando materias reservadas al campo de la ley, pues, en este caso, ese decreto supremo sería inconstitucional. El Presidente de la República no podría insistir con la firma de todos sus Ministros, porque ello equivaldría a que el Poder Ejecutivo empezara a legislar. El conflicto tendría que remitirse al Tribunal Constitucional.

Por otra parte —también para someterlo a discusión—, estima que no debiera ser el Consejo de Estado, por tratarse de un organismo consultivo, el que manifieste su acuerdo al Presidente de la República para el nombramiento del Contralor, sin perjuicio de que el Jefe de Estado pudiera, o debiera quizás, consultar al Senado sobre posibles nombres. Pero esta materia, naturalmente, es difícil de resolver.

Echa de menos también una mayor definición en las relaciones entre la Contraloría General de la República y la Cámara de Diputados o el organismo legislativo. En definitiva, tiene que haber cierta relación entre un organismo fiscalizador, como la Contraloría, y el organismo fiscalizador político; por lo menos, debe delimitarse qué corresponde a uno y a otro, Este es un punto respecto del cual es dificilísimo avanzar opiniones en este momento.

Por último, y aunque es dudoso que deba tener rango constitucional o estar incluida en la parte relativa a la Contraloría, piensa que en alguna parte de la Constitución debe incorporarse una norma que indique el órgano que tiene la facultad de interpretar en forma general y obligatoria las disposiciones legales. Ese órgano en ningún caso debe ser la Contraloría, como es hoy día. Tal vez debiera establecerse dentro de las atribuciones del Parlamento y señalar que sólo mediante ley pueden interpretarse en forma obligatoria las disposiciones

legales.

Estas son, concluye, las observaciones que le merece el anteproyecto.

El señor ORTUZAR (Presidente) manifiesta que quiere referirse muy brevemente a las observaciones del señor Bertelsen.

Explica que consultó la excepción respecto de las cuentas del Parlamento por ser algo tradicional y porque, tratándose de un Poder público independiente, y sobre todo de esa categoría, considera razonable conservar esa excepción. Esto no significa que los parlamentarios no deban tener responsabilidad. Es evidente que en el régimen institucional anterior la Constitución había caído, en este sentido, en una omisión, porque mientras el Presidente de la República, los Ministros de Estado, los magistrados de los tribunales superiores de justicia, los Generales y Almirantes y el Contralor General de la República tenían responsabilidad constitucional y política por infracción de la Constitución y de la ley, los parlamentarios podían infringirlas en el ejercicio de sus funciones, no tenían responsabilidad y mucho menos cesaban en sus cargos por este motivo. En ese sentido, el proyecto de reforma constitucional de don Jorge Alessandri contenía algunas modificaciones a la Carta del 25, con el objeto de establecer responsabilidad para los parlamentarios, a fin de que no aparecieran, en cierto modo, como un grupo privilegiado, lo que, evidentemente, los perjudicaba incluso en su imagen ante la opinión pública.

El problema de la aprobación de las cuentas, afirma, no dice relación propiamente a la responsabilidad, por lo menos en el aspecto que más interesa. Sin embargo, sobre esta materia es conveniente escuchar la opinión del señor Carmona y la del señor Lorca, cuando esté presente, porque ellos tienen experiencia parlamentaria.

En seguida, en cuanto a la insistencia, la preceptiva, tal como está redactada, dispone que en caso de representación de "un decreto promulgatorio de una ley o de una reforma constitucional por apartarse de los términos en que hubiere sido aprobada por el Poder Legislativo o Constituyente, o por ser el decreto o resolución contrario a la Constitución Política del Estado", el desacuerdo que surja entre el Presidente de la República y la Contraloría necesariamente debe ser resuelto por el Tribunal Constitucional.

Al referirse a decretos o resoluciones del Ejecutivo —o sea, a actos de administración— contrarios a la Constitución Política del Estado, no sólo estaba incluyendo al decreto supremo propiamente tal —por lo menos esa fue su intención—, sino también al decreto con fuerza de ley, incluso el ejercicio de esa potestad reglamentaria que pudiera usar en forma más amplia el Presidente de la República. De manera que le parecía que el problema quedaba

resuelto. La intención suya es ésa.

El señor BERTELSEN reconoce que leyendo el precepto con mayor detención, efectivamente es así, por lo menos en lo que se refiere a los decretos supremos, mediante los cuales se ejerce esa potestad reglamentaria más amplia. Sin embargo, cree que habría que especificarlo en relación a los decretos con fuerza de ley.

El señor ORTUZAR (Presidente) expresa que su impresión es que los decretos con fuerza de ley, o los decretos-leyes, que exceden la autorización legislativa o el marco constitucional, en el fondo son inconstitucionales y, por lo tanto, caen dentro de los términos del inciso que dispone que el desacuerdo deberá ser resuelto por el Tribunal Constitucional.

Sobre el nombramiento del Contralor General de la República se limitó a sugerir, simplemente, que podía ser con acuerdo del Consejo de Estado o del Senado, ya que son las alternativas respecto de las cuales aquí se conversó.

Lo que no ve claro es en qué sentido tendrían que establecer en esta normativa constitucional una disposición que diga referencia con la fiscalización que corresponde a la Cámara de Diputados, al poder político. Estima que las atribuciones de la Contraloría quedarán automáticamente delimitadas por el hecho de entregar esa función a una Cámara legislativa, pero no sabe cómo podrían estatuir que en ningún caso la Contraloría ejercerá una fiscalización de carácter político. A su juicio, eso se obtendrá como consecuencia de la preceptiva constitucional que entregue al Parlamento dicha fiscalización.

Finalmente, le parece interesante la sugerencia para establecer alguna norma que disponga, de un modo generalmente obligatorio, que sólo al legislador le corresponde interpretar la ley, pero considera que esa materia debe ir en el capítulo relativo a la ley.

Concuerda con el señor Bertelsen en que la Contraloría en ningún caso puede interpretar la ley, como tampoco pueden hacerlo los tribunales. El Código Civil señala que esa facultad sólo corresponde al legislador, pero ese precepto legal es susceptible de ser modificado por otra ley.

El señor GUZMAN considera que, como apreciación general, sería conveniente limitarse, por ahora, en cuanto a la discusión particular del texto se refiere, a la materia propia del inciso primero del primer artículo propuesto por la Mesa y el artículo 2°, por cuanto cree que el mecanismo del decreto de insistencia debe tratarse con ocasión del análisis de las facultades del Presidente de la República. Lo mismo ocurrirá con el problema del ámbito en que se puede ejercer el decreto de insistencia, con la forma de dirimir algunas situaciones

que no deben ser resueltas por dicho decreto, e, incluso, con el tema abordado en el inciso penúltimo del artículo 1º, respecto de los decretos que impliquen gastos que excedan el 2% constitucional. Entiende que a eso se refiere la disposición: a la limitación en los gastos.

A su juicio, lo fundamental del texto propuesto es que en el inciso primero se sintetizan todas las facultades básicas de la Contraloría. A eso debe limitarse la preceptiva que en estos instantes se analiza en términos particulares, sin perjuicio de aprovechar en su oportunidad el resto del texto como antecedente de algo sobre lo cual hay consenso en la Comisión, en cuanto a la forma de concebir el decreto de insistencia y a las fórmulas alternativas que pueden existir en los casos en que pura y simplemente se estima que aquél es improcedente.

Desde este punto de vista, le parece de gran importancia que el anteproyecto de la Mesa contenga, como primera atribución de la Contraloría, la facultad de ejercer el control de legalidad de los actos de la Administración, porque esa ausencia es lo que, a su modo de ver, hacía que el artículo 21 de la Constitución no reflejara en absoluto el verdadero carácter de la Contraloría como órgano del Estado, ya que cualquier lector del artículo 21 de la Carta Fundamental que no conociera la realidad chilena, se formaría una idea muy distinta de lo que es ese organismo en relación con la realidad práctica y con las funciones jurídicas que verdaderamente desempeña en Chile, y que ha tenido a través de su ley orgánica y de otras disposiciones legales.

Por eso, estima que la clave está en establecer por ahora, en la Constitución, el ejercicio del control de legalidad de los actos de Administración, sin perjuicio de dejar para una instancia ulterior el análisis de cómo se lleva a cabo ese control, e incluso cuál es el ámbito al que dicho control alcance. Le parece que ello no debe ser materia de un capítulo o de un conjunto de preceptos que se refieren a la Contraloría.

Lo mismo vale, a su juicio, para la observación que el señor Bertelsen hacía respecto de la referencia a la vinculación entre la Contraloría y la Cámara de Diputados.

Considera que todos esos problemas deben abordarse cuando se trate de la institución pertinente que diga relación a ella, y allí asignar a la Contraloría una determinada función o papel. Pero remitirse aquí simplemente al inciso primero, que en líneas generales le satisface, sin perjuicio de que le interesaría escuchar más opiniones sobre la excepción de la fiscalización por parte de la Contraloría respecto de las cuentas del Parlamento.

En lo referente al segundo de los artículos que la Mesa les ha propuesto, le

parece sumamente importante que quede en la Constitución, por la trascendencia que tiene el titular de ese órgano. Comparte la idea de que sea designado por el Presidente de la República con acuerdo del Senado. Sólo quisiera una mayor explicación de la Mesa en cuanto a por qué ha preferido la fórmula de la inamovilidad y responsabilidad de los magistrados de los tribunales superiores de justicia y no la posibilidad de que pueda ser removido en la misma forma como fue designado; es decir, por el Presidente de la República y también con acuerdo del Senado, porque considera que sería otra alternativa digna de ser analizada.

El señor ORTUZAR (Presidente) expresa que, en lo personal, habría sido partidario de consignar que dicho funcionario puede ser removido en la misma forma como había sido designado. Pero, como estaba tratando de proyectar —ése era su deber por lo menos— una preceptiva que fuera el reflejo de lo que aquí se había dicho, y aquí no se había hablado sino de la posibilidad de que interviniera el Senado o el Consejo de Estado en cuanto al nombramiento, no tuvo ninguna otra posibilidad de modificarlo,

En cuanto a la remoción, como no se sugirió en ningún momento que se hiciera en la misma forma, se atuvo a lo que dispone la legislación vigente, pues creyó que, de otro modo, se habría excedido en sus atribuciones. En todo caso, estima que es mucho más corto, sencillo y razonable que pueda ser removido con acuerdo del Senado, si va a ser designado también con acuerdo de ese organismo.

El señor GUZMAN también estima que el Contralor debiera ser designado por el Presidente de la República con acuerdo del Senado y removido en igual forma, aunque tal vez exigiendo, para su remoción, un quórum de la mayoría absoluta de los miembros en ejercicio, a fin de que no fuese removido en una sesión con poca concurrencia del Senado y con una mayoría accidental.

Considera que no es conveniente asimilar al Contralor a los mecanismos de inamovilidad y responsabilidad de los magistrados de los tribunales superiores de justicia, porque se trata de funciones y de órganos muy distintos. Y sobre todo porque, en el caso de dichos magistrados, es preciso no olvidar que existen mecanismos de remoción bastante expeditos, que tienen lugar como fruto de que se trata de organismos colegiados, jerarquizados y cuya cabeza es la Corte Suprema, la que, en definitiva, posee al respecto un amplio margen de facultades. Le parece que, no siendo todo esto aplicable a la Contraloría, sería más conveniente establecer el sistema de remoción dejándolo en manos del Presidente de la República, con acuerdo de la mayoría de los miembros en ejercicio del Senado.

El señor ORTUZAR (Presidente) hace presente que, en cuanto al primer punto

a que se ha referido el señor Guzmán, al de la insistencia, quería señalarle que tuvo buen cuidado, en la redacción que dio a los incisos segundo y tercero, de dejar a salvo, en cierto modo, que el precepto que va a tratar de esta facultad del Presidente de la República esté naturalmente comprendido dentro de las atribuciones de éste. Porque si el señor Guzmán observa, la redacción dice:

"En el ejercicio de la función de control jurídico, el Contralor General tomará razón, en conformidad a la ley, de los decretos y resoluciones que deben tramitarse por la Contraloría y se pronunciará sobre la inconstitucionalidad o ilegalidad de que puedan adolecer; pero deberá darles curso cuando, a pesar de su representación, el Presidente de la República insista con la firma de todos sus Ministros".
El inciso que sigue se refiere al alcance de la representación, y dice:

"No obstante, si la representación tuviere lugar con respecto a un decreto promulgatorio de una ley o de una reforma constitucional por apartarse de los términos en que hubiere sido aprobada por el Poder Legislativo o Constituyente, o por ser el decreto o resolución contrario a la Constitución Política del Estado, el Presidente de la República, en caso de desacuerdo con la opinión de la Contraloría, deberá remitir los antecedentes al Tribunal Constitucional dentro del plazo de diez días a fin de que éste resuelva la controversia".
Señala que le pareció conveniente establecer esta disposición en este capítulo, para su discusión, sin perjuicio de que después le den una ubicación distinta, cuando traten las atribuciones del Presidente de la República, porque se vincula directamente también con las facultades de la Contraloría, la principal de las cuales, como se ha reconocido, es ejercer el control de la legalidad de los actos de la Administración. Si ésa es la facultad principal, obviamente tienen que consignar las excepciones en aquellos casos en que, a pesar de su representación, en realidad el problema deba ser resuelto en definitiva por otro órgano y no prevalecerá la opinión de la Contraloría.

El señor BERTELSEN no estima tan claro que lo relativo a la representación y a la insistencia deba estar situado en el capítulo relativo al Poder Ejecutivo.

En todo caso, es evidente, indica, que debe estar relacionado o concordado; pero hay que tomar en cuenta que a veces las constituciones, como lo señaló tiempo atrás, precisamente consignan este tipo de materias cuando hablan del organismo que controla.

Al respecto, y para citar únicamente normas de textos constitucionales chilenos, es necesario, a su juicio, recordar qué ocurría con el control de constitucionalidad de la ley en el ordenamiento fundamental. La inaplicabilidad, que en el fondo es una manera de invalidar una ley para un caso concreto, no

está consignada en las disposiciones relativas al Congreso Nacional, sino que en el Capítulo dedicado al sujeto que controla: el Poder Judicial, concretamente la Corte Suprema.

El control de constitucionalidad preventivo, que se introdujo en Chile en 1970, no estaba consagrado en las normas relativas a la tramitación de las leyes, sino en disposiciones especiales del sujeto que controlaba; es decir, del Tribunal Constitucional. Lo que ocurre es que a veces hay que hacer referencias o concordar, como ocurría con el control de constitucionalidad legalidad de los decretos con fuerza de ley, porque ahí había una disposición —el artículo 44— y el precepto correspondiente se encontraba en la normativa del Tribunal Constitucional. De manera que no le parece tan trascendente que deban dejar de lado esto que va a ir en el capítulo relativo al Gobierno, porque, a lo mejor, debe figurar aquí. De otro modo, la Contraloría quedaría sin sustancia. Prácticamente, no ve qué disposiciones podría incluir un capítulo de la Constitución dedicado a la Contraloría, si no se habla de esta atribución, que es la representación, la posibilidad de insistir del Presidente de la República para vencer esa representación, que, en el fondo, es el desarrollo más pormenorizado de esta primera facultad —el control de la legalidad— que el señor Presidente colocó al comienzo del artículo.

En cuanto a dicho control, cree que deberían aprovechar la ocasión para expresar que el control de la legalidad es preventivo, a fin de dejar establecido claramente en la normativa constitucional que la Contraloría General de la República no puede tener en Chile el control a posteriori o regresivo de la legalidad. Entonces, es partidario de establecer que "un organismo autónomo, denominado Contraloría General de la República, ejercerá el control preventivo de la legalidad".

El señor ORTUZAR (Presidente) señala que el debate se ha centrado, fundamentalmente, respecto de si deben o no incluir —por ahora— en esta preceptiva todo lo relacionado con la insistencia, como consecuencia de la facultad de la Contraloría de representar los actos de la Administración que sean ilegales o inconstitucionales.

En la sesión pasada, le pareció entender que el señor Guzmán no se oponía a que la materia fuera considerada, sin perjuicio de que, más adelante, estudiaran la mejor forma de establecerla, pues necesariamente deberán fijar una relación entre una preceptiva y otra. Por eso estima que, por ahora, deben partir de la base de considerarla en esta parte. Lo importante es saber cuál será el contenido de esta atribución de la Contraloría, y cuál será, a su vez, el de la facultad de insistir del Presidente de la República, las excepciones, etcétera.

Para ir avanzando, consulta si habría acuerdo para agregar el término "preventivo" después de la palabra "control", y hablar de que "ejercerá el control preventivo de la legalidad de los actos de la Administración". En realidad, hace presente, siempre han entendido que se trata de un control preventivo; no sabe qué tipo de control podría haber a posteriori.

El señor GUZMAN considera que debe aclararse que el control preventivo no significa necesariamente un control previo. Es decir, la Constitución no está impidiendo la aplicación de determinados decretos, antes de la acción de la Contraloría, sin perjuicio de que ello se lleve a cabo dentro de los plazos establecidos por el legislador, y a la brevedad posible. Es vital no dar a la palabra "preventivo" una interpretación restrictiva, en el sentido de que todo control debe ser previo y de que ningún decreto puede entrar en aplicación sin la previa toma de razón de la Contraloría, por cuanto ello sería funesto.

La señora BULNES apunta que podría obviarse tal situación explicando posteriormente que el control jurídico no implica el control regresivo.

El señor ORTUZAR (Presidente) cree que la expresión "preventivo" está de más, por la siguiente razón. El inciso segundo, en el cual se explica el ejercicio de esa función, aclara en forma evidente que se trata de un control preventivo, al señalar que consiste en "tomar razón de los decretos y resoluciones que deben tramitarse por la Contraloría, y pronunciarse sobre la inconstitucionalidad o ilegalidad de que puedan adolecer".

El señor BERTELSEN manifiesta que comprende todas las observaciones que acaba de formular el señor Guzmán. Es evidente que habría que dejar claramente establecido que dicho control no podría impedir, en ciertas circunstancias, la entrada en vigor de algunos decretos supremos o resoluciones. Explica que hizo su proposición por tratarse de una materia que no es aceptada en Chile por todos los sectores. Nada menos que el propio Contralor pretende, o desea, que el control jurídico que ejercita el organismo a su cargo se extienda a lo que él denomina lo contencioso de anulación; es decir, el recurso de nulidad en los procedimientos contencioso-administrativos.

Al formular su indicación, prosigue, ha pretendido que se emitiera un pronunciamiento sobre esta materia, en un sentido negativo, en el texto constitucional. Hay unanimidad para estimar que, en ningún caso, se debe controlar a posteriori la legalidad de los actos de la Administración.

El señor ORTUZAR (Presidente) sugiere establecer en el inciso segundo que "el ejercicio de la función de control de la legalidad o del control jurídico de la Contraloría General de la República consistirá en tomar razón…". En esa forma se aclararía su sentido y no necesitarían emplear la expresión "preventivo".

El señor BERTELSEN reconoce que podría ser una solución aceptable. Más aún, agrega, habría que hacer concordar la materia con lo que, en determinado momento, exista sobre lo contencioso-administrativo: "esto está en manos de los tribunales, y esto en las del Contralor". Cree que una indicación como la sugerida por el señor Presidente evitaría el peligro señalado por el señor Guzmán.

El señor CARMONA manifiesta también no estar muy convencido respecto del empleo de la palabra "preventivo", y le parece que, explicitando más el inciso segundo, podrían llegar a la conclusión de que se trata de un control preventivo al definir el ejercicio de la función de control por parte del Contralor.

Por otra parte, señala que había olvidado un poco los motivos por los cuales las cuentas del Congreso Nacional estaban exentas de la fiscalización de la Contraloría General de la República. Ha estado revisando los Reglamentos de ambas Cámaras, y no ha encontrado otra razón que la idea central del constituyente de preservar la independencia del Parlamento. En realidad, no se trata propiamente de las cuentas del Congreso, pues cada una de sus ramas manejaba las suyas en forma autónoma, y se pronunciaban semestralmente, también de modo independiente. En el caso de la Cámara de Diputados, era "obligación del Tesorero-Administrador presentar la cuentas semestralmente a la Cámara, acompañadas de los comprobantes respectivos". Y en el del Senado, era obligación del Prosecretario y Tesorero "presentar semestralmente las cuentas de Tesorería al Senado, acompañadas de los comprobantes respectivos, El Senado conocerá dichas cuentas previo informe de la Comisión de Policía Interior". Es decir, el motivo que justificaría la excepción es el de preservar la independencia del Parlamento y de cada una de sus ramas. Expresa que no está muy convencido de la necesidad de conservar la excepción, sobre todo que ningún otro Poder Público estará sometido a ella, máxime que entre las atribuciones exclusivas del Congreso, establecidas en el artículo 43 de la actual Constitución, figura primero la de "aprobar o reprobar anualmente la cuenta de la inversión de los fondos destinados para los gastos de la administración pública que debe presentar el Gobierno".

Sugiere dejar en suspenso lo relativo a la conveniencia de mantener o no mantener esa excepción. Si hay razones que afloren cuando discutan lo referente al Congreso Nacional o Parlamento, será el momento de ver nuevamente tal asunto.

El señor GUZMAN pregunta cuál es la situación que rige al respecto en lo tocante al Poder Judicial.

El señor ORTUZAR (Presidente) contesta que dicho Poder no está sometido a la

excepción.

El señor GUZMAN prosigue diciendo que si así es, le parece que el Parlamento no debe gozar de una excepción que no alcance también al Poder Judicial. No es que ella le repugne en sí, aclara, pero no hay antecedentes sólidos, hasta ahora, como señalaba el señor Carmona, que la justifique.

El señor ORTUZAR (Presidente) recaba el parecer de la Comisión, para aprobar el criterio propuesto por el señor Carmona, en el sentido de considerar esta excepción con mayor estudio, en el momento de analizar lo tocante al Parlamento. En tal oportunidad, verán con mayor acopio de antecedentes si es conveniente o no mantener la excepción.

—Así se acuerda.

El señor CARMONA expresa que se referirá al artículo siguiente, relativo al nombramiento del Contralor, materia que no está establecida actualmente en la Constitución.

Cree conveniente elevar de rango el nombramiento del Contralor. En el anteproyecto se propone una solución alternativa, que dice: "Con acuerdo del Consejo de Estado o del Senado...". Le parece que tal asunto debe ser definido oportunamente, cuando se trate lo referente al mantenimiento de la institución denominada "Consejo de Estado". Pregunta si a éste, como organismo consultivo, exclusivamente, se le van a dar tales funciones o no. En la actualidad, anota, la mayor parte de tales funciones la tiene el Senado. Si se solicitaba el acuerdo de éste, a su juicio, era más con el criterio de la Constitución del 33 de pedir precisamente el asentimiento de un organismo de la categoría del Consejo de Estado, que por otras razones, Ahora, si se mantienen el Consejo de Estado y el Senado, en principio no le gusta la idea de que sea éste quien dé el acuerdo. Preferiría que fuera el Consejo de Estado, pues le parece que él gozará de una mayor independencia de orden partidista o político y tendrá una razón de permanencia superior quizás a la del Senado en cuanto a organismo que represente funciones del Estado propiamente tales.

No le agrada la idea de introducir una disposición similar para el caso de que el Presidente de la República quiera proponer, por ejemplo, la destitución o remoción del Contralor. Es partidario de que sea el Senado o inclusive el mismo Consejo de Estado. Prefiere conservar la disposición tal como ocurre con los ministros del Poder Judicial: que por razones establecidas específicamente en la Constitución, en un momento dado pudiera determinarse su remoción en virtud de una acusación. A su juicio, el Contralor debe tener la independencia y la inamovilidad necesarias para garantizar el ejercicio de sus funciones en buena forma.

El señor GUZMAN expresa que quiere referirse a dos temas distintos. El primero, relativo a la sugerencia del señor Bertelsen en cuanto a clarificar la naturaleza preventiva y en ningún caso ulterior que tendría el control que realice la Contraloría General de la República sobre los decretos supremos. Por las razones que ya señaló, le parece inconveniente incluir el término "preventivo", porque se prestaría a equívocos.

A su juicio, hay tres razones que no aconsejan incluir tal expresión. Por una parte, porque, reitera, podría mal interpretarse y entenderse que se trata siempre de un control previo, impidiendo que el decreto entre en vigencia o se aplique antes de la "toma de razón" de la Contraloría. En segundo lugar, porque si se acoge la iniciativa de la Mesa en cuanto a dar al inciso segundo mayor precisión para señalar que las facultades de control de legalidad llevadas a cabo por la Contraloría consisten precisamente en representar previamente los decretos, o "tomar razón" de ellos según el caso, queda muy claro, de acuerdo con los principios de Derecho Público, que ésa y no otra es la facultad de la Contraloría, y por exclusión ella no podría extenderse a un control de tipo ulterior. Y finalmente, porque si a esa redacción del inciso segundo se agrega un precepto que determine en el lugar oportuno qué órgano va a tener ese control ulterior, ya desaparece la última fuente de duda, pues queda clarificado perfectamente que no puede corresponder el control ulterior a la Contraloría desde el momento en que la Constitución no se lo ha entregado y, en cambio, sí se lo ha otorgado a un órgano distinto.

En seguida, respecto del nombramiento del Contralor, el señor Carmona ha planteado un tema que le parece que excede, evidentemente, el problema que les preocupa, pero que sería interesante analizar, aunque sea en carácter bastante inicial o incipiente.

Es partidario de que el Consejo de Estado sólo subsista, en la organización futura y definitiva de la institucionalidad chilena, en el caso de que la estructura del Congreso sea unicameral. En ese evento, estima indispensable la existencia de un Consejo de Estado que tenga, en algunos casos, facultades resolutivas, y que en otros casos tenga funciones de tipo consultivo; pero que, en determinadas materias, dicha consulta sea obligatoria para el Presidente de la República como lo era en la Constitución de 1833, en la cual se exigía oír al Consejo de Estado al menos en una serie de temas o materias. En caso de que el Congreso fuera bicameral, en cambio, no le parece tan nítida la necesidad del Consejo de Estado, sin que la rechace. Piensa que el constituyente del año 25, cuando suprimió definitivamente el Consejo de Estado lo hizo teniendo presente la idea —estaba en la Comisión Constituyente y muy en especial en el pensamiento del Presidente don Arturo Alessandri— de que el Senado debía ser un cuerpo enteramente diferenciado de la Cámara de Diputados. El Senado fue concebido como un cuerpo de alta jerarquía institucional, con un carácter

no fiscalizador, no político en el sentido más agitado del término; más bien como un órgano reposado, al cual incluso se entregaron varias facultades que precisamente eran propias de un organismo como el Consejo de Estado, entre las cuales se contaba la de dar los dictámenes al Presidente de la República sobre los temas que éste le consultare y prestar su aprobación para ciertos nombramientos en que la ley lo requiriera. Es decir, el Senado fue concebido precisamente como un órgano que no debía entrar en la trinchera de la lucha política-partidista más contingente, y que, en cambio, debía desempeñar un papel de equilibrio, de consejo —naturalmente, también de legislación, que es muy importante— dentro de la vida institucional del país, pero venía a suplir las facultades o las funciones que tradicionalmente se le habían asignado al Consejo de Estado.

Aún más, piensa que si se consagrara un Congreso bicameral, y el Senado tuviera una composición mixta en el futuro, en que un tercio de sus miembros lo fuese por derecho propio, o por designación presidencial de entre personas que hayan ocupado altas calidades en la vida republicana, como ocurre con el actual Consejo de Estado, sería más fácil alcanzar, por la vía del Senado, la existencia de ese cuerpo de alta jerarquía institucional y relativamente más desvinculado de las contingencias y luchas político-partidistas para desempeñar funciones de tipo consultivo, o del género de las que les ocupan en este instante, como podría ser la aprobación del nombramiento del Contralor o su destitución.

Además, si en el momento oportuno tienen el cuidado de garantizar, a través de distintas normas, que el Senado tenga realmente la jerarquía que se pretendió darle —en su opinión, es la única justificación posible para la subsistencia de un sistema bicameral en Chile—, es evidente que se refuerza la tesis de que podría no ser necesario el Consejo de Estado.

Con todo, lo que quiere agregar es que le resulta chocante que el Contralor fuese designado por el Presidente de la República con acuerdo del Consejo de Estado, porque, por mucho que a los miembros de éste se les exija haber investido altas calidades republicanas, no hay que olvidar que es un organismo designado por el Jefe del Estado, y que entre las personas que hayan investido altas calidades republicanas es indudable que también se pueden encontrar algunas que sean afines al pensamiento político de aquél en forma ampliamente mayoritaria o casi exclusiva, lo que hace que el Consejo de Estado no sea verdaderamente un interlocutor suficiente, en un régimen institucional normal, para el Presidente de la República en esta materia. Considera que tiene que ser un órgano que tenga frente al Primer Mandatario una independencia mayor que la que tiene el Consejo de Estado, o la que podría tener el día de mañana dicho organismo si subsistiera, sin desconocer la jerarquía de sus integrantes y, por la forma de su generación, una

independencia moral y real bastante grande.

En todo caso, en cuanto a la designación del Contralor, se inclinaría por el acuerdo del Senado, como complemento a la posición del Jefe del Estado; y no por el acuerdo del Consejo de Estado, en el caso, obviamente, de que subsistiera este organismo dentro de un régimen bicameral. Si la situación es distinta, si el régimen que se establece es unicameral, en definitiva, y queda el Consejo de Estado en funciones, es posible que en ese caso creyera que debe ser el Consejo de Estado y no la Cámara legislativa única la que prestara ese consentimiento.

En cambio, en lo atinente a la remoción del Contralor, le parece que, indiscutiblemente, hay mayores dificultades para adoptar una definición. No obstante la validez de los argumentos del señor Carmona, le inquieta el hecho de que la acusación constitucional, o juicio político, como quiera que quedara configurada, es una institución en virtud de la cual el Contralor puede ser removido por "notable abandono de sus deberes", expresión que, aun cuando fuese modificada, siempre debe llevar implícita una falta grave por parte de ese funcionario a sus funciones, medida en términos de la idoneidad con que está desempeñando sus tareas. Pero, a su juicio, puede ocurrir que este funcionario llegue a una situación de conflicto con los órganos del Poder Político en su conjunto, o bien, que caiga en una ineficiencia que no alcance a constituir "notable abandono de sus deberes". Entonces, debe haber algún medio para remover al Contralor. Está buscando una analogía que permita ser aplicada a este funcionario, del mismo modo como se aplica a los ministros de Corte, o jueces, que son removidos por los dos tercios de la Corte Suprema en la actualidad, quórum que podría cambiar el día de mañana. No se trata de que estos ministros hayan incurrido en "notable abandono de sus deberes" necesariamente, que sería la causal de la acusación constitucional o juicio político. Se trata de que en un instante se advierte que hay un ministro, o un magistrado de los tribunales superiores de justicia que no reúne las condiciones para continuar desempeñando sus tareas, y entonces, un cuerpo altamente calificado como la Corte Suprema prescinde de sus servicios.

Entiende que es posible solucionar esa situación por la vía de que el Presidente de la República, con acuerdo de la mayoría de los Senadores en ejercicio, pueda remover al Contralor. Lo contrario le parece que podría generar una situación conflictiva, o tal vez peor, porque significaría llevar el problema a una acusación constitucional que muchas veces podría tener sólo origen político, y dirigirse enteramente al margen de la acción del Presidente de la República.

Cree muy difícil que en Chile pueda llegar a ocurrir una arbitrariedad en ese sentido, que comprometiera al Presidente de la República y a la mayoría del Senado en ejercicio. Porque si eso ocurriera, querría decir que el régimen

estaría corrompido. Por eso, no le asusta la idea de entregar la remoción del Contralor a un mecanismo semejante. En cambio, no le convence a primera vista la alternativa de dejarlo en la misma condición de los magistrados de los tribunales superiores de justicia en cuanto a la inamovilidad.

La señora BULNES expresa que el señor Guzmán ha planteado una duda en cuanto a la mantención del Consejo de Estado. Ella piensa que este organismo está llamado a cumplir importantes funciones en una futura etapa de consolidación de las instituciones, y no le gustaría que quedara planteada esta duda desde este momento en la Comisión.

El señor Guzmán la ha referido a un solo punto, y dice: "Si hay dos Cámaras, no tiene razón de ser el Consejo de Estado. Si hay una sola, si tiene razón de ser".

Cree que las funciones del Consejo de Estado y las del órgano legislativo, tal cual ella concibe un órgano legislativo en la actualidad, son diferentes, cumplen funciones distintas. Es posible, entonces, la mantención de ambos organismos, aunque uno de ellos esté compuesto de dos, como es el caso de un Parlamento bicameral.

Desde luego, esto está relacionado con algo sumamente importante, que no se tocó, y por eso quiere señalarlo: la generación del órgano legislativo. Porque si éste va a tener exclusivamente una generación política, cree que más que nunca se hace necesario entonces el Consejo de Estado. El actual Consejo de Estado esboza un doble tipo de generación. El Acta Constitucional que le dio origen crea un Consejo designado por el Presidente de la República de entre las personas que invisten una alta jerarquía por una parte, y, por otro lado, entre aquellos que representan una función. Tienen aquí que algo de lo que tanto se habla, como es la democracia participativa, empieza a buscar su mecanismo, su cauce de manifestación, precisamente a través del Consejo de Estado; y cree que es muy difícil, en lo futuro —salvo un sistema corporativo, que el mismo Presidente de la República ha dicho que no conviene a este país—, que se logre tener un órgano legislativo de generación corporativa. Entonces, la forma de manifestación de todo un sector de la comunidad puede darse a través del Consejo de Estado.

Respecto a las funciones, es evidente que el órgano legislativo tendrá una función adecuada a los tiempos actuales, y le parece que ya hay consenso en la Comisión para delimitar el campo de la ley. Pero las atribuciones más importantes las tendrá en materia fiscalizadora, porque los Parlamentos hoy día deben volver, a su juicio, a cumplir las funciones que motivaron su generación, que fueron las de controlar al Poder Ejecutivo. Tienen que retornarlas. En cambio, la labor de asesorar en toda materia técnica, en

aquellos aspectos en que se requiera una acción rápida, eficiente, podría asumirla ese otro organismo que sería el Consejo de Estado.

Por eso, quiso llamar la atención sobre este punto y que no quedara planteado en esta Comisión ni siquiera la duda de que estuvieran pensando en la posibilidad de eliminar a esa institución.

El señor ORTUZAR (Presidente) cree que es extraordinariamente interesante el debate a que ha dado origen la intervención del señor Carmona.

La verdad es que, en una primera aproximación, tiene la idea de que lo que sería más conveniente para el país —por lo menos, en la etapa del comienzo de su vida institucional normal— es consagrar una Cámara Legislativa y mantener el Consejo de Estado.

Como ha dicho el señor Guzmán —y como lo han podido comprobar, en cierto modo, quienes, aparte de ser miembros de esta Comisión, integran a la vez el Consejo de Estado—, hay funciones que ejerce este último muy similares a las que anteriormente desempeñaba el Senado. Más aún: se atrevería a decir —cree que el señor Carmona podría reafirmarlo— que el Consejo de Estado lleva a cabo en la actualidad trabajos altamente trascendentales, mucho más allá de lo que la opinión pública puede imaginar. La verdad es que el Presidente de la República somete permanentemente a su consideración proyectos de ley, en los que el Consejo muchas veces ha tenido que actuar, no sólo como cuerpo consultivo, sino que, incluso, como un verdadero órgano legislativo. De manera que se produce una cierta identidad entre sus funciones y las que correspondían al Senado.
Por otra parte, también hay una cierta similitud —o la habría— respecto de su generación, porque, como señalaba con cierta razón el señor Guzmán, de haber un Senado, lo natural es que éste no tenga un origen puramente político, sino que sea representativo en su mayor parte, al estilo del Consejo de Estado, de las altas funciones de la Nación y de los distintos sectores de la comunidad. Precisamente, es la forma como está constituido el Consejo de Estado.

Ahora, si el día de mañana encuentran una fórmula que permita al Presidente de la República, por ejemplo, consultar al Consejo respecto de los proyectos de ley aprobados por esa Cámara Legislativa y que, en caso de no contar con la aprobación del mismo, no puedan despacharse o la Cámara deba requerir de quórum muy especiales en caso de veto del Presidente de la República, cree que podría ser un procedimiento muy interesante, muy importante y que permitiría, con una Cámara Legislativa, mantener el Consejo de Estado y, al mismo tiempo, que el Presidente de la República, en aquellos casos en que se

trate de una legislación realmente trascendente, solicite su opinión, como un requisito, en cierto modo, para la validez del acto legislativo.

El señor CARMONA considera que este asunto requiere un estudio muy acabado y que ya tienen que considerarlo de una vez por todas.

Parte de lo siguiente. En ese artículo preciso del nombramiento del Contralor con acuerdo del Senado, la tendencia que deben obtener en la normativa constitucional es que el Gobierno del futuro represente a la mayoría del país y que la democracia se organice sobre esa base y que no ocurra, como ha sido hasta ahora, que casi todos los Gobiernos se sustenten en minorías partidistas. Sucede, por otra parte, que si quieren organizar un Gobierno de mayoría, éste también tendrá que sostenerse con un apoyo parlamentario que represente a una mayoría. El diría que, más o menos, se seguiría el juego establecido en la Constitución francesa de De Gaulle.

En ese caso, se pregunta, qué conveniencia hay en que el Contralor sea nombrado por el Presidente con acuerdo del Senado si éste dará una mayoría al mismo Gobierno que quiere hacer la designación. Siempre habrá un Contralor a gusto del Gobierno y siempre, a la primera divergencia, existirá la tendencia o la intención del Ejecutivo de removerlo, con acuerdo, porque tiene la mayoría del Senado.

Ahora, si el Presidente no dispone de dicha mayoría y la proposición de remoción del Contralor es denegada por el Senado o por el otro organismo, se le coloca en una situación imposible. Si quieren tener al Presidente como un órgano de Poder superior en una democracia, que tiene que actuar más eficazmente que los otros Poderes, no entiende cómo van a tener un Primer Mandatario sometido permanentemente a una persona cuya remoción solicitó y que le fue negada en un momento determinado. Se produciría una terrible lucha de Poder, que debe tratarse de evitar.

En cuanto a las ideas que aquí se han expresado sobre el Parlamento, cree que hay que analizar al Senado en la Constitución de 1925. En términos generales, fue un Senado de excepción, excelente. Pero también tuvo sus fallas bastante graves de orden constitucional por no respetar la Carta y que acusan una tendencia de la gente de pedir al Parlamento que ejerza algunas funciones sin adecuarse a lo que el Constituyente de 1925 quiso que fuera esa rama del Congreso. El Senado se transformó en otra Cámara política y desarrolló la fiscalización más grande contra todos los Gobiernos. El verdadero debate político no estaba en la Cámara de Diputados, sino que siempre en el Senado.

La señora BULNES acota que eso se debía más bien a la personalidad de sus integrantes y no a las atribuciones que se le dieron.

El señor CARMONA cree que también se incurrió en un error, ya que, si el Senado quería, por ejemplo, desempeñar funciones de otro tipo y de carácter más nacional, su generación y su representación de agrupaciones provinciales lo asemejaban mucho a la Cámara de Diputados.

En principio, no es partidario de la Cámara Única, porque le parece que tiene que ser numerosa: tal vez de unas ciento cincuenta o doscientas personas. La legislación que sale de un conjunto tan numeroso es absoluta y totalmente deficiente y, por lo tanto, requiere una revisión más especializada, más cuerda: lo que comúnmente hizo el Senado en Chile. Diría que la función principal que tuvo este último fue la de ser Cámara revisora desde que se dictó la Constitución de 1925 hasta 1973. Esa fue —repite— la gran función que desempeñó el Senado. A quienes estuvieron en esa Cámara les consta que los proyectos que venían de la Cámara de Diputados debían, no revisarse, sino prácticamente rehacerse en el Senado.

Esa es, recalca, una realidad que deben tener en cuenta. Y, por lo tanto, mediría la necesidad de si deben optar por un Congreso bicameral o unicameral exclusivamente por razones de legislación —no sólo de fiscalización—, para determinar la forma como van a posibilitar el estudio correcto de la ley.

Por eso, desprende un poco la situación de "Senado versus Consejo de Estado". Cree que, si se decide en determinado momento que, por las razones que está dando, se precisan dos Cámaras, va a surgir también la necesidad de mantener un organismo como el Consejo de Estado que obedezca a otras consideraciones más permanentes del Estado, de consulta de éste, por sobre los Gobiernos y por sobre los Parlamentos, que tienen duración limitada.

Ha formulado estos planteamientos porque, a su juicio, por lo menos ya deben ir precisando ciertas materias, aunque sea en forma muy general. En principio, han aceptado, por ejemplo, la necesidad del Tribunal Constitucional en la normativa que se les propone, pese a que no lo han estudiado debidamente. Y se permitiría sugerir que dejaran subsistente la posibilidad de mantener mientras tanto el Consejo de Estado y el Senado.

La señora BULNES indica que tiene la misma opinión.

El señor GUZMAN cree que el tema de fondo planteado tendrá que ser analizado en profundidad por la Comisión en el momento oportuno. Acota que tenía anotadas varias ideas para abundar en la matería, que no podrá darlas a conocer ahora, por la premura del tiempo. Además, estima que no son necesariamente procedentes en este instante sin perjuicio de que, si la Comisión lo considera adecuado, pueda tener lugar en esta oportunidad un

debate sobre el particular.

Desea precisar, sin embargo, que en ningún momento ha supuesto que la circunstancia de que haya dos Cámaras necesariamente deba acarrear la disolución o el término del Consejo de Estado. Pero, si, opina que podría ser razonable en este evento pensar en que el citado Consejo pudiera no ser necesario. En otras palabras, considera que, habiendo una sola Cámara, el Consejo de Estado aparece indispensable. Habiendo dos, tiene dudas respecto de su utilidad o necesidad, sobre todo si va a existir un Poder de Seguridad y si, probablemente, van a establecer algún género de Consejo Económico-Social o de Consejo Económico Asesor del Presidente de la República que pudiera desempeñar funciones de consulta o asesoría con representación de los organismos de la comunidad que están participando en toda la vida nacional, y especialmente en el ámbito económico-social.

Sugiere, concretamente, para solucionar el problema central que se mantenga por ahora al Senado como organismo llamado a cumplir esta función, sin perjuicio de reservar, entre paréntesis y como alternativa, la posibilidad del Consejo de Estado, al que podría encargarse en subsidio la función que aquí se está analizando.

El señor BERTELSEN concuerda con la indicación formulada por el señor Guzmán.

Agrega que quiere referirse de manera breve, antes que se levante la sesión, al tema abordado anteriormente: a la integración del órgano legislativo y a la subsistencia del Consejo de Estado.

Es partidario, a esta altura, de un Legislativo bicameral y de la subsistencia del Consejo de Estado en todo caso. Cree que éste, a diferencia de lo que sostiene el señor Guzmán, es un organismo de índole distinta de la del Legislativo. El Consejo de Estado, como su nombre lo dice, aconseja; o sea, asesora. No es por su naturaleza, un organismo decisor. La función propia de un organismo consultivo de la jerarquía del Consejo de Estado, que se debe ocupar en asuntos de trascendencia y permanencia para todo el Estado, es la de dar su opinión al Primer Mandatario, pero una opinión que naturalmente, no es vinculativa.

Sí, en cambio, establecería en algunos casos importantes, la obligación del Ejecutivo de consultar al Consejo de Estado.

Modificaría, además, la actual composición de dicho Consejo.

El citado organismo tiene claramente tres tipos de miembros: Consejeros de

Estado por derecho propio —es decir, los ex Presidentes de la República—; Consejeros designados por el Primer Mandatario de entre personas que han ocupado altos puestos en el Gobierno y la Administración del país y respecto de las cuales se supone que, precisamente por ese desempeño, tienen la experiencia gubernamental requerida; por último, Consejeros Representativos —son cinco en total— de la mujer, de los trabajadores, de la juventud, etcétera. A estos últimos los eliminaría, porque se trata de personas que no son autoridad, en el sentido de tener un saber y una experiencia propios: son autoridades porque se las ha nombrado para ello. El ser representantes de algo lleva a representar un interés o una posición de un grupo, de un sector determinado de la población. Eso es más propio del Parlamento que de un Consejo. En el Consejo —sobre todo en un Consejo de Estado— hay que tener visión de conjunto.

Por eso —insiste—, a tales representantes los eliminaría.

También existe, prosigue, una especie de vacío político que actúa con relación a la Contraloría, ya que, como bien se dijo, se están ejercitando atribuciones legislativas que son más propias de una Cámara que de un Consejo de Estado.

Entonces, cree que habría que reducirlo a su punto esencial. Por ejemplo, en materia de política internacional o en materias legislativas, pero no en el detalle, sino en las grandes líneas. Ahí quizás sea conveniente consultarlo siempre.

La señora BULNES reafirma su opinión de mantener el Consejo de Estado.

En relación con lo que decía el señor Bertelsen, considera que ese tipo de miembros es bastante curioso, porque corresponde a funciones y a sectores de la ciudadanía. La mantención de ellos estará relacionada con la forma de generación del órgano legislativo. Si tales sectores no van a estar representados en el órgano legislativo, la solución podría ser la fórmula actual o tal vez la creación de un Consejo Económico y Social.

El señor ORTUZAR (Presidente) expresa que hay un hecho que cree interesante dar a conocer —naturalmente, en la Comisión— en relación con lo que señaló el señor Guzmán sobre la independencia, o relativa independencia, del Consejo de Estado. En realidad, él ha constatado que el Consejo de Estado actúa con la más absoluta independencia, con una independencia que realmente llamaría la atención. En muchas ocasiones, ha manifestado una opinión distinta de la del Gobierno en términos categóricos, y todavía incluso por la unanimidad de sus integrantes. Es lógico que sea así, porque las personas que lo componen han sido escogidas en razón de la representatividad que han poseído y, obviamente, no modificarán su manera de pensar ni de ser por un compromiso

que, en cierto modo, pudieran tener con quien los designó. De manera que el aspecto de la independencia, por la experiencia vivida, por lo menos hasta ahora, no le preocupa. El Consejo de Estado, reitera, ha ejercido sus funciones con la más alta independencia. Señala que el Presidente de la República, ha sido el primero en agradecerlo. Ello ha sido sumamente útil, porque de nada habría servido que le hubiera llevado el amén en todo al Gobierno.

A continuación, manifiesta que cuando él pensaba en una Cámara Legislativa, pensaba, en realidad, en un organismo que, por cierto, no tuviera los vicios y defectos de la anterior Cámara de Diputados. En primer lugar, ya no sería una Cámara eminentemente política, como fue la Cámara de Diputados, cuya razón de ser era prácticamente el ejercicio de la política y a veces, por desgracia, de la politiquería. Piensa en que necesariamente habrá que cumplir requisitos de idoneidad para llegar a ser parlamentario, a ser diputado. Piensa en la existencia de comisiones técnicas legislativas como probablemente tendrá que haberlas; piensa en elementos técnicos de cuya opinión la Cámara no podrá prescindir así no más, Es decir, es toda una concepción un poco distinta, lo que hace menos indispensable la Cámara revisora, la cual, dentro del régimen que señalaba el señor Carmona, evidentemente, era fundamental. Tanto se había transformado el Senado en una Cámara eminentemente política, que en el proyecto de reformas constitucionales de don Jorge Alessandri incluso se proponía un artículo en que se decía: "El Senado no podrá en caso alguno fiscalizar los actos del Gobierno y los Senadores no podrán formular ni sugerir observaciones, ni la sala adoptar acuerdos, que impliquen en cualquier forma ejercer tal fiscalización.". En verdad, el Senado era otra Cámara de Diputados y, en ciertos casos, mucho más agitada, mucho más política que ella.

El señor CARMONA agrega que, efectivamente, el Senado no tomaba acuerdos, pero las observaciones de los Senadores se transcribían al Poder Ejecutivo y a los Ministerios del caso, y cada Senador se iba sumando a ellas y pidiendo que se agregara su nombre al oficio respectivo. Así, se llegaba a una lista impresionante de Senadores que participaban de las observaciones de fiscalización, lo que hacía que prácticamente hubiera un acuerdo del Senado sobre la materia.

Con respecto al asunto específico, considera que las observaciones formuladas indicarían que, si subsiste el Senado y subsiste el Consejo de Estado, a lo mejor sería conveniente que, previa consulta al Consejo de Estado, se requiriera el acuerdo del Senado para el nombramiento del Contralor. Dicha consulta puede allegar los antecedentes del caso para el pronunciamiento del Senado.

El señor ORTUZAR (Presidente) acota que todo ello, naturalmente, sin que la opinión del Consejo de Estado sea obligatoria para el Presidente de la

República.

El señor CARMONA responde que sólo sería obligatoria la consulta.

El señor BERTELSEN manifiesta que le agrada la idea.

El señor ORTUZAR (Presidente) expresa que esa podría ser una fórmula.

En seguida, propone dejar pendiente esta última indicación para la sesión de mañana.

—Así se acuerda.

—Se levanta la sesión.

ENRIQUE ORTUZAR ESCOBAR
Presidente

RAFAEL LARRAIN CRUZ
Prosecretario

REPUBLICA DE CHILE

Actas Oficiales de la Comisión de Estudio de la Nueva Constitución Política de la República

SESION 323ª CELEBRADA EN MIERCOLES 26 DE OCTUBRE DE 1977

— Continúa el debate relativo al anteproyecto elaborado por la Comisión referente a la Contraloría General de la República

— Consideraciones referentes a la permanencia del Consejo de Estado en la nueva Constitución Política

La Comisión se reúne bajo la presidencia del señor Enrique Ortúzar Escobar y con asistencia de sus miembros señores Juan de Dios Carmona Peralta; Raúl Bertelsen Repetto; Jaime Guzmán Errázuriz, y señora Luz Bulnes Aldunate.

Actúan, de Secretario, don Rafael Eyzaguirre Echeverría, y de Pro-secretario, don Rafael Larraín Cruz.

El señor ORTUZAR (Presidente) declara, en el nombre de Dios, abierta la sesión.

ORDEN DEL DIA

NORMATIVA CONSTITUCIONAL RELATIVA A LA CONTRALORIA GENERAL DE LA REPUBLICA

El señor ORTUZAR (Presidente) recuerda que en la sesión pasada se comenzó a debatir el anteproyecto elaborado por la Mesa relativo a la Contraloría General de la República, y que la discusión, en su primera parte, se centró en el inciso primero del artículo 1° y en el artículo 2°.

Hace saber que, respecto del inciso primero del artículo 1°, hubo acuerdo para eliminar, por ahora, la frase final que exceptúa del control las cuentas del Parlamento, que serán juzgadas de acuerdo con su Reglamento interno, con el objeto de tratar esta materia en su oportunidad cuando se considere el capítulo relativo a la Cámara o al Parlamento.

Agrega que en cuanto al artículo 2°, que dispone que el Contralor General de la República será designado por el Presidente de la República con acuerdo del Consejo de Estado o del Senado —se establecen dos alternativas—, y tendrá la inamovilidad y responsabilidad de los Magistrados de los Tribunales Superiores de Justicia, hubo, en primer lugar, un debate muy interesante acerca de si será o no conveniente o necesario mantener el Consejo de Estado en la institucionalidad normal o definitiva, sea que se establezca un régimen unicameral o bicameral. Hace presente que, desde luego, hubo acuerdo unánime en el sentido de que si se estableciera una Cámara Única no sólo sería conveniente sino indispensable mantener el Consejo de Estado: y que, en el caso de establecerse un régimen bicameral, en concepto por lo menos de la mayoría de los miembros de la Comisión, también sería conveniente conservar el Consejo de Estado, porque se trata de un cuerpo consultivo con función propia y diferente de la que corresponde, en lo esencial, al Senado como Cámara revisora o Cámara colegisladora.

Explica que, enseguida, se entró a considerar la designación del Contralor General de la República, en lo que hubo acuerdo, en principio, para establecer

que sería designado por el Presidente de la República con acuerdo del Consejo de Estado o del Senado; es decir, se incorporaron estas das alternativas para resolver la materia más adelante.

Destaca que cuando ya se había retirado el señor Guzmán de la Sala, al término de la sesión, el señor Carmona formuló indicación en el sentido de que la designación del Contralor se hiciera por el Presidente de la República previa consulta al Consejo de Estado y con acuerdo del Senado, lo que realmente obviaría el problema y evitaría la referencia a las dos alternativas.

Hace notar que ha hecho esta breve síntesis como antecedente ilustrativo para los futuros debates y conclusiones de la Comisión, y considera que, en consecuencia, correspondería debatir la indicación formulada por el señor Carmona para que la designación del Contralor General de la República se haga por el Presidente de la República previa consulta al Consejo de Estado y con acuerdo del Senado, porque la consulta al Consejo de Estado no compromete ni al Presidente de la República ni al Senado.

El señor GUZMAN expresa que, personalmente, no tiene ningún inconveniente en que se aprueben estos términos con el carácter provisional con que se está analizando esta materia, pero reserva, sin embargo, su punto de vista en el sentido de dejar para una segundo discusión la conveniencia de que pudiera subsistir el Consejo de Estado en el caso de que se configurara un Congreso bicameral.

Estima, con el objeto de avanzar ideas sobre la materia, que si el Congreso es bicameral es fundamental que las dos Cámaras no sean iguales, sino que, realmente, tengan, en su generación y en sus funciones, papeles diferentes.

Cree que es evidente que tendrán una función común, que es la de legislar, pero, sin perjuicio de ello e independientemente de esa tarea, siempre se le ha reconocido a la Cámara de Diputados o, en caso de que hubiera una sola Cámara, a esa única Cámara, la función de fiscalizar los actos del Gobierno.

Recuerda que así como la Constitución de 1925 confería a la Cámara de Diputados esa atribución exclusiva, además de la de acusar en juicio político a los funcionarios mencionados en el artículo 39 de la Carta, al Senado también le asignaba, en atribución exclusiva, una serie de funciones que se agregaban a su tarea propia de legislar, funciones exclusivas que, si se revisan, se pueden sintetizar o englobar, a su modo de ver, en dos grandes líneas de trabajo y acción: por una parte, la de ejercer funciones judiciales o semijudiciales en una serie de figuras diversas establecidas en el artículo 42 de la Constitución, y, por la otra, servir de alto cuerpo consultivo del Presidente de la República e incluso, en algunos casos, aprobar ciertos nombramientos que presentaba a su

consideración.

Anota que esta fue la estructura que el Constituyente de 1925 previó para el sistema bicameral chileno, cuya práctica, después, como lo recordó ayer, con razón, el señor Ortúzar, no satisfizo en forma adecuada, e incluso don Arturo Alessandri Palma se opuso a la idea de que en el Senado hubiera Hora de Incidentes, ya que estimó que eso era propio de una Cámara fiscalizadora. Hace notar que, como señalaba en la sesión de ayer el señor Carmona, el Senado, poco a poco, se fue alejando de esta concepción que había tenido el Constituyente, convirtiéndose virtualmente en una segunda Cámara fiscalizadora, y si a eso se agrega que la generación del Senado era casi idéntica a la de la Cámara de Diputados, en cuanto provenía de un proceso electoral de acuerdo a sistemas y mecanismos fundamentalmente similares, se llega a la conclusión de que se convirtieron, al final, en dos Cámaras que no tenían ninguna diferenciación en su fisonomía. Explica que no quiere abundar en el hecho de que las diferencias que existían en la generación de ambas cámaras tenían alguna significación, pues eran de muy escasa repercusión en la vida cívica del país, ya que la circunstancia de que una fuera elegida por agrupaciones de departamentos colindantes y la otra por agrupaciones provinciales, y tuviera número fijo en el segundo caso, no hace gran diferencia respecto de lo que se está tratando.

Estima que el doble estudio y el trabajo acucioso que debe tener siempre un proyecto de ley antes de ser despachado, no exige ni justifica la existencia de dos Cámaras, porque eso puede obtenerse sobre la base de otros mecanismos, por ejemplo, de una organización más acabada, desde el punto de vista institucional, de la forma en que los proyectos de ley se preparan en el seno del Gobierno. Expresa que a eso aludía ayer cuando se refirió a la posibilidad de estudiar la existencia de un Consejo Económico-Social o de un Consejo Asesor del Presidente de la República que desempeñe funciones legislativas y que —como señalaba con razón la señora Bulnes, recordando al actual Consejo de Estado— incorpore también a los organismos vivos del país que tienen una participación muy importante en la vida nacional y, sobre todo, en la vida económico-social. Por eso, le parece que la sola circunstancia de que haya necesidad de un doble estudio de las leyes no justifica la existencia de un Congreso bicameral.

Considera que si se optara por la tesis bicameral, habría que aprovechar esa circunstancia, por así decirlo, para rodear ambas Cámaras de formas de generación diferentes y de atribuciones exclusivas distintas, como por lo demás lo previó el Constituyente de 1925, sin perjuicio de que concurran, en común, a la tarea de legislar.

Cree, en este sentido, que si se estableciera un Congreso bicameral, en la

generación de la Cámara Alta o Senado debería existir, por lo menos, un tercio de sus miembros que no provinieran de elección popular sino que lo fueran —como lo ha planteado el Presidente de la República en algunos de sus discursos— por derecho propio, caso en el cual no habría designación, o bien por designación presidencial fundada en ciertas calidades relevantes que la persona haya tenido en la vida republicana.

Piensa que, en este caso, la necesidad del Consejo de Estado parece más discutible porque, además de la experiencia la tradición republicana, representada en el Senado a través de un tercio de sus miembros, que no sería de elección popular, se podría tener la expresión de los sectores organizados de la comunidad en una suerte de Consejo Asesor de tipo económico-social que colabore con el Presidente de la República en la formulación de políticas de gobierno e incluso en la preparación de los proyectos de ley, por lo que, entonces, los dos elementos que concurren hoy día en el Consejo de Estado podrían tener ubicación en otros órganos. Hace notar que no quiere, con esto, descartar la posibilidad, a lo mejor conveniente, de que subsista el Consejo de Estado y de que no se opte por esta otra tesis, o bien que se combine de algún modo el Consejo de Estado con un Senado de integración mixta, o con un Consejo Económico-Social, que podría existir en la forma en que lo está esbozando en términos muy generales; pero allí, por lo menos, le parece que la existencia del Consejo de Estado es discutible y no sabe si al final resultará necesaria.

Estima que en este punto debe tenerse cuidado porque una estructura institucional muy frondosa, con demasiados organismos, no es conveniente porque los hace perder prestancia o, en definitiva, se producen pugnas, las cuales son mucho más probables si el número de organismos es excesivo.

Expresa que esto es lo que quería dejar planteado como su inquietud y punto de vista, que se refuerza, sobre todo, si se configura, como ya se ha conversado, la existencia de un Poder de Seguridad que constituya otra instancia importante de nuestra vida republicana y signifique también un dique moderador de lo que pudieran ser los excesos de la vida política contingente o político partidista, en la forma en que la nueva institucionalidad conciba esa vida.

Recuerda que en la sesión de ayer se señalo en la Comisión por el señor Carmona que, de haber una sola Cámara, ella tendría que ser muy grande y que eso era inconveniente, por cuanto el trabajo legislativo y la función anexa de alta responsabilidad que se le pudiera encomendar a un órgano como el Senado suponía, necesariamente, un número reducido de miembros. Considera que este es otro punto que, aunque parezca muy material, le merece extraordinario interés y le da gran importancia, pues está totalmente de

acuerdo con el señor Carmona en el sentido de que una Cámara excesivamente numerosa no es lo más adecuado para legislar, y mucho menos adecuada, en segundo lugar, para llevar a cabo funciones de tipo consultivo o judicial, como las que desarrollaba el Senado en la Constitución de 1925.

Piensa, por esta razón, que, de haber una sola Cámara, ella necesariamente debería ser pequeña y estar compuesta por una cantidad de personas similar a la que tenía el Senado o sea, para decir una cifra aproximada, por 50 personas, de las cuales 35 serían de elección popular y 15 miembros por derecho propio o de designación presidencial, en los términos en que se ha analizado. Agrega que no ignora que semejante constitución del Congreso podría dejar la idea en la opinión pública nacional e internacional, de un régimen excesivamente cerrado, y que podría dar lugar a una presión popular y ciudadana bastante fuerte tendiente a buscar una expresión que se estimara más representativa.

Agrega que, desde luego, habría que tener presente que en ese caso se esgrimiría el argumento, valedero en cierta parte, de que esa cuota de derecho propio o de designación presidencial vendría a constituir el tercio de la única Cámara; luego, prácticamente, el Poder Legislativo estaría bajo un fácil control del Presidente de la República, si él contara con un quórum de votación relativamente reducido en la ciudadanía, pero que formaría mayoría en la Cámara con el tercio de su designación.

Piensa que la idea de la composición mixta de la Cámara encontraría mucha resistencia en la opinión pública, si se tratara de una Cámara única y, que en cambio, no la encontraría —tiene la esperanza—si se tratara de un sistema bicameral; y, precisamente, por esa razón, por esa necesidad de un cierto desahogo político, que en la vida de los países es indispensable contemplar, porque lo óptimo es enemigo de lo bueno, se inclina en principio ahora por la idea de un Congreso bicameral, después de haber sido partidario en principio durante bastante tiempo en esta Comisión de la idea de un Congreso unicameral, ya que piensa que la Cámara podría ser precisamente esa fuente de mayor representatividad de las regiones, de mayor lucha contingente, como, por lo demás, lo previó el Constituyente de 1925. Considera que lo que sí sería fundamental en ese evento, a su juicio, es asegurar que el Senado mantuviera la naturaleza que efectivamente se le quiso dar por el Constituyente del año 1925, con las modificaciones que la Comisión crea conveniente introducirle, y sobre todo, robustecer las facultades legislativas del Senado.

Anota que lo que le parece muy grave en la Constitución de 1925, y que cree que fue la fuente de mayores inconvenientes, es la circunstancia de que la Carta Fundamental puso en pie de igualdad, para la tarea legislativa, a ambas

Cámaras, con lo cual se llegaba, por una parte, al extremo de que pudiese haber cinco trámites legislativos, lo que resulta a todas luces un exceso y dilata innesariamente la tramitación de las leyes; y, por otra parte, restaba la posibilidad de que ese Alto Cuerpo que es el Senado, tuviese una mayor gravitación en el destino de las leyes, y esto sí que lo considera importante.

Agrega que no tiene el texto a la mano —sería interesante que la Mesa pudiese hacer algún esfuerzo por conseguirlo, si es posible— de la actual estructura institucional española en lo que se refiere a las facultades del Senado, y no sabe si el señor Bertelsen, que trabajó su tesis en esta materia, podría adjuntarles antecedentes, pero entiende que el actual Senado español tiene facultades legislativas bastante amplias que, si no son un veto, parece que en algo se le asemeja, en el sentido de que, sencillamente, si un proyecto no cuenta con el favor del Senado, no puede llegar a constituirse en ley por algún quórum mayor que encuentre en la Cámara Baja, como ocurría en cambio, y por desgracia, a su juicio, en nuestro régimen constitucional.

Pide a la Comisión que lo excuse por haberse excedido con mucho del tema que se está tratando, pero piensa que puede ser útil intercambiar ideas a este respecto para formarse una aproximación de conceptos sobre lo que cada uno piensa y enriquecer, de esta manera, el común análisis antes de resolver puntos como estos.

Termina señalando que no tiene ningún inconveniente en que cualquiera que sea la opinión que exista en la Comisión a este respecto, se consigne por ahora una redacción como la propuesta por el señor Carmona para la designación del Contralor.

El señor ORTUZAR (Presidente) considera que, en realidad, es muy interesante que el señor Guzmán haya abordado este tema, pues, justamente, hace pocos instantes, conversaba con los señores Carmona y Bertelsen acerca de la necesidad —que empiezan a ver por primera vez en forma clara y evidente— de ir fijando ciertas orientaciones y criterios generales sobre el particular; de manera que el tema, aunque no aparezca íntimamente vinculado con la disposición referente al nombramiento del Contralor, es sumamente útil que haya sido abordado. Agrega que, dentro de esta perspectiva, quisiera decir algunas palabras con el ánimo de contribuir a aportar ideas en este intercambio de opiniones, más que de dar una opinión definida y clara, y mucho menos, todavía, terminante.

Al respecto, expresa que nota en él cierta resistencia, por lo menos, en una primera etapa de nuestra vida institucional normal, a un régimen bicameral.

El señor GUZMAN hace presente, con la venia del señor Presidente, que todo lo

que ha planteado es con respecto a una institucionalidad definitiva, porque está perfectamente de acuerdo con el señor Ortúzar, ya que considera que él ha sido muy claro y su pensamiento obedece al más estricto realismo en cuanto a que en la fase de transición, en la primera etapa del proceso institucional, exista una sola Cámara, por lo que repite que todo lo que ha dicho lo entiende referido a una institucionalidad definitiva.

El señor ORTUZAR (Presidente) prosigue sus observaciones expresando que al referirse a la primera etapa de la vida institucional normal, en realidad, está visualizando diez o quince años más allá de 1985, y agrega que, desde luego, no le cabe ninguna duda de que, dentro del régimen anterior, de lo que fue la Cámara de Diputados y el Senado —es decir, si se mantuviera un sistema similar, que por cierto no lo van a hace — tendrían necesariamente que establecer un régimen bicameral, como lo dijo en la sesión de ayer, con toda propiedad, el señor Carmona. Recuerda que él fue testigo presencial durante los veintitantos años en que desempeñó el cargo de Secretario de la Comisión de Legislación, Justicia y Reglamento del Senado, de que los proyectos habían que rehacerlos totalmente y de que los errores en que se incurría eran a veces realmente monstruosos, de manera que ese aspecto no le merece ninguna duda; pero él está partiendo naturalmente de la base de una Cámara única distinta, con una generación diferente, de carácter mixto, como la que señalaba el señor Guzmán, lo que, por de pronto, le va a dar, por lo menos a un tercio de esa Cámara, una idoneidad muy superior a la que tenía anteriormente la Cámara de Diputados.

Expresa que está partiendo de la base de una Cámara en la cual, incluso para la designación de los dos tercios de sus miembros que pudieran ser de elección popular, se exigieran ciertos requisitos de preparación o de idoneidad, y parte también de la base de una Cámara donde habrá Comisiones técnico legislativas realmente técnicas; es decir, ya sea que los técnicos o asesores sean funcionarios del Parlamento, ya sea que se trate de personas extrañas a él, habrá que implementar un sistema para que los proyectos de ley se estudien con la asesoría técnica de quienes conocen y dominan los problemas, y con un sistema de reglamento institucional que establezca que en determinadas materias no se puede pasar por encima de lo que diga la Comisión técnica respectiva; y si a ello se agrega la posibilidad de que estas iniciativas sean previamente estudiadas por una especie de Consejo Económico Social, se tiene, entonces, una Cámara en que, para los efectos de legislar, la revisión no resulte necesaria e indispensable, en lo cual está muy de acuerdo con el señor Guzmán.

Hace presente que ha estado tratando de explicarse en este instante porque esta resistencia de su subconsciente al sistema bicameral, y cree que ahora encuentra esa explicación.

Piensa que, precisamente, en la primera etapa de la vida institucional es conveniente asegurar la idoneidad del Parlamento y evitar que tenga una agitación política como la que tuvo o probablemente pueda tener en el devenir, mientras sus instituciones no sean más sólidas y reafirmadas; y estima que si no se establece un régimen unicameral, no observa cómo podrían evitarse los inconvenientes del sufragio universal, porque, obviamente, la Cámara de Diputados tendría que ser designada a través del sufragio universal, y se tendría solamente un tercio del Senado para poder resistir todos los vicios y defectos que tiene el sufragio universal.

Explica que sabe que hablar contra el sufragio universal parece un contrasentido, pero, en verdad, le preocupa que cuando el país ha salido de un caos tan profundo, cuando comienza a probar sus instituciones, se desemboque prácticamente en una lucha de tipo político, con un Parlamento que no sea suficientemente idóneo producto exclusivo del sufragio universal. Estima, en cambio, que una Cámara legislativa, por lo menos en la primera etapa, que él la visualiza más allá de 1985, con todas estas condiciones y características que la habilitarían para legislar en forma seria y responsable, sin necesidad, prácticamente, del trámite de una cámara revisora, tendría una gran ventaja. Cree, por eso, haber descubierto su resistencia —por lo menos, en una primera etapa— a un régimen bicameral, a menos que fueran bastante más audaces y consideraran en la generación de la Cámara de Diputados un sistema también mixto, en el cual parte de ella fuera elegida por votación popular, y otra parte designada por las regiones a través de mecanismos o implementaciones que, en este momento, no está en condiciones de precisar, pero que podrían constituir la expresión de lo que es la comunidad organizada en las regiones.

Hace presente que formula estas observaciones con el único y exclusivo objeto de aportar alguna idea y no de dar una opinión, pues es muy difícil tener ya en este tema un criterio formado.

La señora BULNES expresa que, en realidad, sus palabras son el producto de la misma inquietud a la cual se refirió el señor Presidente, y pide que se le excuse si se aleja un poco del problema.

Agrega que desea formular un alcance a las observaciones del señor Guzmán, quien planteó sus dudas respecto de la mantención de un Consejo de Estado en el caso de establecerse un sistema bicameral, pues al tener tanto el Senado como la Cámara funciones legislativas, él no apreciaba claramente las funciones que debería cumplir el Consejo de Estado. Al respecto, quiere hacer presente que la labor asesora del Consejo de Estado no sólo está relacionada con la función legislativa, sino que, básicamente, debe asesorar al Presidente de la República en el cumplimiento de sus funciones ejecutivas y tareas de

Gobierno. Estima que si bien es cierto que el Consejo de Estado aparece ligado a la función legislativa del Jefe del Estado, pues una de las más importantes atribuciones de éste es su papel de colegislador, no lo es menos que el Presidente de la República tiene otras facultades en las cuales, lógicamente, debe contar con la asesoría de los cuerpos consultivos, sobre todo con uno generado en forma similar a como lo es hoy día el Consejo de Estado, por lo menos, en lo tocante a los dos tipos de sus miembros.

Piensa que aunque el señor Guzmán tenía algunas dudas sobre tal punto, todos están de acuerdo en la necesidad de tales organismos, pues él se manifestó partidario de la existencia de un Consejo Económico Social, y llámese de esta manera o llámese Consejo de Estado cree que del debate se desprende cierto acuerdo en cuanto a la necesidad de considerar ciertos órganos asesores en determinadas funciones. Le parece que en la Comisión hay consenso en cuanto a que el Ejecutivo debe contar con organismos asesores y organismos consultivos, y también de que en ellos tengan representación los organismos intermedios de la comunidad, denominación ésta que, en realidad, nunca le ha gustado mucho, pero es la nomenclatura con la cual se entienden. Anota que, para ella, tiene importancia el hecho de que, tal vez, inconscientemente, estén aflorando del debate ciertos acuerdos, primero, respecto de la necesidad de los organismos consultivos, y segundo, de que en ellos tengan voz las organizaciones intermedias, y aunque todavía no se ha entrado a debatir cuál sería su participación en las decisiones políticas, por lo menos, su voz debe ser oída.

Estima que otro acuerdo que parece emanar del debate es que las personas de alta jerarquía, aquellas que se han destacado en el desempeño de algunas labores durante su vida, deben tener también representación, a fin de aprovechar su rica experiencia.

A su juicio, en cuanto a lo relacionado con la función legislativa, también se han producido ciertos acuerdos, como, por ejemplo, en el problema relativo a la importancia de las Comisiones legislativas, en lo que le parece que todos han concordado en que ellas deben tener mayores funciones, y cree que el problema de la Cámara política podría obviarse entregando a esas Comisiones legislativas, en algunas oportunidades, como sucede en la Constitución italiana, la decisión en ciertas materias. Piensa que a través del estudio ellas pueden llegar a tomar algunos acuerdos legislativos, y entregarle a la Cámara misma cierto tipo de funciones y la decisión en materias de mayor trascendencia legislativa.

Considera que, igualmente, hay acuerdo en cuanto a que esta materia tiene relación directa con un tema debatido anteriormente, que es el cambio del ámbito de acción de las Cámaras, porque si las Cámaras legislativas van a

tener menores funciones legislativas, es evidente que el trabajo de Comisiones será distinto, y que la labor de los organismos a nivel ejecutivo será mayor.

Cree conveniente ir trazando líneas al respecto, a fin de estructurar posteriormente los distintos órganos, y repite que da nuevamente excusas a la Comisión por haber dado a conocer este resumen, pero, al igual que el señor Presidente, lo hace con la intención de entregar un aporte.

El señor CARMONA expresa que se alegra mucho de que se haya producido este debate que les hace ver la necesidad de ir fijando algunas orientaciones en el trabajo de la Comisión, que, por lo demás, se refieren a materias que no se puede dejar de abordar.

Explica que el estudio de la redacción de un anteproyecto de nueva Constitución que no parta, más o menos, con orientaciones respecto de los Poderes del Estado o de la organización del Estado, es igual, como se dijo hace algunos días, que dibujar un caballo empezando por la cola, lo que no es un procedimiento adecuado, desde luego, y por eso, estima que el debate es absolutamente necesario, pues cada miembro de la Comisión puede ir dando a conocer cuáles son sus puntos de vista respecto de esas grandes orientaciones, sin perjuicio de ir cada vez revisando criterios, por tratarse de una materia extraordinariamente difícil.

Piensa que uno de los grandes problemas que ha tenido la vida institucional de nuestro país, especialmente en los últimos tiempos, ha sido la imprecisión respecto de lo que debe pertenecer al Estado y lo que compete al Gobierno, y la confusión existente entre la acción del Estado —los organismos del Estado— con la acción contingente de los Gobiernos. Anota que, precisamente, conversaba hace algunos momentos con el señor Ortúzar acerca de que los Jefes de Estado del último tiempo se fueron convirtiendo más bien en Jefes de Gobierno, porque faltaba la visualización en la opinión pública de la diferencia que debe haber entre un régimen y un Gobierno, entre el Estado y el Gobierno, ya que el Estado es algo más permanente.

Hace presente que empieza con esta idea, porque le parece que la Comisión ya debe ir precisando sus puntos de vista en estas orientaciones; si se va a dar nacimiento o a proponer algunos organismos que pudieran llamarse "grandes organismos del Estado", que representen la permanencia del Estado chileno, lo que estima fundamental porque con el vendaval del período 1970 a 1973, a pretexto del Gobierno, de las instituciones y de la confusión en estas materias, se pensó barrer con todas las instituciones del país, incluso con el Estado chileno como tal. Por lo tanto, le parece absolutamente necesaria la existencia de organismos u órganos que sirvan estos intereses permanentes del Estado, los que no sólo deben estar representados por la Presidencia de la República,

por el Jefe del Estado —hay que recuperar esa expresión—, por el Poder Legislativo o por el Poder Judicial, sino que, a la vez, debe haber otros organismos que también cumplan esta misión a gran altura. Agrega que ahí coloca él, por ejemplo, al Consejo de Seguridad Nacional y al Consejo de Estado, entre otros, y no le parece que esté a la misma altura y consideración el Consejo Económico y Social, porque éste es algo más contingente, propio de la orientación del Gobierno; pero el Consejo de Seguridad Nacional y el Consejo de Estado tienen problemas y competencias diferentes, aunque a veces se pudieran tocar.

Estima que debe dársele una fisonomía diferente al Consejo de Estado y tenerse una visión distinta del Consejo de Estado actual, no porque no haya cumplido su misión, sino que por su organización, por lo que representa para la sociedad misma, para la Nación y para el Estado de Chile, debe dársele una consideración de gran altura. Afirma que uno de los errores de la Constitución de 1925 fue suprimir el Consejo de Estado y traspasar la mayoría de sus funciones al Senado, creyendo que éste iba a poder absorberlas en forma útil, pero, en definitiva, el Senado se convirtió en otra Cámara política y en otra Cámara legislativa. A su juicio, tal antecedente debe tenerse presente ahora para resolver esta materia, y hace notar que comprende cuáles son las intenciones y los objetivos planteados aquí por los señores Guzmán y Ortúzar, pero piensa que cuando se normalice la situación del país, exista una nueva Constitución y el país empiece a caminar en la institucionalidad con pies propios, la gente va a querer hacer uso del sufragio universal, para elegir, por lo menos, o designar los poderes del Estado que dicen relación especialmente a la parte política del país, y, entonces, es muy difícil, a su entender, que pueda contenerse esa aspiración sobre la base de pensar que organizando una Cámara en condiciones tales y cuales ella va a subsistir, porque no va a ocurrir así y el país va a volver a su centro político. Explica que no está opinando que sea malo o bueno que haya un partidismo desenfrenado, sino que va a volver el país a su cauce político y querrá que las Cámaras, que el Congreso Nacional o el Parlamento sean esencialmente políticos para hacer las leyes, fiscalizar los actos del Gobierno, señalar las grandes orientaciones y promover los grandes debates públicos, e indudablemente para eso va a querer elegir políticos, les guste a ellos, o no les guste.

Cree, por eso, que no se puede confundir la labor del Consejo de Estado con la labor propia del Parlamento, porque, aunque se pongan todos los frenos posibles en el país va a haber la tendencia natural y lógica —él diría que algo así como una atracción difícil de evitar— que distingue, por un lado, entre la Presidencia de la República, para lo cual elige incluso a personas que pueden ser antiparlamentarias o anti partidista, pero, por otro, elige Congresos partidistas y eminentemente políticos, lo que ha sido una tendencia natural del país que ha existido permanentemente, e incluso, en el siglo pasado, si lo

analizan bien, podrán observar que es lo natural. Piensa que luchar contra esa tendencia natural del país le parece bien difícil y por eso es partidario de que se decida lo que se decida con respecto al Parlamento, se mantenga el Consejo de Estado como algo necesario, no íntimamente ligado a la permanencia del Senado, porque le parece que debe ser un órgano del Estado de gran altura, para resolver grandes consultas y no sólo aspectos legislativos. Hace notar que cuando se planteó el problema del Poder Judicial, tuvieron ocasión de ver lo relativo a cómo evitar que se modifiquen las normas que estarían establecidas en la Constitución sobre este tema, y a su juicio, toda norma constitucional u orientación constitucional o institucional que diga relación con los Poderes del Estado, en especial lo referente a su organización, y que preserven la independencia del Poder Judicial u otros aspectos, debería pasar previamente por una gran consulta al Consejo de Estado antes de que pudiera ser considerada por el Parlamento, como resguardador de la gran institucionalidad del país, de la sociedad, de los principios y de las bases de la sociedad.

De igual manera, le parece que el Consejo debe cumplir funciones como las señaladas por la señora Bulnes, en el sentido de absolver grandes consultas del Gobierno y orientar a éste en materia internacional y política. Recuerda que al Senado se le hicieron consultas relacionadas con la política salitrera, con la política del cobre, con la política económica, etcétera, pero siempre costó mucho que resolviera tales consultas, pues siempre hubo informes de mayorías, de minorías, de subminoría y de posiciones políticas; los socialistas decían "a", los nacionales decían "b" y los democratacristianos "e", de modo que la consulta salía muy desleída. Cree, por el contrario, que el Consejo de Estado, en estas condiciones, puede ayudar a resolver estas materias teniendo la independencia necesaria. Agrega que él visualiza a tal organismo con una gran independencia, e incluso, la gente designada ahora —como lo conversaba con el señor Ortúzar— ha demostrado su independencia, y eso se puede acentuar el día de mañana. Estima que falta —y ese fue el gran problema que hubo en 1973— un gran árbitro para decidir las grandes cuestiones políticas que pueden suscitarse, no sólo las constitucionales, entre el Presidente de la República y el Congreso en un momento determinado.

Considera, por último, que no se ha resuelto lo contencioso-administrativo en su pureza o en su altura mayor, y, a la mejor, el Consejo de Estado podría resolver materias importantísimas en este orden, y cabe recordar que el Senado tenía en sus manos la facultad de resolver las acusaciones de los particulares contra altos funcionarios del Estado y con todas las urgencias políticas, redacción de leyes, etcétera, era muy difícil que el Senado pudiera resolver con ecuanimidad esas materias y, muchas veces, con justicia.

Cree, por estas consideraciones que debe verse a ese organismo en esta forma y visualizarlo como lo ha sostenido —no quiere emplear el vocablo

"absolutamente"—, es decir, separado de lo que es la función parlamentaria.

La señora BULNES expresa que concuerda con la mayor parte de lo que ha dicho el señor Carmona, y hace presente que, en relación con el problema del Jefe del Estado y el Jefe del Gobierno, en realidad, en el régimen presidencial el Jefe del Estado se confunde siempre con el Jefe del Gobierno, y ha sido así en la Constitución Americana, que es el modelo del sistema presidencialista y de ella está tomada la idea del sistema presidencial chileno, donde el Jefe del Estado está confundido con el Jefe del Gobierno.

Anota que en el sistema parlamentario, en cambio, el Jefe del Estado es distinto de la persona del Jefe de Gobierno, que es el Primer Ministro, pero, sin embargo, pese a esta formulación teórica del sistema, en los Estados Unidos de Norteamérica —que es el modelo clásico y precisamente su aporte, fuera de otros, al constitucionalismo, es este régimen presidencial— ha sucedido en el último tiempo un fenómeno que ha originado la creación de Comisiones consultivas y de Comisiones con facultades decisorias, cuyo nombre no recuerda, en importantes materias legislativas y de gobierno, a nivel ejecutivo. Agrega que la existencia de estas Comisiones significa que ese régimen, que aparece con esa pureza de división en la separación de funciones, en que la función ejecutiva se la entrega a este Jefe del Estado y Jefe del Gobierno y la función legislativa solamente la tiene el Congreso de los Estados Unidos de Norteamérica, hoy día empieza a entregar atribuciones a estas Comisiones en materia legislativa y en materia de definición de las grandes políticas, como, por ejemplo, en todo lo relativo al presupuesto de la Nación, y en la proyección de las líneas generales de gobierno. Estima, entonces, que ese mismo régimen hoy día está totalmente desdibujado y cree que a la Comisión también le convendría estudiar la forma en que se ha ido desdibujando, porque les da una visión de qué ha sucedido allá y qué es lo que la realidad va imponiendo en los tiempos actuales, porque es imposible entregar a un Congreso la decisión en todo lo que implique decisión legislativa y, sobre todo, en la elaboración de esas políticas, y, por otra parte, el Presidente de la República necesita de este tipo de organismos asesores. A este respecto, ella se inclina por un Consejo de Estado, pero estaría abierta a cualquier otro nombre que se le dé, y le parece que el señor Guzmán tiene la misma idea cuando habla de un Consejo Económico y Social. Cree que, en el fondo, todos están buscando lo mismo.

El señor BERTELSEN considera que la discusión en que se ha entrado ya de lleno en esta última sesión es interesantísima y, aunque motivada por una disposición particular como es la relativa al nombramiento del Contralor General de la República, piensa que da base para efectuar consideraciones y un alcance general sobre la organización de los Poderes Públicos.

A juicio suyo, el constitucionalismo de los dos últimos siglos se ha movido

siempre, a la hora de determinar las disposiciones jurídicas fundamentales de un país, sobre la base del esquema clásico de la separación de los tres Poderes, división tripartita que, en su opinión, y en la de constitucionalistas de otros países, es una división que ya no tiene un asidero tan grande en la realidad como pudo tenerlo a fines del siglo dieciocho.

Cree que el Derecho Constitucional debe centrarse en la organización jurídica del Gobierno, pues piensa que la actividad de gobernar consiste en determinar, dirigir y coordinar la política general de un país; de manera que el centro del Derecho Constitucional de un país es naturalmente aquel organismo que en mayor medida participa de esta actividad de gobernar, y si lo quisieran traducir a los términos usuales, tendrían que llegar a que el organismo que en este momento en casi todos los países participa en mayor medida del Gobierno así entendido es el llamado Poder Ejecutivo, denominación que, a su modo de ver, es una de las más incorrectas del Derecho Constitucional contemporáneo, porque los llamados Poderes Ejecutivos indican, si se atienen únicamente al nombre, que desempeñan una actividad secundaria, o sea, la de ejecutar, llevar a la práctica lo que otros han decidido, cuando lo que ocurre es todo lo contrario. Considera que quienes participan en la toma de decisiones políticas de alcance general son los integrantes de los órganos más importantes del Poder Ejecutivo y en ellos se centra la acción de gobierno en un país, no en el Parlamento, e inclusive, en los regímenes como el parlamentarista, en que teóricamente el Gobierno es un mero delegado del Parlamento y debe tener permanentemente la confianza de éste, la evolución del parlamentarismo —sobre todo en Inglaterra y Alemania Federal— les indica que el Gobierno a través de una serie de mecanismos, que no es del caso entrar a enumerar, domina en la realidad; allí el Parlamento se convierte en el lugar en que el Gobierno se enfrenta a la Oposición para debatir la política general de un país, y por eso es que los votos de censura son cada vez más escasos en los sistemas parlamentarios estables y se habla entonces, de un tipo especial de parlamentarismo, corno el denominado "régimen de Gabinete".

Se refiere, enseguida, a las consecuencias que tiene lo que él decía de centrar el Derecho Constitucional de un país en torno del Gobierno —no hablaría de Poder Ejecutivo, por eso, en la futura Constitución— y explica que todas las instituciones constitucionales se relacionan de una forma u otra con el Gobierno. Piensa, desde luego, que las garantías constitucionales, sean derechos, sean deberes, sean cuales fueren los tipos de derechos incluidos en ellas, tanto los llamados derechos individuales como los derechos sociales, colocan un marco a la acción de Gobierno, el que en este marco encuentra su límite y su orientación; y en mucha mayor medida, se relacionan también con el Gobierno todos los organismos constitucionales. Le parece que, primero, hay que determinar cuáles van a ser las instituciones que en un país van a participar en mayor grado del Gobierno, y anota que, tradicionalmente, aquí la

disyuntiva ha sido: o bien, un organismo unipersonal —presidente de la República—, o bien, dos organismos, que es lo que ocurre en los sistemas parlamentarios —un Jefe del Estado unipersonal; un organismo colegiado que se ha llamado, con mucho acierto, Gobierno—, con la excepción de algún país que consigne un régimen directorial, como es el caso de Suiza.

Hace presente que siempre se ha creído que en un país con régimen presidencialista no puede haber más que un solo organismo que tiene a su cargo todo este tipo de actividad, y que debe ser el Jefe del Estado, que es al mismo tiempo Jefe del Estado y Jefe del Gobierno, pero esto no es así, pues la historia constitucional chilena demuestra —y es un punto muy poco conocido— que en los tres primeros decenios de funcionamiento de la Constitución de 1833, aunque no hay institucionalización plena, ni hay una configuración jurídica acabada —aun cuando hay ciertos esbozos; inclusive, hay un Reglamento del Consejo de Ministros—, hay, en la práctica, una separación entre Jefes del Estado y un verdadero Jefe del Gobierno. En este aspecto, desde luego, hay enlazamiento en la época de José Joaquín Prieto, que es más claro, entre éste y precisamente el Ministro que le ha dado su nombre al régimen portaliano, Diego Portales; en el decenio de Manuel Bulnes también se ve claramente establecido el funcionamiento de verdaderos Jefes de Gobierno: Manuel Montt desempeñó durante algunos años de este régimen una verdadera función de Jefe de Gobierno, en que el Presidente de la República quedaba como un supremo árbitro de la vida política del país; después, en la segunda parte del Gobierno de Bulnes se vio también este funcionamiento, aun cuando hay un cambio muy acentuado en el funcionamiento del Gobierno, porque está Manuel Camilo Vial como Jefe de Gobierno, para terminar después con Antonio Varas, quien es durante todo el primer quinquenio del Gobierno de Montt un Jefe de Gobierno.

De manera que le parece que, realmente, en Chile en un régimen de tipo presidencialista hubo un funcionamiento de un Jefe de Gobierno, por lo que la idea del señor Carmona expuesta días atrás en cuanto al funcionamiento de este sistema o de consignar posteriormente la existencia de un Jefe de Gobierno, es una idea que estima interesantísima y digna de ser meditada.

Cree, en todo caso, que la clave de la organización de los Poderes en un país está en una adecuada configuración del Gobierno y expresa que, naturalmente, el Gobierno se relaciona con las otras instituciones y, desde luego, con el Parlamento, que es el órgano representativo que delibera y que debe autorizar al primero para llevar adelante su acción, autorización que tiene múltiples manifestaciones: por una parte, ciertos nombramientos de importancia deben contar con ella, y por otra, las leyes son una forma especial que la misma reviste para que una acción de Gobierno pueda llevarse adelante. Pero, precisamente porque cree que el centro debe estar en el Gobierno, establecería

un límite a la competencia legislativa que la enmarque en un campo determinado; es decir, el Gobierno no podría regular las materias graves o importantes sin una autorización previa que se da por la vía legislativa, y el resto lo dejaría para que lo hiciera en forma autónoma,

Piensa que el Gobierno, lógicamente, tiene que estar controlado, porque, por una parte, lo contrario significaría que no, existe un Estado de Derecho y, por la otra, podría ponerse en peligro incluso la subsistencia del Estado; de ahí los diferentes tipos de fiscalización: el control jurídico, el control de seguridad y el control contable-financiero. Sin embargo, también estima necesario —y ésta es una de las fallas más grandes del Derecho Constitucional— que existan órganos consultivos, es decir, un tipo diverso de los parlamentarios, que, en definitiva, deliberan, pero adoptan decisiones, y en cambio, los consultivos únicamente asesoran, y como este asesoramiento no se da en una materia específica sino en las distintas tareas de Gobierno, existe la conveniencia de que, para un funcionamiento adecuado del régimen político que se trata de diseñar, haya un asesoramiento de calidad en todos los aspectos.

Afirma, sí, que para que un órgano consultivo pueda cumplir satisfactoriamente sus labores, sus integrantes deben reunir ciertas condiciones. A su modo de ver, ellos tienen que contar con una autoridad personal, o sea, deben ser personas que, individualmente, tengan un saber y una experiencia en el campo determinado de que se trata, si es un Consejo Económico, en sus materias, y si es un Consejo de Estado, en asuntos generales de Gobierno, y por eso es que no le gustaría que en estos órganos consultivos haya representantes de ciertos grupos, cuya autoridad no emana de su calidad personal sino que les viene de una designación; son personas que, si no fueran nombradas, no tendrían autoridad alguna, a diferencia de los otros.

A su juicio, existe una gran diferencia entre los integrantes del actual Consejo de Estado, en el cual distingue tres grupos: en primer lugar, están los ex Presidentes de la República, cuya autoridad personal es indiscutida en el país; luego, los designados por el Primer Mandatario de entre quienes han ocupado cargos de Gobierno o de alta Administración de reconocida importancia, o bien, que por la actividad a que se dedican, como los profesores universitarios, han adquirido un saber que les da una autoridad personal; y existe un tercer grupo —que es el que nunca le ha convencido— formado por quienes representan a ciertas actividades, incluido en las últimas letras del artículo 2° del Acta Constitucional respectiva.

En su opinión, los últimos no tienen la referida autoridad y sólo cuentan con ella porque se les ha dado, y lo que sucede es que el Presidente de la República, con una gran prudencia política, ha escogido para representar a las

actividades profesionales colegiadas, si no se equivoca, a don Julio Philippi, cuya experiencia en asuntos de Gobierno no le viene, naturalmente, por ser personero del Colegio de Abogados, sino por haber sido un Ministro de Estado con una capacidad y una trayectoria reconocidas ampliamente en el país; y como es el caso de don Pedro
Ibáñez, quien es más que un mero representante de la actividad empresarial y tiene toda una larga experiencia política adquirida, sobre todo, en el Senado, pero también en algunos puestos administrativos.

Agrega que ocurre, sin embargo, que no está asegurado institucionalmente que estas personas deban tener dicha gran experiencia, y que hay otras —desde luego, las últimas—, que por el mismo sector del cual provienen —que no es un cuerpo, porque ni la juventud, ni las mujeres, ni los trabajadores de todo el país lo son, sino que constituyen lo que se llama una "categoría social", que es distinto— carecen de una organización propia o, al menos, tienen una muy imperfecta, por lo que tendría sumo cuidado, a la hora de configurar un organismo consultivo y de tratar de determinar en qué va asesorar, de buscar siempre a las personas que tengan una indudable autoridad personal que debe reconocerse en los organismos consultivos, y no conferirse, porque mediante un nombramiento no puede darse competencia a alguien para asesorar adecuadamente.

Piensa que, junto con ello, estos organismos deben asegurar a sus miembros una gran independencia, y no sólo permitirles que actúen en esta forma, sino que facilitárselo; de ahí que no mantendría en el futuro, por ejemplo, una disposición como la relativa al actual Consejo de Estado, en virtud de la cual se renuevan en un momento dado todos sus integrantes, y daría, en cambio, una mayor duración a esos cargos, acompañada tal vez con una renovación parcial, para que, naturalmente, no pueda haber un cambio completo de orientación en su seno, que debe representar a los más altos intereses del Estado.

Estima que, por eso, también es necesario apartar a estos organismos consultivos del debate político diario, y, en consecuencia, evitaría en lo posible darles atribuciones decisorias, porque, en el momento en que se les hace participar en una decisión política se les compromete con esta última, lo que no ocurre si se les mantiene únicamente en su calidad de tales y cuya opinión no los vincula, pero que sí debe ser obligatoria en materias importantes.

Cree que una de esas materias importantes —con esto se daría la vuelta completa para caer en el comienzo del debate— la refleja acertadamente la propuesta del señor Carmona respecto del nombramiento del Contralor General de la República, quien tiene a su cargo algunos de los tipos de control que afectan a la actividad de Gobierno: el preventivo de la legalidad y el contablefinanciero; es decir, es una materia de gran importancia, por lo que es

preciso, entonces, que su designación no obedezca a la voluntad del titular de una sola institución, como puede ser el Presidente de la República, sino que exista un mecanismo combinado —como los que tanto abundan en las instituciones norteamericanas— o sea, una codecisión, un acuerdo del Primer Mandatario con el Senado. Pero, como es un tema de gran trascendencia, es conveniente que haya una opinión del supremo cuerpo consultivo que es el Consejo de Estado, que el Presidente podrá solicitar en los términos que considere más necesarios —si lo desea, propondrá una terna, dos nombres o sólo uno— y cuya decisión, en definitiva, también le pertenece, pero considera que deben oírse a las personas que tienen, por su experiencia y por su saber personal, la situación de Consejeros de Estado.

El señor ORTUZAR (Presidente) considera que la discusión ha sido extraordinariamente interesante y que podría empezar a aflorar, si no conclusiones, por lo menos, consenso alrededor de ciertos aspectos.

Le parece, por de pronto, que habría, si no unanimidad —porque el señor Guzmán todavía tiene dudas para el caso de que haya un régimen bicameral—, al menos, una opinión mayoritaria en cuanto a la conveniencia de mantener el Consejo de Estado.

La señora BULNES estima que hay acuerdo en mantener órganos consultivos a nivel ejecutivo.

El señor BERTELSEN expresa que él observa que el asunto es más amplio, porque el Consejo de Estado es un "Consejo de Estado", es decir, va a asesorar en materias de un alcance que excede a lo mero ejecutivo o a lo mero legislativo, y tomará verdaderas decisiones de carácter general para todo el país.

El señor ORTUZAR (Presidente) acota que en ese sentido está de acuerdo con el señor Carmona, pues cree que el Consejo de Estado debe ser una institución de gran jerarquía, en que las personas que lo integran tengan —por su experiencia política, por la trascendencia de los cargos que han ocupado, por sus virtudes personales y por su idoneidad moral— tal autoridad, que lo conviertan en un organismo que está por encima de lo contingente; en cambio, al Consejo Económico-Social lo ve más ligado a lo contingente y a una política que en determinado momento puede ser más menuda. Agrega que, por eso, habla del Consejo de Estado, y piensa, sobre todo después de la corta experiencia que se ha tenido, que es necesario o va a ser necesario mantenerlo y conservarlo, sin perjuicio de que el día de mañana las circunstancias puedan hacer procedente crear un Consejo Económico-Social, no obstante la existencia de aquél. Estima que, en principio, ya hay consenso en este aspecto.

Hace notar, enseguida, que se ha planteado aquí otro punto que, a su juicio, convendría debatir un poco más y que es bastante fundamental e interesante, cual es la posibilidad de que en un sistema presidencial existan un Jefe del Estado y una especie de Jefe de Gobierno, quien, naturalmente, no va a quedar sujeto a la mayoría del Parlamento ni estará supeditada a la confianza de que pueda gozar en éste.

Explica que sería conveniente debatirlo un poco más, porque habría que pensar la forma cómo se podría institucionalizar, para que esta creación se avenga a nuestra idiosincrasia. Al respecto, recuerda que en los primeros decenios de hecho se produjo esta situación, por las condiciones extraordinarias y la relevancia e idoneidad de Diego Portales, de Manuel Montt, etcétera.

Piensa que sería conveniente sustraer muchas veces al Presidente de la República, como Jefe del Estado, de los vaivenes de la política contingente, sin perjuicio de que, en definitiva, ese Jefe de Gobierno —empleando una expresión gráfica, aunque no sea elegante—, como lo señaló el señor Carmona, sea quien "reciba las bofetadas" y de que, naturalmente, sea un hombre de la exclusiva confianza del Primer Mandatario, porque si no lo va a ser del Parlamento tiene que serlo necesariamente del Presidente de la República; es una especie de desdoblamiento, pero con una personalidad física distinta.

El señor GUZMAN hace presente que formulará algunos alcances breves al tema que se está debatiendo, porque, aparte que el intercambio de opiniones ha sido muy interesante, estima que va fluyendo poco a poco un consenso general sobre las materias a base del aporte que va haciendo cada uno de los miembros de la Comisión.

En primer término, desea señalar que su única duda respecto del Consejo de Estado, en cuanto organismo con esa denominación y con una aprobación actual por parte de la Comisión en el carácter de definitiva, nace de su opinión en el sentido de que si no es bueno empezar dibujando un caballo a partir de la cola —como señalaba hace un momento el señor Carmona, con mucha razón—, tampoco es adecuado seguir por las patas del animal,

Añade, entonces, que los organismos de tipo asesor, naturalmente, pueden perfilarse con nitidez sólo después de tener con mayor claridad la estructura de los organismos que van a ejercer en verdad las funciones del Estado o las tareas del Gobierno, como quiera tratárselas o denominárselas, y en este sentido el señor Bertelsen ha hecho una consideración, que le parece muy importante, al distinguir diferentes tipos de asesorías, distintas clases de organismos consultivos; pero, lógicamente, hay un problema previo, que con razón ha recogido el señor Presidente de la Comisión, que es el de establecer a

quiénes van a asesorar y en qué forma. Porque, sin duda, si hubiese un Presidente de la República diferente de un Jefe de Gobierno, la situación y función del Consejo de Estado serían, en buena medida, disímiles de las existentes si hubiere sólo un Presidente que tuviera, además, la calidad de Jefe de Gobierno, lo que es sin perjuicio de que pudiera tener viabilidad un Consejo de Estado en ambos eventos; incluso, una extensión de sus facultades más allá de ser un mero órgano consultivo del Primer Mandatario o del Jefe de Gobierno, y también la posibilidad de ser un órgano consultivo de otras instancias del Estado. Por este motivo, le parece que esa definición previa es la que hace falta para dejar afinado el tema, pero está de acuerdo en que de aquí ha fluido, por lo menos, un consenso en principio sobre la materia, al cual desde luego no se opone. Anota que su única duda —quiere dejar constancia de ello, y estima que es una duda que de alguna manera comparten todos los miembros de la Comisión— es en cuanto a no tomar una decisión definitiva o una decisión formal respecto del asunto antes de tener un cuadro más perfilado de los órganos del Estado propiamente decisorios.

Expresa que, en segundo lugar, ha quedado bastante convencido, con la argumentación del señor Carmona, en el sentido de estimar peligroso radicar en un mismo organismo funciones decisorias de carácter legislativo y atribuciones de naturaleza consultiva.

Cree que es muy posible que él tenga razón en cuanto a que el fracaso que la experiencia arrojó respecto del funcionamiento del Senado, con relación a lo que previó la Constitución de 1925, sea algo muy difícil de reparar si se vuelve a insistir en reunir en la Cámara Alta funciones legislativas, funciones judiciales y de tipo consultivo, como las que consagraba la Carta Fundamental del año 1925, por el hecho de que en el Senado, aun cuando existiese una constitución mixta, habría una parte de elección popular que terminaría gravitando muy fuertemente, y sería factible que al final resultara la paradoja de que el tercio de derecho propio o de designación terminara politizándose y siendo absorbido como un imán por el sector elegido popularmente, en lugar de aportar ese elemento verdaderamente moderador que debe tener la vida republicana.

Agrega que, por eso, le hace mucha fuerza el argumento del señor Carmona, y cree que, naturalmente, en materia tan importante hay que meditar los problemas muy a fondo y, sobre todo, recoger incluso algunas opiniones derivadas de consultas formuladas a personas que a los distintos miembros de la Comisión le merezcan plena fe, para poder ilustrar mejor la decisión; pero le parece muy fuerte el argumento y eso le lleva precisamente a pensar en que tal vez sea razonable y más adecuado contemplar organismos consultivos diferenciados enteramente de los organismos decisorios que puedan ejercer funciones legislativas.

En cuanto a lo dicho por el señor Bertelsen, comparte también plenamente la idea de que los organismos consultivos deben entenderse como una pluralidad, diferenciados en lo referente a la materia que se consulta, porque es evidente que, por ejemplo, los asuntos de seguridad nacional tendrán que ir al Consejo Superior de la Nación o Consejo Superior de Seguridad Nacional, que se ha denominado bajo la expresión provisional y genérica de "Poder de Seguridad", y es evidente, asimismo, que debe haber un órgano de consulta para materias de índole política propiamente tal, y eso es lo que visualizan en este instante bajo el nombre de Consejo de Estado.

Destaca que en lo que, en principio, no está enteramente de acuerdo con el señor Bertelsen es en el carácter tajante que él da a la circunstancia de que todo órgano consultivo deba estar formado exclusivamente por integrantes que deriven su nominación de una calidad personal, independientemente de su ligazón a un organismo determinado. Piensa que eso es válido, por ejemplo, para el Consejo Político Asesor del Presidente de la República, que hoy estaría expresado bajo el nombre de Consejo de Estado, pues ahí sí que tiene razón en que no debe mezclarse su composición; en que sus miembros deben ser personas que tengan independencia de todo organismo, y que sean simplemente designadas por la calidad de su experiencia republicana, lo que también vale, obviamente, para el Consejo de Seguridad. Pero, en cambio, en un Consejo de tipo económico-social —que estima muy necesario considerar—, ese argumento podría no tener validez, en el sentido de que en algún organismo del Estado de Chile es necesario producir la expresión, la confrontación y la confluencia de los intereses económicos y sociales de los distintos grupos, a fin de buscar la mayor convergencia posible y lograr que sus puntos de vista frente al acontecer nacional sean escuchados, tal como en la elaboración de la ley no puede, a su juicio, tener valor decisorio la opinión de personas que de suyo y por definición representan intereses locales y parciales, es indispensable, sin embargo, escuchar sus puntos de vista. O sea, no se puede descalificar la opinión de las personas que representan a los organismos intermedios de la comunidad por el simple hecho de constituir una opinión interesada; no dice que a ello tienda la observación del señor Bertelsen, pero sí tiende muchas veces la conducta de algunos hombres de gobierno, que descalifican enteramente toda opinión que venga de los empresarios, de los trabajadores o de un sector profesional afectado por una medida. Anota que en ese caso se dice que esa gente está afectada por la medida y, por eso —para usar un término muy chileno—, "está sangrando por la herida"; pero estima que hay heridas dignas de ser atendidas, porque pueden tener muy íntima vinculación con el bien común.

Por eso, por lo menos, considera necesario que exista un cuerpo en el cual estas opiniones se viertan de manera que realmente haya certeza de que ellas lleguen al Presidente de la República y que, a la vez, sirva como lugar de

encuentro y de confrontación de los intereses para buscar un acercamiento entre ellos. Agrega que no es partidario de estructurar simplemente una organización en la cual sólo haya una opinión de carácter consultivo-técnico, y opina que, además, es indispensable este tipo de entidad económico-social para el favorecimiento de un consenso social, y no de una ruptura, propia de un sistema de lucha de clases, como el que se fomentó en el país en el último tiempo.

Hace presente que al resumen hecho por la señora Bulnes y a las observaciones formuladas por el señor Bertelsen, estima conveniente agregar, como consenso de la Comisión, en principio, la idea que mencionó el señor Ortúzar al comienzo de la sesión, en el sentido de que también parece fluir unanimidad en cuanto a que el Parlamento debe contar con organismos asesores, como lo serían las Comisiones técnicas; de manera que la asesoría no sólo debe estar radicada en el nivel del Gobierno, sino también en el nivel del Parlamento, y con esto se completaría, a su juicio, lo que ha sido el intercambio de opiniones de esta sesión con referencia a los organismos consultivos.

El señor ORTUZAR (Presidente) expresa que mientras desarrollaba sus ideas el señor Guzmán, él pensaba en la importancia que tendría extender todavía más esta asesoría, y al respecto señalará un caso concreto, en que ha tenido cierta experiencia, cual es el de la Comisión Consultiva de ex Ministros de Relaciones Exteriores, Afirma que, realmente, es enorme la importancia que reviste para un Ministro de Relaciones Exteriores —lo dice porque fue Ministro de esa Cartera y es miembro de dicha Comisión Consultiva— el hecho de contar, en un momento dado, a fin de resolver problemas difíciles de política internacional, con el apoyo de hombres que tienen una experiencia y un conocimiento que no pueden desperdiciarse. Pregunta cuán importante sería que en cada Secretaría de Estado el Ministro pudiera formar una especie de Comité asesor, integrado por las personas más representativas, más capaces y más conocedoras de los problemas pertinentes, y donde tuvieran también representación los sectores interesados, que le parece deben ser escuchados, aunque esto no significa que deben seguir su opinión.

El señor GUZMAN considera que ambas cosas pueden darse separadamente para no confundir el análisis y la decisión, él las prefiere separadas: por una parte, la opinión consultivo-técnica de asesoramiento; por otra, la opinión de los grupos interesados.

El señor ORTUZAR (Presidente) explica que lo que quiere destacar es la importancia que tiene esta asesoría, y agrega que, por lo demás en las oportunidades en que le correspondió servir un cargo de Ministro, trató de buscar este tipo de colaboradores y no le fue fácil encontrarlos, porque toda la

gente tiene sus problemas y sus ocupaciones. Hace presente que no es su idea institucionalizar esto a través de normas legales, porque, evidentemente, es difícil, pero, sí, como práctica de gobierno, sería extraordinariamente importante, y el señor Carmona, que también fue Ministro, sabe lo que en un momento dado significa para un Secretario de Estado el tener que tomar una decisión de gran trascendencia, y si puede consultarla con gente preparada, capaz y conocedora del problema, es obvio que tiene muchas más probabilidades de que la decisión que adopte sea acertada,

El señor BERTELSEN aclara que cuando habla de la necesidad de componer los organismos consultivos exclusivamente con personas de reconocida experiencia y saber, de modo que posean autoridad personal, no significa que excluya la conveniencia de que exista otro tipo de organismos que, aunque se llamen Consejos —como puede ser el Consejo Económico y Social—, no son propiamente órganos de asesoría, sino más bien representativos de los diferentes sectores de la comunidad. Expresa que no es contrario a ese tipo de organismos, pero sí cree necesario distinguir unos de otros; es decir, una cosa es la asesoría propiamente tal, que sólo la pueden dar las personas que tienen competencia —porque, si no, no pueden asesorar—, y otra, distinta, es escuchar opiniones. Considera que, efectivamente, los organismos de carácter decisorio necesitan tanto asesorarse bien como oír previamente a los afectados por las medidas, en lo que concuerda plenamente con el señor Guzmán, porque no es ilícito, ni mucho menos, que una persona que va a ser afectada por una medida, sea, por lo menos, escuchada.

—Se levanta la sesión.

ENRIQUE ORTUZAR ESCOBAR
Presidente

RAFAEL EYZAGUIRRE E.
Secretario

REPUBLICA DE CHILE

Actas Oficiales de la Comisión de Estudio de la Nueva Constitución Política de la República

SESION 324ª, EN MIERCOLES 2 DE NOVIEMBRE DE 1977

La sesión no se celebra. El señor Ortúzar reclamó de la hora. Se excusaron de asistir los señores Bertelsen y Lorca.

SESION 325ª, CELEBRADA EN MARTES 8 DE NOVIEMBRE DE 1977

La Comisión se aboca al estudio de la normativa constitucional referente a la Contraloría General de la República.

La Comisión se reúne bajo la presidencia del señor Enrique Ortúzar Escobar, con, asistencia de sus miembros señores Raúl Bertelsen Repetto, Juan de Dios Carmona Peralta, Jaime Guzmán Errázuriz, Gustavo Lorca Rojas y la señora Luz Bulnes Aldunate.

Actúa de Secretario, el Prosecretario, don Rafael Larraín Cruz.

El señor ORTUZAR (Presidente) declara en el nombre de Dios, abierta la sesión.

ORDEN DEL DIA

Normativa Constitucional acerca de la Contraloría General de la República.

El señor ORTUZAR (Presidente) expresa que en las últimas sesiones se han estado debatiendo conceptos y criterios generales acerca del control de los actos de la Administración en un Estado de Derecho, en relación al análisis que de las disposiciones referentes a la Contraloría General de la República se ha efectuado, correspondiendo, a su juicio, en esta sesión concretizar en el anteproyecto en estudio aquellos conceptos y criterios.

Recuerda que la indicación que dio lugar a todas las interesantes observaciones que se formularon fue la presentada por el señor Carmona acerca de la designación del Contralor, según la cual éste sería designado por el Presidente de la República previa consulta al Consejo de Estado y con acuerdo del Senado, lo que contó, en principio, con el asentimiento de la Comisión, sin perjuicio de lo que se resuelva en definitiva respecto del Consejo de Estado particularmente en el caso de un régimen bicameral.

El señor LORCA señala que le parece una fórmula muy aceptable que el Contralor General de la República sea designado por el Presidente de la República previa consulta al Consejo de Estado y con acuerdo del Senado. Estima que el Consejo de Estado, de cuya mantención también es partidario, es el organismo adecuado para hacer presente al Primer Mandatario motivos o razones que le faciliten la tarea de decidir entre las personas que se propongan para el cargo.

La señora BULNES manifiesta que, en principio, tiene dudas en cuanto a que el Contralor sea nombrado por el Presidente de la República previa consulta al

Consejo de Estado y con acuerdo del Senado. El Consejo de Estado es un órgano incorporado, más bien, a todo lo que es función de Gobierno propiamente tal, y el Senado es un órgano legislativo.

Esa consulta sería muy limitativa para el Presidente de la República y, en ciertas oportunidades, también podría producir conflictos, en el supuesto, por ejemplo, que el Consejo de Estado sea contrario al nombramiento de determinada persona, y el Presidente de la República lo propusiera y el Senado lo aceptara o viceversa.

Estima que debe ser uno u otro, pues lo que se quiere es mayor respaldo a un nombre dado, Las designaciones de los funcionarios siempre corresponden al Ejecutivo. El acuerdo del Senado es una garantía, lo mismo que una consulta favorablemente resuelta por el Consejo de Estado, pero existe la posibilidad de conflictos si intervienen dos órganos del Estado. Por eso, en principio, no acepta esa proposición, sobre todo, que todavía no saben lo que pasará en cuanto al Senado o al Consejo de Estado.

El señor ORTUZAR (Presidente) aclara que por esa razón se ha hablado de que se trata de un precepto provisional y de que su aprobación tendrá, naturalmente, ese carácter.

Agrega que no cree que la designación en definitiva de una persona vaya a ser motivo de un conflicto. Piensa que el señor Carmona, al proponer esta fórmula, ha querido rodear de las mayores garantías de seriedad y responsabilidad a ese nombramiento. Incluso, podría ser más difícil que el Senado actuara con criterio relativamente político, si previamente ha mediado una consulta al Consejo de Estado, y es muy improbable que dos órganos de esta naturaleza se desvíen de lo que debe ser el ejercicio natural de sus funciones.

Por ello, añade, en principio está de acuerdo con la proposición, en el entendido de que ella se aprueba sujeta a la condición de que se mantengan estos órganos.

Declara aprobada la proposición con el voto en contra de la señora Bulnes.

El señor ORTUZAR (Presidente) añade que este artículo también establece que "El Contralor General de la República será designado por el Presidente de la República previa consulta al Consejo de Estado y con acuerdo del Senado, y tendrá la inamovilidad y responsabilidad de los magistrados de los Tribunales Superiores de Justicia".

Aclara que, en esta parte, la Mesa se limitó a reproducir la disposición que aparece en la actual ley orgánica de la Contraloría. Le parece que el

anteproyecto de ese organismo prescribe al efecto, que el Contralor "tendrá la inamovilidad y responsabilidad de los Ministros de la Corte Suprema de Justicia".

Piensa que si se están refiriendo a la responsabilidad política propiamente tal, a ese tipo de inamovilidad, no cree que ofrezca problema, porque, por lo menos dentro del sistema constitucional actual, los magistrados de los Tribunales Superiores de Justicia y el propio Contralor pueden ser acusados por "notable abandono de sus deberes". De tal modo que existe una perfecta similitud en cuanto a la responsabilidad que afecta a unos y a otros, Estima, sin embargo, que esta disposición tiene, tal vez, mayor alcance porque habla de la "inamovilidad y responsabilidad de los Ministros de la Corte Suprema de Justicia", y porque al estudiar el capítulo relativo al Poder Judicial se estableció que los jueces cesarán en sus funciones al cumplir 75 años de edad. El inconveniente tal vez estaría en que si se dijera que el Contralor tendrá la inamovilidad de los Ministros de la Corte Suprema de Justicia, estarían estableciendo, si el día de mañana se incluyera en la institucionalidad definitiva este precepto, que el Contralor cesará en sus funciones al cumplir 75 años de edad.

Añade el señor Presidente que al decir que el Contralor tendrá la inamovilidad y responsabilidad de los Magistrados de los Tribunales Superiores de Justicia, otra cuestión que surge es ver cuáles son las que se han establecido para esos Magistrados y para los Ministros de la Corte Suprema, en su caso.

A este respecto, reitera que en la disposición pertinente que se aprobó en el capítulo sobre el Poder Judicial se estableció que "los jueces, sean temporales o perpetuos, cesarán en sus funciones al cumplir los 75 años de edad, por renuncia o incapacidad legal sobreviniente o en caso de ser depuestos de sus destinos por causa legalmente sentenciada". La norma dispone, además, que "la Corte Suprema por requerimiento del Presidente de la República, a solicitud de parte interesada, o de oficio, podrá declarar que los jueces no han tenido buen comportamiento; y, previo informe del inculpado y de la Corte de Apelaciones respectiva, en su caso, acordar su remoción, por la mayoría del total de sus componentes". También se incluyó, agrega, un precepto que dice: "Los jueces son personalmente responsables por los delitos de cohecho, la falta de observancia en materia sustancial de las leyes que reglan el procedimiento, la denegación y torcida administración de justicia y, en general, de toda prevaricación en que incurran en el desempeño de sus funciones. Esta disposición no es aplicable a los miembros de la Corte Suprema en lo relativo a la falta de observancia de las leyes que reglan el procedimiento ni en cuanto a la denegación ni a la torcida administración de justicia". Por lo cual si se estableciera para el Contralor la inamovilidad y responsabilidad de los magistrados de los Tribunales Superiores de Justicia o de los Ministros de la

Corte Suprema, este problema tendría las incidencias que señala.

Añade que, en primer término, en lo que respecta a la responsabilidad política, estima que no hay problema, porque seguramente se repetirá la norma sobre "notable abandono de sus deberes". Pero en los otros aspectos pueden surgir problemas, por ejemplo, en cuáles serán realmente la inamovilidad y responsabilidad del Contralor. Desde luego, habría que precisar si cesará en sus funciones por haber cumplido los 75 años de edad; si tendrá la misma responsabilidad de los Ministros de la Corte Suprema, en el sentido de que no será responsable en cuanto pueda faltar a las leyes que reglan el procedimiento o en cuanto a la denegación y torcida administración de justicia, etc.

La señora BULNES expresa que cuando se debatió lo relativo al Poder Judicial, hizo un alcance que fundamenta básicamente en el Acta Constitucional Nº 2, porque uno de los principios establecidos en ella como base de toda nuestra constitucionalidad y de nuestro ordenamiento jurídico es el de la responsabilidad. Entonces, no cree que se pueda dejar a salvo ese principio a alguna autoridad de Gobierno o a algún funcionario, porque ello vendría a ser, indirectamente, una modificación del acta mencionada. No considera conveniente establecer las irresponsabilidades en el texto,

El señor ORTUZAR (Presidente) señala que el artículo 4º dispone que: "El Contralor General y el Subcontralor gozarán de las prerrogativas e inamovilidad que las leyes señalan para los miembros de los Tribunales Superiores de Justicia".

"La remoción del Contralor General y del Subcontralor corresponderá al Presidente de la República, previa resolución judicial tramitada en la forma establecida para los juicios de amovilidad que se siguen contra los Ministros de los Tribunales Superiores de Justicia y por las causales señaladas para los Ministros de la Corte Suprema".

El señor LORCA expresa que, en realidad, tal como está redactado se presta para el equívoco a que se refería el señor Presidente, porque evidentemente lo que se refiere a la inamovilidad está mucho más claro en la ley orgánica de la Contraloría.

El señor ORTUZAR (Presidente) acota que el precepto que reglamenta la responsabilidad de los jueces, es el artículo 324 del Código Orgánico de Tribunales, que dice: "El cohecho, la falta de observancia en materia sustancial de las leyes que reglan el procedimiento, la denegación y la torcida administración de justicia y, en general, toda prevaricación o grave infracción de cualquiera de los deberes que las leyes imponen a los jueces, los deja

sujetos al castigo que corresponda según la naturaleza y gravedad del delito, con arreglo a lo establecido en el Código Penal,

"Esta disposición no es aplicable a los miembros de la Corte Suprema en lo relativo a la falta de observancia de las leyes que reglan el procedimiento ni en cuanto a la denegación ni a la torcida administración de la justicia".

Añade que no ve con claridad la referencia, la similitud que se desea establecer en cuanto a la responsabilidad que cabría al Contralor en relación con la que cabe a los Ministros de la Corte Suprema. Porque estos últimos, por de pronto, no tienen responsabilidad en estos das casos: en lo que dice relación a la falta de observancia de las leyes que reglan el procedimiento ni en cuanto a la denegación ni a la torcida administración de la justicia. Sólo la tienen por el cohecho y la prevaricación.

El señor BERTELSEN expresa que en el caso del Contralor, el notable abandono de sus deberes y la prevaricación serían, a su juicio, motivos de una acusación constitucional y la posterior declaración de culpabilidad por "notable abandono de sus deberes". Un Contralor que se dejara cohechar no estaría cumpliendo sus deberes en forma normal, por lo cual no ve cómo hacer operativa esta disposición de la ley orgánica de la Contraloría, cómo tramitar ante los tribunales, porque, por ejemplo, en lo relativo al juicio de cuentas, el Contralor, en definitiva, actúa como tribunal, y en segunda instancia.

El señor ORTUZAR (Presidente) manifiesta que bastaría consignar en su oportunidad como causal de acusación política en contra del Contralor el notable abandono de sus deberes y, obviamente, en esta causal quedarían comprendidas todas estas otras situaciones en que pudiera incurrir, sin necesidad de establecer esta similitud con la responsabilidad de los Ministros de la Corte Suprema frente a las leyes penales o al Código Orgánico de Tribunales. La otra sugerencia que formula el señor Carmona es la de que el precepto constitucional no se refiera a esta materia y que quede entregado esto a la ley orgánica de la Contraloría, es decir, que se refiera al nombramiento del Contralor y punto. O bien mantener la disposición como está, pero con expresa declaración y constancia en Actas de que, al señalar que "tendrá la responsabilidad de los magistrados de los Tribunales Superiores de Justicia", están refiriéndose a la responsabilidad constitucional.

El señor BERTELSEN señala que prefiere evitar tener que recurrir a las Actas de la Constitución para desentrañar el sentido auténtico de la disposición. Concuerda con el señor Carmona en el sentido de eliminar estas referencias en el texto constitucional. En su momento, cuando se trate de la acusación constitucional, del juicio político, ahí podría verse la responsabilidad.

El señor ORTUZAR (Presidente) sugiere adoptar ese criterio, y el precepto se referiría, entonces, única y exclusivamente al nombramiento, eliminando la parte de la disposición relativa a la inamovilidad y responsabilidad.

—Acordado.
Agrega que, volviendo al articulado del anteproyecto, especialmente al artículo 1°, inciso primero, que dice: "Un organismo autónomo con el nombre de Contraloría General de la República ejercerá el control de la legalidad de los actos de la Administración, fiscalizará el ingreso e inversión de los fondos del Fisco, de las Municipalidades y de los demás organismos y servicios que determinen las leyes; examinará y juzgará las cuentas de las personas que tengan a su cargo bienes de esas entidades, llevará la contabilidad general de la nación y desempeñará las demás funciones que le encomiende la ley". Se había suprimido, por ahora, la excepción relativa a las cuentas del Parlamento, a fin de consignarlo en su oportunidad, si procedía.

La señora BULNES hace presente que ahí surge un problema en relación con la determinación de los "organismos y servicios" fiscalizados.

El señor ORTUZAR (Presidente) añade que sobre esta materia, la conclusión a que ha llegado por lo menos la Mesa, y que cree que comparten algunos miembros de la Comisión, es la de que, por ahora, y mientras no hayan establecido las bases generales de la Administración del Estado, no es posible consignar en el texto constitucional una referencia a los organismos fiscalizados.

Además, considera conveniente que el precepto tenga cierta flexibilidad, de modo que el día de mañana permita al legislador determinar cuáles serán los organismos sujetos a la fiscalización de la Contraloría General de la República.

La señora BULNES expresa que reconoce que, dada la actual estructura de la Administración Pública, sería tal vez difícil determinar la naturaleza de las distintas entidades que la integran. Quizás podría hacerse con relación al aspecto jurídico. Pero el hecho de entregar con latitud a la ley la determinación de las funciones de la Contraloría, le causa cierta preocupación. Considera que si este organismo va extendiendo sus funciones, también va determinando, en el fondo, la política de Gobierno, pues lógicamente, si se empieza a ejercer y ampliar el control sobre determinado tipo de empresas, las políticas económicas, sociales y educacionales van cambiando de naturaleza, y de un Estado con economía social de mercado se puede pasar a uno con economía socialista.

Tal es la precaución que quisiera dejar más limitada. No por un afán de preciosismo jurídico, sino por las posibles implicaciones futuras.

El señor ORTUZAR (Presidente) señala que el problema es cómo hacerlo, por lo cual sugiere que, mientras se redacta una proposición al respecto, y como una manera de avanzar, podrían aprobarlo en forma provisional y tendrían, por lo menos, un texto redactado en ese carácter.
Agrega que, enseguida, el inciso segundo dice: "En el ejercicio de la función de control jurídico…" Al respecto, agrega, se ha sugerido —y con razón— que se emplearan aquí los mismos términos del inciso, primero; o sea, "En el ejercicio de la función de control de la legalidad el Contralor General tomará razón, en conformidad a la ley, de los decretos y resoluciones que deben tramitarse por la Contraloría y se pronunciará sobre la inconstitucionalidad o ilegalidad de que puedan adolecer, pero deberá darles curso cuando, a pesar de su representación, el Presidente de la República insista con la firma de todos sus Ministros".

Recuerda que el señor Bertelsen formuló una observación con relación a este inciso, en el sentido de precisar en qué consisten realmente estas funciones de control de la legalidad, Añade que, al efecto, la Mesa propuso la siguiente redacción: "La función de control de la legalidad consiste en la toma de razón, en conformidad a la ley, de los decretos y resoluciones que deben tramitarse por la Contraloría y en pronunciarse sobre la inconstitucionalidad o ilegalidad de que puedan adolecer. Pero el Contralor deberá darles curso cuando, a pesar de su representación, el Presidente de la República insista con la firma de todos sus Ministros".

La señora BULNES expresa que tiene dos dudas al respecto, y quiere dejar constancia de ellas, sin perjuicio de que las aprueben en forma provisional, a fin de avanzar.

En primer lugar, piensa que la insistencia debe figurar en la parte relativa a la potestad reglamentaria del Presidente de la República. Le merece dudas el hecho de incluirla aquí, y cree que deberán revisarla cuando traten la potestad reglamentaria.

En segundo lugar, estima que esta materia sólo debe formar parte de un texto constitucional, y no sería partidaria de aprobarla en este momento para un acta constitucional. Sólo lo haría muy a futuro, por las razones expuestas anteriormente.

El señor BERTELSEN manifiesta que reiterará en esta oportunidad una idea que ha defendido anteriormente, en el sentido de que la mejor ubicación para el ejercicio de una función de control es, precisamente, cuando se trata en la Constitución el capítulo o el título correspondiente al organismo contralor, y no cuando se trata de la actividad que es objeto de control. Esta es una técnica constitucional que ha contado casi con general aceptación. El control de

constitucionalidad de las leyes, a través del recurso de inaplicabilidad en Chile, está mencionado en el capítulo relativo al Poder Judicial, y nunca ha suscitado problema alguno. Si se establece alguna referencia atinente a lo contencioso administrativo, deberá hacerse en ese mismo capítulo. Cuando se hablaba en Chile del Tribunal Constitucional, había un capítulo aparte donde se mencionaba la forma como se efectuaba el control preventivo de las leyes, y en el capítulo referente al Poder Legislativo había una mera referencia cuando se hablaba de los decretos con fuerza de ley. Lo mismo sucedía con el control político que está ubicado en el capítulo relativo al órgano que controla, y no en el del órgano controlado. Por eso, considera que si van a mencionar en la Constitución el control de la legalidad de los decretos supremos y resoluciones, que hoy día no está explícitamente incluido, deben colocarlo cuando aborden el organismo encargado de controlar; es decir, cuando se trate de la Contraloría General de la República, sin perjuicio de que tal vez haya necesidad de hacer una concordancia cuando se trate del Jefe del Estado y del ejercicio de la potestad reglamentaria. En todo caso, piensa que es necesario especificar en qué va a consistir este control de la legalidad de la Contraloría General de la República.

La señora BULNES hace presente que a lo que se ha referido es a la insistencia; y en ésta ya no existe control. Es atribución del Presidente de la República.

El señor BERTELSEN acota que entonces, a lo menos, habría que colocar "sin perjuicio de la insistencia que pueda efectuar el Presidente de la República…". Pero aquí es preciso dilucidar si el Presidente de la República puede insistir o no puede insistir.

El señor ORTUZAR (Presidente) señala que observa que la señora Bulnes concuerda con que la facultad de representar de la Contraloría esté consagrada naturalmente en este precepto. Como ésta es una excepción a la facultad de representar, porque a pesar de la representación debe dársele curso, lo lógico es establecer la excepción. Pero, si la señora Bulnes observa la redacción, podrá advertir que, en realidad, no se está consignando aquí la facultad del Presidente de la Republica de insistir, sino que, en cierto modo, se está dando por establecida allá, donde realmente habrá que contemplarla, porque dice: "pero deberá darles curso cuando, a pesar de su representación, el Presidente de la República insista con la firma de todos sus Ministros", en conformidad a lo dispuesto en el artículo 72, número tanto, si se quiere para que haya la suficiente coordinación. Es obvio, entonces, que habrá que consultar allá la facultad de insistir: pero eso no quita que aquí también haya que hacer una referencia, por cuanto constituye una excepción al atributo de la Contraloría de poder representar la ilegalidad e inconstitucionalidad de un decreto o resolución del Ejecutivo, impidiendo que pueda llevarse adelante. Porque en

este caso, a pesar de su facultad de representación, puede llevarse adelante.

El señor LORCA señala que además, es necesario dejar completa en una parte toda la institución y no hacer referencia a ella en un sector. Se podrá hacer referencia tal vez; pero cree que debe dejarse consignada completa la institución, pues de lo contrario no se entendería.

El señor ORTUZAR (Presidente) expresa que el precepto diría: "La función de control de la legalidad consiste en tomar razón, en conformidad a la ley, de los decretos y resoluciones que deben tramitarse por la Contraloría y en pronunciarse sobre la inconstitucionalidad o ilegalidad de que puedan adolecer. Sin embargo, el Contralor deberá darles curso cuando, a pesar de su representación, el Presidente de la República insista con la firma de todos sus Ministros", dejando constancia de que la señora Bulnes no es partidaria de su inclusión en un acta constitucional.

—Aprobado.

Agrega que el inciso tercero dispone; "No obstante, si la representación tuviera lugar con respecto a un decreto promulgatorio de una ley o de una reforma constitucional por apartarse de los términos en que hubiere sido aprobada por el Poder Legislativo o Constituyente, o por ser el decreto o resolución contrario a la Constitución Política del Estado, el Presidente de la República, en caso de desacuerdo con la opinión de la Contraloría, deberá remitir los antecedentes al Tribunal Constitucional dentro del plazo de diez días, a fin de que se resuelva la controversia".

Hace presente el señor Presidente que, en estos casos, no puede prevalecer ni la opinión de la Contraloría ni la opinión del Presidente de la República, y la discrepancia debería ser resuelta por el Tribunal Constitucional.

La señora BULNES señala que le merece duda la expresión "los términos en que hubi-ere sido aprobada…" ya que no ve con claridad a qué se refiere específicamente. Podría referirse incluso, a los trámites de la ley.

El señor ORTUZAR (Presidente) expresa que no. Ella se refiere a los términos en que la aprobó el Congreso. O sea, la expresión "términos" se refiere al texto.

La señora BULNES acota que entonces, podría después suscitarse la duda en cuanto a que pudiera decirse que no se aprobó con los trámites legislativos correspondientes. Esa es la expresión respecto de la cual tiene duda. Si la representación tiene lugar con respecto a un decreto promulgatorio por apartarse de los términos, ¿cuál es la facultad del Contralor? Representa,

porque hay un texto que no está de acuerdo con lo aprobado. Ahora, ¿puede el Contralor, apoyándose en este texto, representar porque no cumplió con tal trámite?

El señor CARMONA contesta que esa no es función de la Contraloría.

El señor ORTUZAR (Presidente) cree que no, porque no habla de apartarse de los términos de la Constitución.

El señor LORCA expresa que hay dos aspectos: uno es una omisión de trámite, una cuestión formal. Y lo otro se refiere a un aspecto de fondo, en cuanto a la calidad de los términos de la ley. Son dos cosas completamente distintas.

La señora BULNES hace presente que no quiere que la redacción dé lugar a representar por los dos motivos. Cree que la redacción se presta a duda.

El señor CARMONA estima que la señora Bulnes tiene razón, porque el día de mañana podría suponerse, usando la expresión "términos" referida a plazo, que se hubiera faltado a los plazos de urgencia o a cualquier otro aspecto de la tramitación misma del proyecto de ley. Es preferible, entonces, referirse al texto.

El señor ORTUZAR (Presidente) cree que es mejor, no obstante que la observación, a su juicio, no habría tenido en definitiva posibilidades de prosperar, porque no habla de apartarse de los términos de la Constitución. —En ese caso no cabría ninguna duda—, sino que habla de apartarse de los términos en que hubiere sido aprobado, o sea, se está refiriendo al texto. Pero, como hay una duda, es mejor colocar la palabra "texto" en reemplazo de la expresión "términos".

El señor CARMONA sugiere eliminar la expresión "por el Poder Legislativo o Constituyente", quedando entonces la expresión "por apartarse del texto aprobado".

El señor BERTELSEN observa cierta discordancia entre los dos incisos que se han aprobado, ya que en el que sería inciso segundo aparece que el Contralor debe pronunciarse sobre la inconstitucionalidad o ilegalidad de que puedan adolecer los decretos o resoluciones, pero debe darles curso cuando hay insistencia. Entonces, aparece como que, a pesar de haber representación por inconstitucionalidad, puede haber insistencia, en circunstancias de que en la parte final del inciso tercero se ha establecido que no puede haberla, por lo que sugiere revisar su redacción, a fin de que no quede duda alguna de que, siendo la causa de la representación una posible inconstitucionalidad, no cabe insistir, sino remitir los antecedentes al Tribunal Constitucional,

El señor CARMONA sugiere suprimir en el inciso segundo la expresión "sobre la inconstitucionalidad" quedando el inciso redactado "En el ejercicio de la función de control jurídico, el Contralor General tomará razón en conformidad a la ley de los decretos y resoluciones que deben tramitarse por la Contraloría, y se pronunciará sobre la ilegalidad de que puedan adolecer, pero deberá darles curso cuando, a pesar de su representación, el Presidente de la República insista con la firma de todos sus Ministros", borrando, a continuación, el término "No obstante" prosiguiendo el precepto "Si la representación tuviere lugar con respecto a un decreto promulgatorio de una ley o de una reforma constitucional por apartarse del texto aprobado o por ser el decreto o resolución contrario a la Constitución Política del Estado, el Presidente de la República, en caso de desacuerdo con la opinión de la Contraloría, deberá remitir los antecedentes al Tribunal Constitucional dentro del plazo de diez días a fin de que éste resuelva la controversia", evitando, de esta forma, la duda que se pudiera suscitar sobre la inconstitucionalidad dentro de los términos del inciso segundo y tal como la ha planteado el señor Bertelsen.

El señor ORTUZAR (Presidente) expresa que le parece acertada la proposición del señor Carmona, pues ella le estaría dando al término "ilegalidad" un sentido amplio que permitiría sostener que se puede representar también la inconstitucionalidad, porque, en definitiva, también podrá representarse un decreto inconstitucional, por lo cual cree que podría aprobarse en dichos términos.

El señor GUZMAN manifiesta que está enteramente de acuerdo con el contenido del precepto y sólo desea hacer algunas observaciones de redacción.

En primer lugar, considera inconveniente usar las palabras "la función de control de la legalidad consiste", que se emplean en el primero de los incisos en análisis, porque encierran ellas una definición que estima impropia de un texto constitucional. A su juicio, sería preferible acercarse a la redacción primitiva propuesta por la Mesa en el sentido de encargar directamente esa función de alguna manera al Contralor.

El señor ORTUZAR (Presidente) señala que el tema ya se trató y que, en realidad, la Mesa había propuesto la fórmula que señala el señor Guzmán de que "en el ejercicio de la función de control de la legalidad, el Contralor tomará razón".., etcétera. Sin embargo, el señor Bertelsen consideró que esta función era tan delicada que era preferible precisarla un poco más.

El señor BERTELSEN acota que su observación tenía por objeto cerrar en el texto constitucional la posibilidad de que recayera en manos de la Contraloría General de la República el control a posteriori de los actos administrativos. Por eso propuso que en el inciso primero del artículo 1° se dijera o hubiera una

referencia al control jurídico preventivo.

Añade que se hicieron algunos planteamientos respecto de los decretos y las resoluciones que entran en vigencia de inmediato, antes del trámite de toma de razón, por lo cual se sugirió, entonces, tomar en cuenta las observaciones que había formulado y llevarlas al inciso segundo en una forma indirecta, de modo que la función de control jurídico que se asignara a la Contraloría consistiera inequívocamente en el examen de los decretos supremos o las resoluciones: su toma de razón, o bien, su representación, a fin de que no pudiera quedar duda alguna de que no hay ninguna otra función de control jurídico en manos de la Contraloría.

El señor ORTUZAR (Presidente) acota que ello tiene por objeto evitar que el día de mañana la futura ley orgánica de la Contraloría pueda darle una función de control de la legalidad a posteriori. Esa disposición, entonces, sería inconstitucional, ya que se apartaría de los términos y la concepción que el constituyente atribuyó a aquélla.

El señor GUZMAN expresa que comparte enteramente el objeto, sólo plantea la posibilidad de buscar una fórmula de redacción que satisfaga el objetivo que anuncia el señor Bertelsen, pero que, al mismo tiempo, no signifique entrar a una definición en el texto constitucional. Lo encuentra preferible, ya sea diciéndolo a través de las palabras "sólo tendrá tal función" o algo semejante, o bien, con una frase en el inciso primero que contenga expresamente la regla o norma que se quiere establecer, en el sentido de cerrar el paso a la extensión indebida de ese control a una etapa posterior a la promulgación de los decretos, por lo cual sugiere que se encomiende a la Mesa buscar la fórmula de solución.

—Acordado.

Agrega que la segunda observación se refiere a que entiende, por la lectura que se acaba de hacer, que se suprimiría la expresión "aprobada por el Poder Legislativo o Constituyente", de lo cual se alegra mucho, porque tiende más a oscurecer que a clarificar, Pero plantea a la Comisión la duda de si acaso no sería conveniente precisar que esta aprobación tiene que ser conforme a las normas constitucionales, que ha sido "aprobada en conformidad a la Constitución".

El señor ORTUZAR (Presidente) hace presente que sobre ese particular formuló una observación la señora Bulnes. El temor de ella al empleo de la palabras "apartarse de los términos en que hubiera sido aprobado por el Poder Legislativo" residía en que el día de mañana podría entenderse que la representación de la Contraloría General de la República tiene lugar cuando un

texto constitucional se aparta de los trámites constitucionales o los requisitos "interna corpore" que cada cámara establece en sus reglamentos para la aprobación de determinados proyectos de ley, en circunstancias de que sólo cabe cuando el decreto promulgatorio de la ley o la reforma constitucional se aparta del texto propiamente aprobado.

El señor CARMONA acota que esa no es función de la Contraloría, sino que vendría a ser de la competencia del Tribunal Constitucional.

El señor ORTUZAR (Presidente) añade que igualmente lo sería si se incurre en otro vicio de inconstitucionalidad —el Presidente de la República, por ejemplo, promulga una norma que únicamente ha sido aprobada por una de las cámaras, en un régimen bicameral—, no es labor de la Contraloría pronunciarse al respecto: corresponderá al Tribunal Constitucional o a los propios tribunales ordinarios de justicia decir que eso no es ley, porque no es la expresión de la voluntad soberana manifestada en la forma como la Constitución lo establece.

El señor GUZMAN señala que entiende que es posible entregar la resolución sobre el problema de la inconstitucionalidad de forma a otro organismo, lo que tal vez sea más conveniente. Piensa que probablemente puede ser el Tribunal Constitucional la entidad indicada para ello, de acuerdo con las tradiciones más recientes de la evolución constitucional chilena y la idea de la Comisión de crearlo. Pero le inquieta, por su vaguedad, la expresión "apartarse del texto aprobado", ya que puede prestarse a controversias. Del texto aprobado: ¿Por quién? ¿En qué forma? ¿Hasta dónde alcanza esta facultad? Debe comprenderse que esas palabras darán lugar inmediatamente a la interpretación, la discrepancia y la controversia.

De manera que, si se pudiera evitar estas posibles dudas, cree que sería conveniente hacerlo.

El señor ORTUZAR (Presidente) expresa que la supresión de esa referencia a los Poderes Legislativo y Constituyente nació precisamente a raíz de una duda que surgió acerca de su conveniencia. Incluso, el señor Bertelsen se puso en el caso de que hubiera habido un referéndum y el texto del decreto promulgatorio fuera distinto del aprobado ya en el plebiscito. Por último, aceptando una indicación del señor Carmona, se prefirió no decir nada. Entendiéndose que el texto aprobado es por el órgano constitucional correspondiente y de acuerdo con la Carta Fundamental.

El señor BERTELSEN señala que le parece que no se puede evitar ciertas imprecisiones. Porque, efectivamente, la controversia puede suscitarse sobre si ha habido o no aprobación.

Agrega que en el caso de la anterior forma de tramitar las leyes en Chile, con un texto aprobado por el Congreso, si no hay veto presidencial, no existe problema alguno: es el proyecto de ley aprobado por el Parlamento el que debe aparecer en el texto del decreto promulgatorio. El problema surge cuando, por el examen del veto por parte del Congreso y las posibles insistencias, se producen algunas discrepancias entre el Presidente de la República y el Parlamento en cuanto a qué quedó aprobado y qué se rechazó.

Pero, en todo caso, estima que la Contraloría nunca puede ir más allá. No puede entrar a examinar si el proyecto de ley aprobado por el Congreso y que éste envió al Ejecutivo fue tramitado de acuerdo con las normas constitucionales, legales y reglamentarias. De hacerlo, ello implicaría inmiscuirse en el funcionamiento interno del Parlamento. Debe tenerse en cuenta que se da esta atribución a la Contraloría porque hay decretos promulgatorios. Porque, en el fondo, se está controlando una actividad del Gobierno, que consiste en promulgar.

El señor GUZMAN cree que el análisis del tema puede llevarles a un reexamen de este punto. Porque, en primer término, de la mecánica que la Comisión está aprobando en principio, entiende que, si se produce una insistencia del Presidente de la República respecto de un decreto que la Contraloría ha objetado por ser inconstitucional o por apartarse del contenido de la ley o reforma constitucional que promulga, el propio organismo contralor debe, no obstante, tomar razón del decreto, sin perjuicio de la obligación del Primer Mandatario de enviar los antecedentes al Tribunal Constitucional.

El señor ORTUZAR (Presidente) expresa que en ese caso no puede existir la toma de razón por parte de la Contraloría, ya que lo está representando por inconstitucional. El Presidente de la República tampoco puede insistir, por su parte. En consecuencia, debe resolver el Tribunal Constitucional.

El señor GUZMAN replica que de acuerdo con esa mecánica, entonces, habiendo reparo por razones de inconstitucionalidad o de apartamiento del texto de la ley o de la reforma constitucional aprobada, la Contraloría no toma razón y el Primer Mandatario no puede emplear el método de la insistencia, sino que envía los antecedentes, con su sola firma y determinación al Tribunal Constitucional.

Hace presente que había entendido el asunto en forma diversa. Pero le parece que la mecánica es perfectamente aceptable. No obstante, añade, el problema radica en que si se otorgan facultades a la Contraloría para resolver sobre la congruencia material entre el texto aprobado y el decreto promulgatorio, se le está de alguna manera confiriendo una potestad que entra a analizar la constitucionalidad de forma de una ley, por cuanto, para verificar si esa ley

está aprobada o no, y por lo tanto, si el decreto del Presidente de la República se ajusta o no a lo que fue aprobado, la Contraloría debe al menos verificar ciertas cosas, como una ponderación inevitable de la tramitación a que está sujeta la reforma constitucional o la ley. Por ejemplo, cuando a fines del Gobierno anterior se produjo entre don Salvador Allende y la Contraloría el problema derivado del intento del Presidente de la República de promulgar parcialmente una reforma constitucional, el Contralor debió hacer una ponderación de cuándo se entendía que una enmienda constitucional se encontraba aprobada y en virtud de qué estaba considerando que dicho decreto promulgatorio era meramente parcial. Es inevitable que entre de algún modo a esa materia. No dice que entre a pronunciarse, por ejemplo, sobre si se cumplieron los requisitos de quórum en las Cámaras. Pero un mínimo de análisis acerca de la constitucionalidad de forma tiene que realizarse, para saber cuál es el texto del decreto que se debe promulgar.

Entonces, añade, desea únicamente, a modo de exploración del tema y sin que esto constituya una proposición, plantear si acaso no sería conveniente eliminar esta facultad de la Contraloría, desde el momento en que su aplicación más importante quedaría entregada al Tribunal Constitucional, en lo referente a velar por la constitucionalidad de forma de las leyes.

Si el Presidente de la República promulga como ley un texto que sólo ha tenido aprobación por una de las Cámaras —en el caso de un Parlamento bicameral—, ha incurrido a su juicio, en una falta mucho más grave que si se aparta en una palabra del texto aprobado por ambas ramas del Congreso. Entonces, no le parece necesario, tal vez, hacer esta distinción en el sentido de que, por ser un decreto promulgatorio de una ley o de una reforma constitucional, él debe ir a la Contraloría. Porque están viendo que, tratándose de un decreto promulgatorio de una ley que el Presidente de la República pretende imponer, no habiendo cumplido ésta los trámites constitucionales, el Contralor se vería obligado a tomar razón de ese decreto y sería el Tribunal Constitucional el que resolvería en definitiva.

Ahora, agrega, la fórmula no le satisface del todo. Cree que es preferible clarificar y señalar resueltamente que lo relativo a la congruencia material entre el decreto promulgatorio de una ley o de una reforma constitucional y el texto aprobado en conformidad a las normas constitucionales, deberá apreciarlo, juzgarlo y resolverlo, en caso de controversia, el Tribunal Constitucional, lisa y llanamente, estableciendo los medios para que el Tribunal Constitucional entre en acción.

El señor CARMONA expresa que es partidario del texto tal como está, por la razón de que estima que, para incursionar en la inconstitucionalidad, sea de fondo o de forma, en materia de leyes o de reformas constitucionales, la

Contraloría no puede tener más facultad que la que se le da aquí.

Le parece que deben distinguir algunas cosas. Están dando a la Contraloría una facultad para pronunciarse sobre el decreto promulgatorio de una ley o de una reforma constitucional, por apartarse él del texto aprobado. No se trata de distinguir si el texto que el Congreso considera aprobado en determinada forma, de acuerdo con la mecánica de los vetos, etcétera, es éste o es este otro, sino de una cosa más sencilla: de que el Presidente de la República trata de adulterar, de cambiar, lo que fue realmente aprobado. Entonces, la Contraloría le dice: "No señor; éste es el texto aprobado de la ley o de la reforma constitucional y, por lo tanto, yo represento el decreto promulgatorio". Hay que tornar en cuenta que la Contraloría no dirá la última palabra al respecto, salvo que el Presidente de la República se conforme con la resolución de ella. Porque él puede recurrir al Tribunal Constitucional, que es el que siempre dirá la última palabra en estas materias.

Enseguida, debe suponerse el otro aspecto: que la Contraloría pudiera incursionar en el campo de los trámites de la ley o de la reforma constitucional para decir que el texto que entiende aprobado es éste y el texto que entiende aprobado el Presidente de la República es este otro. Podría pensarse que la Contraloría también pudiera tener alguna atribución. Pero el asunto no lo resolverá ella, sino el Tribunal Constitucional.

Y debe suponerse también que pueda presentarse la cosa más burda: que el Presidente de la República, por ejemplo, tome una reforma constitucional o una ley aprobada por la Cámara de Diputados, y que no haya pasado por el Senado, y trate de promulgarla de esa manera por medio de un decreto. Considera que, en tal caso, la Contraloría también tendría que decirle que no puede dar curso a un decreto de esta naturaleza, por una razón muy sencilla: porque se trata de una ley o de una reforma constitucional inexistente. No cabe un decreto promulgatorio de algo inexistente. Ahí verá, entonces, el Presidente de la República si envía o no los antecedentes al Tribunal Constitucional.

En definitiva, todos los asuntos irán al Tribunal Constitucional en estas materias. Pero piensa que no se producirán conflictos sobre el particular.

El señor ORTUZAR (Presidente) estima que la observación del señor Carmona, que comparte, lleva a la conclusión de que el señor Guzmán tiene razón. Porque lo que nadie discute es que, en definitiva, el Tribunal Constitucional debe resolver si el texto que se desea promulgar es diverso del que constitucionalmente corresponde. De eso no cabe ninguna duda, Pero no parece propio limitar el papel de la Contraloría nada más que a la confrontación material de dos textos. Si, sea por error involuntario, sea por

dolo, el texto comunicado por el Presidente del Senado es distinto del realmente aprobado por ambas Cámaras, ¿por qué no podrá decirlo así la Contraloría, de manera que en definitiva vaya el asunto al Tribunal Constitucional?

El señor BERTELSEN señala que a su modo de ver, en este punto de la promulgación de las leyes y de las reformas constitucionales, la función de la Contraloría no debe entrar a examinar la labor interna del Parlamento. De lo contrario, ahí sí que a lo mejor habría un crecimiento desproporcionado de la Contraloría. A la hora que se le diera atribuciones en este punto, empezaría a ver si en las Comisiones hubo el número de firmas requerido, si el quórum existió, si la sesión comenzó a la hora, si se pasó de la hora, si hablaron las personas que debían hacerlo, si el Presidente de la Comisión cerró antes el debate, etcétera, etcétera. Por ningún motivo desea que la Contraloría pueda intervenir en el examen de la función interna del Parlamento. Únicamente se inclinaría por darle la posibilidad, que se le está concediendo aquí, de provocar una intervención del Tribunal Constitucional, cuando el Presidente de la República no aceptara los reparos del Contralor. Pero, a su modo de ver, el Contralor tiene que aceptar el hecho de que los textos aprobados lo fueron constitucionalmente. En el fondo, él hace un examen de cotejo de textos. No es otra cosa. El examina el decreto promulgatorio.

El señor ORTUZAR (Presidente) expresa que no ve el asunto tan claro todavía. Si el Presidente de la República procede a promulgar el texto que le ha hecho llegar el Presidente del Senado, pero él es manifiestamente distinto del aprobado por el Congreso, ¿por qué no podría la Contraloría decir que ese texto no es el aprobado? Como el problema tendrá que resolverlo necesariamente el Tribunal Constitucional cuando se trate de promulgar un texto distinto del aprobado constitucionalmente, si no permite que sea la Contraloría, que es la que hará un examen de la disposición legal, ¿quién hará valer esta eventual inconstitucionalidad ante el Tribunal Constitucional? ¿El Parlamento mismo? ¿Una persona cualquiera? ¿Por qué privar a la Contraloría de esa posibilidad?

El señor BERTELSEN acota que eso conduciría a que la Contraloría tendría que examinar con todo detalle toda la tramitación de las leyes.

El señor LORCA cree que jamás se ha pensado que la Contraloría puede intervenir en establecer las irregularidades de la tramitación de la ley. Encuentra que eso sería un exceso que la transformaría prácticamente en una especie de tribunal revisor de la ley misma. Para eso existe el Tribunal Constitucional. Recuerda que, cuando se estudió el Tribunal Constitucional, se discutió bastante este punto. Entonces se dijo que todo el proceso de tramitación de la ley quedaba entregado al Tribunal Constitucional, sin ninguna

duda. Y esto se ve muy claro si tienen presente el texto que leyó el señor Presidente referente al procedimiento de formación de la ley, o sea, a la tramitación de la ley. Se trata de una facultad que no puede otorgarse a la Contraloría. Agrega que concede al señor Guzmán el hecho de que el Contralor tendrá que comparar textos para saber en qué términos lo aprobó en definitiva la Cámara o el Senado y cómo se produjo la situación de insistencia. De esta manera sabrá si existe correspondencia exacta entre lo aprobado por el Parlamento y lo promulgado por el Ejecutivo. Pero nunca ha ocurrido que la Contraloría haya calificado la legalidad de la tramitación de la ley.

El señor ORTUZAR (Presidente) expresa que el texto que creó el Tribunal Constitucional dispone que, en el caso de que el Presidente de la República haya promulgado un texto diverso del que constitucionalmente corresponda, el reclamo puede formularse por cualquiera de las Cámaras.

El señor GUZMAN señala que de la discusión va surgiendo que no hay mayor discrepancia ni tampoco una necesidad imperiosa de apartarse del texto inicialmente propuesto por la Mesa. Es indispensable, sí, dejar constancia de que, a fin de que el sistema opere adecuadamente, el Tribunal Constitucional pueda ser puesto en movimiento no sólo por el Presidente de la República o por alguna de las Cámaras, sino también por un quórum minoritario de cada una de las Cámaras, como, por lo demás, lo establecía la Constitución dentro de la normativa sobre el Tribunal Constitucional. Porque el Presidente de la República, en conjunto con la mayoría de ambas Cámaras, puede perfectamente abusar respecto de los derechos que pueda tener la minoría en cuanto a quórum que se exigen y que no se han cumplido, u otras exigencias de este tipo.

Agrega que todo esto nació a raíz de que sostenía que el término "texto aprobado" es incompleto. Analizando el problema más a fondo, estima conveniente introducir alguna adición a tales palabras que impliquen una referencia a que "el texto sea aprobado en conformidad a la Constitución" dejando constancia expresa de las facultades que tiene el Tribunal Constitucional en forma privativa, en cuanto a analizar los distintos trámites que debe cumplir la ley dentro del Parlamento. Por eso es aconsejable dejar constancia de qué es lo que se entiende por "texto aprobado". A lo menos, si no se acoge esta iniciativa, es necesario dejar una referencia muy precisa en la preceptiva sobre la formación de la ley y sobre la tramitación de las reformas constitucionales destinada a determinar cuándo el texto se entiende aprobado, o sea, qué alcance tiene la expresión "aprobación" que en este artículo se menciona. Ello le parece absolutamente indispensable, con el objeto de que no quede lugar a dudas sobre una expresión tan vaga como "texto aprobado", Agrega que no le repugna en absoluto la idea de que la Contraloría pudiera poner en movimiento al Tribunal Constitucional, analizando la

constitucionalidad de fondo, incluso, dentro de la tramitación del Parlamento, puesto que en caso alguno será la Contraloría la que resolverá en esta materia, sino el Tribunal Constitucional. Lo único que pretendía su iniciativa, planteada más bien como texto de análisis que de proposición, era agregar un organismo más a los que pueden poner en movimiento al Tribunal Constitucional; es decir, que aparte del Presidente de la República y del quórum minoritario de cualquiera de las Cámaras también posea tal facultad la Contraloría General de la República.

—Se levanta la sesión.

ENRIQUE ORTUZAR ESCOBAR
Presidente

RAFAEL LARRAIN CRUZ
Prosecretario

REPUBLICA DE CHILE

Actas Oficiales de la Comisión de Estudio de la Nueva Constitución Política de la República

SESION 326ª, CELEBRADA EN MIERCOLES 9 DE NOVIEMBRE DE 1977

Continúa el análisis de las disposiciones relativas a la Contraloría General de la República, en especial lo relacionado con el control jurídico

La Comisión se reúne bajo la presidencia de don Enrique Ortúzar Escobar, con asistencia de sus miembros señores Raúl Bertelsen Repetto, Juan de Dios Carmona Peralta, Jaime Guzmán Errázuriz y la señora Luz Bulnes Aldunate.

Actúa de Secretario, el Prosecretario, señor Rafael Larraín Cruz.

El señor ORTUZÁR (Presidente) declara abierta la sesión en el nombre de Dios.

Manifiesta que en la sesión pasada se facultó a la Mesa para darle una nueva redacción al inciso segundo del artículo 1° de la preceptiva relacionada con la Contraloría, en el sentido de que pudiera expresar que la función de control jurídico que ejerce el Contralor es de carácter preventivo. Sin embargo, meditando este asunto, ha llegado a la conclusión de que sería un error establecer, sea en forma directa o indirecta, que el ejercicio de esa función es meramente preventivo.

Planteó el problema al señor Bertelsen, quien había quedado en conjunto con la Mesa en proponer una redacción, pero manifestó estar de acuerdo con ella. Las razones son las siguientes. En primer lugar, si bien es cierto que, por lo general, la toma de razón implica el ejercicio de una función de control preventivo, no es menos exacto que, tratándose de ciertos decretos de aplicación inmediata, la toma de razón implica precisamente una función de control a posteriori, o sea, después de que el decreto haya surtido sus efectos. Esto ocurre, en especial, cuando se trata de decretos sobre fijaciones de precios, cambios internacionales y otras materias determinadas en la ley orgánica de la Contraloría. Pero hay otra razón de carácter más general: que la función fiscalizadora de la Contraloría, sea en relación al ingreso e inversión de los fondos del Fisco, de las municipalidades y demás servicios, sea respecto del juzgamiento de las cuentas, envuelve, en cierto modo, el control no preventivo, sino que a posteriori de la ilegalidad en que pueden haber incurrido todas estas personas encargadas de recaudar el ingreso y efectuar la inversión de esos fondos o de llevar las cuentas correspondientes.

Por otra parte, es evidente que dentro de la función fiscalizadora de la Contraloría está la de dirigirse en un momento dado a uno de los servicios sometidos a su fiscalización, para señalarle que no está aplicando correctamente la ley orgánica del servicio o el Estatuto Administrativo. Naturalmente, esa sería una función de control de la legalidad a posteriori.

Lo que no puede hacer la Contraloría, en definitiva, es dejar sin efecto un acto de administración, o anularlo; pero eso deriva de que son otros los órganos del Estado que tienen esta atribución, sean los tribunales ordinarios o los contencioso-administrativos.

Por estas razones el señor Bertelsen estuvo de acuerdo en que sería preferible dejar el inciso tal como se había aprobado. Es decir, diría: "En el ejercicio de la función de control de la legalidad, el Contralor General tomará razón, en conformidad a la ley, de los decretos y resoluciones que deben tramitarse por la Contraloría y se pronunciará sobre la ilegalidad de que puedan adolecer; pero deberá darles curso cuando, a pesar de su representación, el Presidente de la República insista con la firma de todos sus Ministros".

Esto es respecto del encargo confiado a la Mesa para proponer una nueva redacción.

El señor GUZMAN pregunta si la expresión sería "En el ejercicio de la función de control de la legalidad" o "En el ejercicio de la función de control de legalidad".

El señor ORTUZAR (Presidente) hace notar que más arriba se expresa: "Un organismo autónomo con el nombre de Contraloría General de la República ejercerá el control de la legalidad de los actos de la Administración…".

El señor GUZMAN observa que luego se agrega: "de los actos de la Administración". Ahí la redacción le parece correcta: "el control de la legalidad de los actos de la Administración". Mas si se habla de un control de la legalidad sin señalar el objetivo, Considera que la redacción es imperfecta. Cree que debiera decir "control de legalidad". Ya se sabe cuál es ese control de legalidad porque antes está expresado. En realidad, es una cuestión de mera redacción.

El señor ORTUZAR (Presidente) admite que la modificación insinuada por el señor Guzmán es preferible porque, en caso contrario, la frase quedaría sin predicado. ¿La legalidad de qué? es cierto que está dicho arriba pero aparece muy distante. Entonces, se diría: "En el ejercicio de la función de control de legalidad, el Contralor General.

—Aprobada.

El inciso tercero, de acuerdo con la proposición formulada por el señor Carmona, fue redactado en los siguientes términos:

"Si la representación tuviere lugar con respecto a un decreto promulgatorio de una ley o de una reforma constitucional por apartarse del texto aprobado o por ser el decreto o resolución contrario a la Constitución Política del Estado, el Presidente de la República, en caso de desacuerdo con la opinión de la Contraloría, deberá remitir los antecedentes al Tribunal Constitucional dentro del plazo de diez días a fin de que éste resuelva la controversia".

Como se recordará, al término de la sesión la frase "por apartarse del texto aprobado" dio lugar a un extenso debate en el seno de la Comisión, ya que, en concepto de algunos de sus miembros, podría permitir que la Contraloría hiciera un estudio del texto del decreto promulgatorio que fuera más allá de la simple confrontación material entre el texto aprobado por el Congreso o por quien corresponda, en su caso, si ha habido un plebiscito, y el decreto promulgatorio del mismo. Sin embargo, meditando sobre esta materia, personalmente concluyó en que tenía razón el señor Guzmán cuando, al término de la sesión, preguntó: ¿Por qué no darle a la Contraloría esta facultad de poder revisar si el decreto promulgatorio de la ley o de la reforma constitucional se ajusta realmente al texto aprobado? Y le encuentra razón, porque cree que no es posible limitar esta atribución de la Contraloría a una simple confrontación material.

Por de pronto, hay un caso en que necesariamente tendrá que ir más allá, y es en el caso en que tome razón de un decreto con fuerza de ley, porque estará obligada —y lo estaría hoy día dentro de la Constitución, de acuerdo con el artículo 44, número 15— a determinar si el decreto con fuerza de ley se ajusta o no se ajusta a la ley delegatoria. Es decir, si está concebido dentro de los términos y dentro del marco constitucional en que el legislador facultó al Presidente de la República para dictar este tipo de decretos leyes; no se va a limitar a ir, simplemente, a una confrontación material.

Por otra parte, qué inconveniente hay, cuando lo que interesa es precisamente preservar el Estado de Derecho para que la Contraloría General de la República pueda realmente revisar si el decreto promulgatorio de una ley o de una reforma constitucional se ajusta al texto efectivamente aprobado por el Parlamento. Dice por el Parlamento, porque, en general, lo va a ser por éste.

No ve que haya ningún inconveniente, si en definitiva el asunto tendrá que ser necesariamente resuelto, corno debe serlo hoy día, por el Tribunal, Constitucional. En el sistema que regía antes, si se dictaba un decreto promulgatorio que se apartara de los términos de la ley aprobada por el Parlamento, correspondía al Tribunal Constitucional resolver esta materia, sólo que lo hacía a iniciativa de cualquiera de las dos Cámaras. Pero puede suceder incluso que las Cámaras no planteen el problema. ¿Qué inconveniente hay si la Contraloría necesariamente tendrá que analizar el decreto promulgatorio, para poder señalar en un momento dado que este decreto promulgatorio no corresponde y no coincide con el texto aprobado, si en definitiva será el Tribunal Constitucional el que tendrá que resolver?

De modo que estima conveniente mantener la frase tal como la propuso el señor Carmona. Naturalmente, la Contraloría no va a entrar a un examen exhaustivo del trámite que los autores denominan "interna corporis".

De manera que se inclina por mantener la redacción propuesta por el señor Carmona e incluso por darle a esta disposición el sentido y alcance que señalaba el señor Guzmán, en el entendido de que la Contraloría hará uso discrecional de esta atribución. Y por último, si fuera más allá y pretendiera que el texto del decreto promulgatorio no corresponde al texto aprobado por el Parlamento y tratara de inmiscuirse en lo que se denomina "interna corporis", quiere decir que si no tiene razón, el Tribunal Constitucional no se la dará.

El señor CARMONA está de acuerdo con la expresión. Considera que, por lo demás, precisar en esta materia hasta dónde va a llegar la Contraloría, es algo que va a resolver el Tribunal Constitucional con su jurisprudencia. -

El señor ORTUZAR (Presidente) señala que es muy difícil fijar límites en un texto constitucional. ¿Cómo decir que se va a limitar simplemente a una confrontación material? No se podría, y se estaría causando un daño al Estado de Derecho. Probablemente el único órgano que va a estudiar con criterio eminentemente técnico y jurídico si el decreto se ajusta o no se ajusta al texto aprobado por el Parlamento, va a ser la Contraloría. De manera que considera que eso es una ventaja.

El señor GUZMAN ante esa perspectiva, se inclina por emplear alguna expresión que le diera al término aprobado una calificación. Esa expresión podría ser, por ejemplo, que hubiere sido constitucionalmente aprobado o que hubiere sido aprobado conforme a la Constitución. Sería la fórmula práctica de materializar la indicación que formuló ayer.

En segundo término, señala que le parece conveniente explicitar que, en este evento, no procede la insistencia, porque aunque está en el ánimo de la Comisión y podría desprenderse implícitamente del texto que está aprobado, no queda nítido e indiscutible, porque la obligación del Presidente de la República de enviar los antecedentes al Tribunal Constitucional podría entenderse que es sin perjuicio de su facultad para insistir. Es evidente que esa interpretación no sería la más correcta y, además, no estaría conforme con el espíritu de la Comisión, Pero a la luz de la letra del texto podría prestarse a dudas la redacción que se está configurando.

Enseguida, sugiere la posibilidad de reemplazar la palabra "deberá" por "podrá remitir los antecedentes", para dejar en claro que ésa es una facultad que tiene el Presidente de la República en caso de que no quiera allanarse al criterio de la Contraloría. El texto que se ha propuesto sugiere la misma idea en la frase "en caso de desacuerdo con la opinión de la Contraloría". Pero tal vez podría borrarse esa frase con la simple expresión "el Presidente de la República podrá remitir los antecedentes al Tribunal Constitucional dentro del plazo de 10 días a fin de que éste resuelva la controversia". Se entiende que si

no lo hace, sencillamente, si se ha dejado en claro antes que no procede la insistencia, es porque el Presidente de la República se ha allanado al criterio del Contralor esto último es una simple sugerencia de redacción, porque no cree que ofrezca inconveniente la fórmula en que está concebido el precepto en este instante.

El señor CARMONA, con respecto a las tres observaciones que hace el señor Guzmán hace presente lo siguiente. Tiene dudas acerca de la conveniencia de la primera observación, en el sentido de agregar un calificativo a la expresión "texto aprobado", porque plantea todo el problema de la inconstitucionalidad de forma. Se va a dar a la Contraloría una competencia que puede ir más allá de lo conveniente.

Luego, las otras dos observaciones las comprende perfectamente. Se podría suprimir la frase "en caso de desacuerdo con la opinión de la Contraloría". Aceptar que es facultativo para el Presidente. Decir, entonces: "El Presidente de la República podrá". Y tal vez reemplazar la expresión "en caso de desacuerdo con la opinión de la Contraloría" por "el Presidente de la República no podrá insistir",… y podrá remitir los antecedentes al Tribunal Constitucional dentro del plazo"...

El señor BERTELSEN, respecto de las observaciones formuladas por el señor Guzmán, estima que la primera de ellas no procede, por lo siguiente: podría indicar que hay textos legales o textos de reformas constitucionales aprobados de acuerdo con la Constitución y otros que han sido aprobados de otra forma. Es la Constitución precisamente, en lo relativo al proceso de formación de las leyes y de tramitación de las reformas constitucionales, la que indica cuándo un texto ha sido aprobado. Entre los artículos relativos a la tramitación de las leyes de la Constitución de 1925, en varios preceptos hay indicaciones de que el texto ha quedado aprobado. Si el Presidente de la República ha vetado, se puede producir tal o cual situación si el Congreso insistía; si no lo ha vetado está de acuerdo con las Cámaras, De modo que de ahí es de donde se deduce cuando el texto está aprobado. No es conveniente hacer constantemente esta referencia de "aprobado de acuerdo con la Constitución"; porque habría que hacerlo continuamente. Debería decirse, por ejemplo, "decreto supremo aprobado de acuerdo con la Constitución". Se entiende que el único texto legal aprobado es el que lo ha sido de acuerdo con la Carta Fundamental, y ello evita, además, el delicado problema a que se refirió el señor Carmona del control constitucional formal. Por eso, prefiere dejar una expresión genérica, como la que mencionaba ayer, por las razones dadas por el señor Presidente en el sentido de que, en definitiva, será el Tribunal Constitucional el que determinará, de acuerdo con la jurisprudencia, los respectivos campos de acción.

En cuanto a las otras observaciones, debe tenerse cuidado al decir que "podrá remitir los antecedentes al Tribunal Constitucional" por las razones que pasa a exponer. Podría ser que al usar la forma verbal "podrá" en vez de "deberá" se salve efectivamente el problema de que el Presidente de la República pueda aceptar la representación de la Contraloría y corregir los errores, pero no remitir los antecedentes al Tribunal Constitucional por cuanto ello sería ocioso. Lo que sí es peligroso es que quede este término "podrá" cuando el Presidente de la República no acepte las observaciones de la Contraloría y alegue que, de acuerdo con la Constitución, es facultativo enviar los antecedentes al Tribunal Constitucional, y no lo haga, y se produzca una situación parecida a la del año 1973. A su juicio, debe quedar claramente establecido —y en eso está de acuerdo con el señor Guzmán— que no cabe ahí decreto de insistencia. Debe establecerse en la Constitución que en esos dos casos no procede la insistencia, pero también desea que se precise con claridad que es obligación del Presidente de la República, en caso de que no se conforme con las observaciones de la Contraloría, remitir los antecedentes al Tribunal Constitucional, a fin de que no se produzca un vacío u omisión constitucional y el Jefe del Estado no remita los antecedentes y tampoco acepte las observaciones de la Contraloría, caso en el cual burlaría al Congreso.

El señor ORTUZAR (Presidente) concuerda con los señores Bertelsen y Carmona en cuanto a que no sería conveniente agregar la expresión "aprobado de acuerdo con la Constitución", por las razones que se han señalado y porque la Constitución no puede ponerse en el caso que el Parlamento apruebe un texto legal en forma distinta de lo que establece la Constitución. Por lo demás, si ello ocurre, querría decir que no está aprobado, y, precisamente, en ese evento, es cuando la Contraloría podrá ejercer su facultad de representar la inconstitucionalidad. Cree conveniente destacar nítidamente que en tales casos el Presidente de la República no tiene la facultad de insistir. En eso está de acuerdo con el señor Guzmán. Pero piensa como el señor Bertelsen que es inconveniente sustituir la expresión "deberá" por "podrá", no sólo por las razones que él señaló, sino porque, además, si ello es facultativo, podría. ocurrir que el Presidente de la República se limite a no hacer nada y, prácticamente, no haya decreto promulgatorio de la ley, pues es distinto cuando se trata simplemente de un decreto o resolución administrativa propiamente tal, porque en ese caso es evidente que si la Contraloría lo objeta y el Presidente de la República no hace nada, el decreto no tiene eficacia ni vida jurídica. Pero aquí debe necesariamente tener vida jurídica por tratarse de un decreto promulgatorio de una ley y, por lo tanto, si se estima que es facultad del Jefe del Estado remitir los antecedentes, y no hace nada y no los remite, podría suceder que la ley quedara en definitiva sin decreto que la promulgue. Por eso debe mantenerse la expresión.

El señor CARMONA observa que aquí cabría la otra disposición que, a su

entender, debe figurar en la Constitución, en el sentido de que cuando no se promulgue, cualquiera persona puede pedir la promulgación de la ley.

El señor GUZMAN, retira la primera indicación por cuanto le han convencido las razones que se han dado, y cree que si en el capítulo referente a la formación de las leyes se precisa en forma clara cuando se entiende aprobado un proyecto de ley o de reforma constitucional, no es necesaria la aclaración que había pedido y que podría prestarse a los inconvenientes señalados.

En cuanto a la segunda indicación, parece haber consenso al respecto, y por eso no insiste en ella. No la reitera en cuanto a las razones, pero la deja formulada para que se apruebe por estimar importante esclarecer que no procede la insistencia en estos casos.

En lo referente a la tercera observación, es evidente que no podría admitirse la posibilidad de que el Presidente de la República no hiciera nada, si se tratara de un decreto promulgatorio de una ley o de una reforma constitucional, pero no se debe olvidar que aquí también se está considerando la posibilidad de un simple decreto o resolución presidencial que fuera contrario a la Constitución, caso en el cual el Presidente de la República sí que podría no hacer nada, y el hecho de allanarse al criterio de la Contraloría puede implicar la no dictación del decreto. Naturalmente que, en el caso de los decretos promulgatorios de leyes o de reformas constitucionales, el allanarse al juicio del organismo contralor debe significar la promulgación del texto que la Contraloría estima que corresponde a las normas aprobadas, porque allí es donde se produce el desacuerdo. Por eso no tiene temor ni inquietud de que se pudiera dejar un vacío en términos de que el Presidente de la República, en el caso de los decretos promulgatorios de leves o de reformas constitucionales, no hiciera nada, máxime si se tiene presente que el Tribunal Constitucional puede ser puesto en movimiento —y así deberá consagrarse en el capítulo pertinente— por un quórum minoritario de cualquiera de ambas Cámaras, las que, en plazos que armonicen con los que se establecerían en este artículo, estarán en condiciones de hacer valer el derecho que, como cuerpos legislativos, tienen para que se promulgue una ley que, eventualmente, el Presidente de la República quisiera dejar sin promulgar, a pretexto de que hay una contienda con la Contraloría.

De esa manera es como ve salvado ese riesgo. En cambio, el carácter facultativo que el Jefe del Estado tiene de remitir los antecedentes al Tribunal Constitucional deja en claro que, si se allana a las observaciones de la Contraloría, no es necesario que los envíe, y procede sencillamente de acuerdo a la forma como la Contraloría lo ha representado. Dice todo esto porque le choca la expresión "en caso de desacuerdo con la opinión de la Contraloría", y no la considera una frase propia de un texto constitucional. Además, no apunta

directamente al objetivo que se está persiguiendo, porque más que un desacuerdo con la opinión de la Contraloría, la figura se produce cuando el Presidente de la República insiste en querer hacer prevalecer su criterio distinto del de ese organismo. Bien podría el Primer Mandatario seguir en desacuerdo con dicha opinión, pero, por razones de bien público, de consideraciones políticas, allanarse a su criterio. No le parece que un texto constitucional deba usar la expresión "en caso de desacuerdo con la opinión de la Contraloría". Inclusive, estima que la frase "opinión de la Contraloría" no es ajustada por cuanto este organismo no emite opiniones, sino dictámenes y resoluciones. Por eso, preferiría obviar la frase, y en tal ánimo discurrió la posibilidad de cambiar el vocablo "deberá" por "podrá", y decir que "el Presidente de la República podrá remitir los antecedentes al Tribunal Constitucional dentro del plazo de diez días a fin de que éste resuelva la controversia".

Ha formulado su proposición en el entendido de que, por una parte, se explicitaría que no procede la insistencia, y, por otra, que en el capítulo relativo al Tribunal Constitucional se facultaría a un quórum minoritario de cualquiera de las dos Cámaras para que en un plazo que resulte congruente con éste, exija el pronunciamiento del Tribunal Constitucional si el Presidente de la República no desea promulgar un texto legal o reforma constitucional aprobados en conformidad a la Constitución, o bien pretende promulgar uno distinto, el cual, por cualquier causa, no ha sido representado por el Contralor. Porque también hay que ponerse en tal caso. Puede ocurrir que el Contralor no represente la discordancia entre el decreto promulgatorio y el texto aprobado, pero que las Cámaras estimen que la hay. En este caso las Cámaras deben tener el derecho de recurrir al Tribunal Constitucional por medio de un quórum minoritario.

Por eso piensa que ese derecho de las Cámaras debe mantenerse en cualquier evento; y, establecido, le parece que se obvian los inconvenientes señalados respecto de su indicación.

El señor ORTUZAR (Presidente) manifiesta que es evidente que nadie ha pensado que las Cámaras no conserven ese derecho fundamental. Para salvar lo que al señor Guzmán ha llevado a sustituir la expresión "deberá" por "podrá" sería más razonable buscar otras expresiones que sustituyan esa frase. Se podría decir por ejemplo: "Si el Presidente de la República no se conformara con la representación de la Contraloría o no estuviere conforme con ella…", en fin, buscar cualquiera otra expresión que sea más jurídica y más acorde con el lenguaje constitucional; pero lo que no le parece conveniente y puede conducir a equívocos, aun en el evento de mantener la facultad de las Cámaras, es el hacer facultativo para el Presidente, cuando él está realmente en desacuerdo, remitir los antecedentes al Tribunal Constitucional, porque no van a faltar los

intérpretes que digan que en tal caso es dudosa la competencia del Tribunal Constitucional; porque por qué dijo el constituyente que era facultad del Presidente de la República remitirlos o no. Siempre que haya desacuerdo o disconformidad del Presidente con la representación de la Contraloría, éste debe remitir los antecedentes al Tribunal Constitucional, sin perjuicio de las facultades de las Cámaras, que se pueden ejercer obviamente en forma del todo independiente con respecto al Presidente.

El señor CARMONA, en cuanto a la posibilidad de dar una nueva fórmula a la insistencia en la situación que se estudia, piensa en la siguiente: si en el segundo inciso la insistencia significa, con la firma de todos los Ministros, la obligación de la Contraloría de dar curso al decreto representado, y en el tercer inciso se persistiera en la insistencia del Presidente de la República, pero con la obligación de remitirla como trámite previo al Tribunal Constitucional para que resuelva la controversia.

El señor GUZMAN pregunta al señor Carmona si, resuelto el asunto por el Tribunal Constitucional, el Presidente de la República estaría entonces facultado para insistir con la firma de todos los Ministros.

El señor CARMONA dice que no; que va a lo siguiente: en estos casos específicos, la Contraloría representa y dice que el enviado no es el texto aprobado. El Presidente, con la formalidad de exigirles la firma a todos sus Ministros, insiste en su punto de vista; pero esa insistencia no significa que la Contraloría deba dar curso al decreto, sino que significa que los antecedentes se envían automáticamente al Tribunal Constitucional, para que él resuelva la controversia.

El señor ORTUZAR (Presidente) considera que esa sería una solución, pero que tiene un inconveniente, porque la característica de la insistencia es precisamente hacer prevalecer la voluntad del Presidente de la República con la firma de todos los Ministros, a pesar de la ilegalidad del decreto. En cambio, si es el Tribunal Constitucional el que dice que el decreto es constitucional, en realidad, no es tal insistencia. Quiere decir que el decreto estaba perfectamente ajustado a la Constitución. Reconoce que se trata de una fórmula muy ingeniosa; pero por qué no plantearlo derechamente, porque en este caso no hay propiamente insistencia.

El señor CARMONA señala que hay insistencia del Presidente, porque éste va a estar en desacuerdo con la opinión de la Contraloría. Por esa razón no le gusta la frase. En tal sentido coincide con el señor Guzmán, porque, estando en desacuerdo, el Presidente puede conformarse. Se le va a decir aquí al Jefe del Estado que no cabe la insistencia, cuando en realidad está insistiendo; pero en este caso la insistencia no produce el efecto jurídico de vencer el Presidente y

obligar al Contralor a dar curso al decreto respectivo, sino que produce el efecto jurídico de que los antecedentes deben remitirlos al Tribunal Constitucional, para que resuelva la controversia.

El señor BERTELSEN concuerda con lo dicho por el señor Presidente hace un momento. Todo se solucionaría cambiando la frase. Propone concretamente la siguiente: "En caso de no conformarse con la representación de la Contraloría, deberá remitir los antecedentes al Tribunal Constitucional dentro del plazo de diez días, a fin de que éste resuelva la controversia". Con eso se salva el reparo planteado por el señor Guzmán —a quien le encuentra toda la razón— respecto a que la frase "en desacuerdo con la opinión" no es propia de un texto constitucional. En definitiva, el Presidente va a seguir en desacuerdo con la opinión de la Contraloría. Se supone que él está íntimamente convencido de la corrección de lo que hizo anteriormente. No se puede suponer mala fe en los actos de los gobernantes. Sin embargo, ante esta discrepancia del Presidente de la República y del organismo contralor, manifestada en la representación del Contralor, el Presidente de la República tiene dos o tres actitudes. En dos de ellas, se conformaría con la representación del Contralor. Estas dos situaciones en que se conformaría serían las siguientes: acoge las observaciones del Contralor y modifica el texto del decreto promulgatorio de una ley o modifica el texto del decreto supremo para aceptar las indicaciones de la Contraloría; o bien —otra forma de conformarse con la representación— no hace nada. En caso de no conformarse con la representación de un decreto promulgatorio, donde la no conformidad significa persistir en su idea de promulgar como él quiere, tiene que enviar los antecedentes al Tribunal Constitucional. En el caso de los decretos supremos, el no conformarse es querer dictarlo. En tal evento, debe enviar igualmente los antecedentes al Tribunal Constitucional.

En lo que desea ser lo más convincente posible es en que, a su juicio, no puede quedar un vacío como el que podría eventualmente producirse con lo sugerido por el señor Guzmán en el sentido de que "podrá" remitir los antecedentes. Como decía el señor Presidente, no van a faltar los intérpretes que digan que "en este caso es facultativo recurrir al Tribunal Constitucional". Y no confía en la plena eficacia de las soluciones subsidiarias indicadas por el señor Guzmán en el sentido de que otras autoridades pueden recurrir al Tribunal Constitucional. Efectivamente, en el ánimo de todos está el que puedan hacerlo otras autoridades, los presidentes de las Cámaras, como es el caso francés; o alguna minoría parlamentaria, como fue el caso chileno tomado de la constitución alemana. Pero es posible que estas otras autoridades tampoco recurran o que se venza el plazo para hacerlo. Lo deseable es que no quede ninguna duda: tratándose de la promulgación de un texto legal o de un texto constitucional, si el Presidente de la República no está de acuerdo con la representación del Contralor General de la República, el asunto debe

plantearse al Tribunal Constitucional, para que éste decida. Con tal modificación no es necesario emplear la fórmula planteada por el señor Carmona.

El señor ORTUZAR (Presidente) está de acuerdo con el señor Bertelsen. En realidad, tiene razón el señor Carmona cuando dice que el Presidente de la República está insistiendo. Es cierto. Pero es una insistencia distinta. Tiene un efecto también distinto. Como ya hay una concepción jurídica tradicional de lo que es la insistencia, preferiría decir que en caso de no conformarse con la representación de la Contraloría, "deberá remitir los antecedentes"... Es cierto que está insistiendo; pero no necesita la firma de todos los Ministros ni la insistencia produce el efecto de obligar al Contralor a cursar el decreto correspondiente.

El señor GUZMAN está de acuerdo en la idea de no hablar en este caso de la insistencia, porque no se justifica comprometer la firma de todos los Ministros de Estado si la resolución no va a prevalecer con ese solo hecho, sino que simplemente la firma de todos los Ministros de Estado sería un requisito para que el conflicto fuera zanjado por el Tribunal Constitucional. La idea de que firmen todos los Ministros de Estado con el Presidente es para hacerlos responsables, junto con él, de una resolución que va a tener eficacia por ese solo hecho. De manera que en esa perspectiva no se inclina por la idea de introducir la insistencia en este precepto.

En segundo término, comparte las observaciones del señor Presidente de la Comisión y de sus demás miembros en cuanto al riesgo que podría tener la expresión "podrá" si ella está referida a los decretos promulgatorios de leyes o de reformas constitucionales, pero considera que tal vez la dificultad reside en que se está tratando de buscar una redacción común a dos figuras perfectamente diferentes: una, los decretos promulgatorios de leyes o reformas constitucionales y, otra, aquellos decretos o resoluciones que sean simples decretos supremos representados por la Contraloría en razón de inconstitucionalidad. Son dos figuras muy distintas, porque justamente en este último tipo, de decretos supremos, el Presidente de la República puede no hacer nada, que no es lo mismo que conformarse con el criterio de la Contraloría.

El señor BERTELSEN dice que él lo interpreta como una forma de conformarse, pero la verdad es que si el Presidente no hace nada, no se está conformando con el criterio de la Contraloría. Allanarse a un criterio, conformarse con un criterio, es seguirlo, y de algún modo el Presidente tendría que explicar el acogimiento que da a las observaciones de la Contraloría. El no hacer nada no es conformarse con la opinión del organismo contralor.

Con los antecedentes discutidos resulta tan claro el acuerdo de la Comisión que podría la Mesa, una vez más, quedar facultada para mejorar la redacción, porque todas las dificultades o todas las posibles variantes derivan de que se está buscando una fórmula común para dos realidades o dos situaciones completamente distintas, como son los decretos promulgatorios, por una parte, y los decretos supremos que se estimen inconstitucionales, por la otra.

Al señor ORTUZAR (Presidente) le da la impresión de que hay que completar estas expresiones, hay que interpretarlas con un criterio y un sentido jurídico, porque es evidente que si el Presidente de la República no hace nada, quiere decir que ha manifestado su conformidad con el criterio de la Contraloría.

El señor GUZMAN considera muy grave que se estime así, porque se podría entender que en el caso de decretos promulgatorios de leyes, el Presidente de la República se ha conformado al criterio de la Contraloría al no hacer nada. Parece que sería muy delicada esa interpretación.

Lo que todos quieren es crear una redacción que no deje posibilidad a equívocos en ese sentido, porque si se estima que conformarse con el criterio de la Contraloría o allanarse a él, comprende la posibilidad de no hacer nada, se puede dejar una situación muy incierta en torno del problema de los decretos promulgatorios. En cambio, todas las argumentaciones son muy sólidas en cuanto a la necesidad de no usar la expresión "deberá" cuando se trate de decretos promulgatorios. Tratándose de decretos supremos impugnados por inconstitucionalidad, no ve por qué hay que configurar una fórmula imperativa. Son estos decretos simples expresiones de la voluntad del Presidente de la República, que podría dejar sin efecto por su sola decisión. No cabe entonces la expresión "deberá". El Presidente de la República sólo deberá enviar los antecedentes al Tribunal Constitucional en el caso de los decretos promulgatorios. Por eso es que insiste en que hay un problema: se está tratando de englobar bajo una misma denominación a dos situaciones distintas.

El señor ORTUZAR (Presidente) manifiesta que conviene aclarar un poco los términos.

Si la representación de la Contraloría tiene lugar con respecto a un decreto promulgatorio de una ley o de una reforma constitucional, por apartarse del texto aprobado, el Presidente de la República no tiene la facultad de insistir.

Ahora, pueden ocurrir dos cosas: que el Presidente se conforme con la representación de la Contraloría, o que no se conforme. Si se conforma con la representación del organismo contralor, en cuyo caso no va a remitir los antecedentes al Tribunal Constitucional, obviamente, tiene que dictar un nuevo

decreto promulgatorio, ajustado a las observaciones que haya formulado la Contraloría. Si no lo hace, entrará en juego la disposición constitucional que señalaba denante el señor Carmona en el sentido de que se podrá pedir al Tribunal Constitucional que el Presidente de la República promulgue el decreto respectivo por no haber cumplido éste con su obligación de hacerlo.

De manera que, o el Presidente de la República se conforma, en cuyo caso necesariamente debe dictar el decreto promulgatorio de acuerdo con las observaciones formuladas por el organismo contralor y, si no lo hace, no está cumpliendo la Constitución; o no se conforma, caso en que debe necesariamente remitir los antecedentes al Tribunal Constitucional. Esto en el caso de un decreto promulgatorio de una ley o de una reforma constitucional.

Si se trata de un decreto o resolución contrario a la Constitución, que no es promulgatorio de un texto legal o de un texto de reforma constitucional, la situación es la siguiente. Si el Presidente de la República se conforma con el criterio de la Contraloría, no ha pasado nada; quiere decir que el decreto lisa y llanamente no tiene existencia jurídica, no nace a la vida jurídica. Si no se conforma, y quiere insistir en este decreto porque lo estima constitucional, debe remitir los antecedentes al Tribunal Constitucional.

La disposición diría, para verla en su integridad, lo siguiente:

"Si la representación tuviere lugar con respecto a un decreto promulgatorio de una ley o de una reforma constitucional por apartarse del texto aprobado, por ser el decreto o resolución contrario a la Constitución Política del Estado, el Presidente de la República no tendrá la facultad de insistir, y en caso de no conformarse con la representación de la Contraloría, deberá remitir los antecedentes al Tribunal Constitucional dentro del plazo de diez días a fin de que éste resuelva la contienda".

El señor GUZMAN está absolutamente de acuerdo con la meridiana explicación que ha dado el señor Presidente.

Deja su inquietud planteada en cuanto a si el texto que se ha buscado es el que refleja más inequívocamente esa explicación tan meridiana, o se presta para discusiones ulteriores. Tiene el temor de que se preste para eso.

El señor ORTUZAR (Presidente) propone aprobar el texto así, sin perjuicio de que la Mesa lo revise, como lo quiere el señor Guzmán, y encuentre una fórmula mejor.

El señor GUZMAN anuncia que también trabajará un poco en esto para preparar una fórmula posible.

—Aprobado.

El señor ORTUZAR (Presidente) lee el inciso siguiente, que dice:
"La Contraloría en ningún caso dará curso a los decretos que excedan el límite señalado en el número 10 del artículo 72 de la Constitución y remitirá copia íntegra de los antecedentes a la Cámara de Diputados".

El señor BERTELSEN observa que hay que cambiar la referencia y hacerla al inciso penúltimo del artículo veintiuno.

Agrega que está de acuerdo con la idea de la disposición en el caso de los decretos de pago los decretos de emergencia. Aquí, realmente, no puede el Presidente de la República, ni aun con la firma de todos sus Ministros, superar la posición de la Contraloría. Pero, le gustaría buscar una fórmula más elegante para expresar la idea.

El señor ORTUZAR (Presidente) señala que el artículo 72 número 10 dice: "Cuidar de la recaudación de las rentas públicas y decretar su inversión con arreglo a la ley. El Presidente de la República con la firma de todos los Ministros de Estado podrá decretar pagos no autorizados por la ley, sólo para atender necesidades impostergables derivadas de calamidades públicas, de agresión exterior, de conmoción interna o del agotamiento de los recursos destinados a mantener servicios que no puedan paralizarse sin grave daño para el país. El total de los giros que se hagan con estos objetos, no podrá exceder anualmente del dos por ciento (2%) del monto de los gastos que autorice la Ley General de Presupuestos. Se podrá contratar empleados con cargo a esta misma ley, pero sin que el ítem respectivo pueda ser incrementado ni disminuido mediante traspasos. Los Ministros de Estado o funcionarios que autoricen o den curso a gastos que contravengan lo dispuesto en este número serán responsables solidaria y personalmente de su reintegro, y culpables del delito de malversación de caudales públicos".

Parece lógico, observa, que la Contraloría aquí no dé curso en caso alguno a estos decretos, porque la Carta Fundamental ha permitido una excepción, pero lo ha hecho dentro de ciertos límites y de cierto marco. Si el Presidente de la República, con la firma de todos sus Ministros, pretende ir más allá del extremo a que puede llegar, es lógico que la Contraloría no curse los decretos.

El señor CARMONA hace notar que aquí no cabe la insistencia en caso alguno y sugiere trasladar esto al inciso segundo.

Se suprimiría esa remisión de copia íntegra de los antecedentes a la Cámara de Diputados. Si no cabe la insistencia, ¿para qué hacerlo?, pregunta.
El señor ORTUZAR (Presidente) anota que la insistencia cabe, en virtud de este

inciso.

El señor GUZMAN cree que esto se ha previsto a fin de que pueda estudiarse la posibilidad de una acusación respecto del Contralor, pero no del Presidente, por si aquél ha hecho un uso abusivo de sus facultades.

El señor BERTELSEN dice que no procede, porque, si la Contraloría no da curso y debe remitir los antecedentes, ese funcionario ha cumplido con su deber.

El señor GUZMAN puntualiza que siempre que realmente el decreto excediera del límite señalado en el Nº 10 del artículo 72. Sin embargo, entiende que la remisión que se pide enseguida es para que la Cámara de Diputados estudie el caso y determine si el Contralor ha hecho uso abusivo de sus facultades, por lo que procedería establecer un juicio político en su contra.

El señor CARMONA pregunta si eso es notable abandono de sus deberes.
El señor GUZMAN responde que a su parecer si, si se tratara de un ejercicio arbitrario y eventualmente reiterado de un abuso.

El señor BERTELSEN expresa que, en todo caso, esto tendrá que revisarse cuando se vean las atribuciones fiscalizadoras de la Cámara.

El señor ORTUZAR (Presidente) concluye que, por ahora, en consecuencia, se aprobaría en estos términos,

El señor CARMONA considera que sería mejor facultar a la Mesa para buscar una ubicación adecuada. Tampoco le satisface la redacción de los dos últimos incisos.

El señor BERTELSEN explica que por ser demasiado fiel a la letra de la Constitución de 1925, se cambió un poco su sentido. El señor Presidente dice, en el anteproyecto: "Asimismo, enviará copia a la misma Cámara de los decretos de que tome razón y que se dicten con la firma de todos los Ministros de Estado, conforme a lo dispuesto en el inciso segundo de este artículo". Es el caso de la insistencia. Seguramente, esto se tomó del inciso final del artículo 21 de la Carta Fundamental, que dice que "también enviará copia a la misma Cámara de los decretos de que tome razón y que se dicten con la firma de todos los Ministros de Estado, conforme a lo dispuesto en el precepto citado en el inciso anterior". El inciso anterior es el penúltimo y se refiere a los decretos de emergencia, mientras que el señor Presidente se ha referido en el inciso final a los decretos de insistencia.

El señor CARMONA insiste en que convendría trasladar esto al inciso segundo.
El señor BERTELSEN señala que quizás esta reiteración de la necesidad de

remitir los antecedentes a la Cámara aclara un poco la razón de ser de esa disposición, que sería la de que, en todo caso, los reformadores de 1943 deseaban que esa rama del Congreso conociera de los antecedentes que motivaban un decreto de emergencia o la negativa del Contralor a autorizarlo. Seguramente, se trata del control de los gastos,

El señor ORTUZAR (Presidente) añade que, además, si no había razones justificadas de bien público que abonaran la actitud del Presidente de la República y de los Ministros de Estado, ello podía dar lugar a una acusación constitucional, Porque es cierto que la Carta Fundamental otorga la facultad de insistir, pero ello es sin perjuicio de que la Cámara fiscalizadora diga al Presidente que al insistir hizo mal, porque contrarió los intereses fundamentales del país.

El señor BERTELSEN, aparte poner de manifiesto esta alteración del sentido que se produce por la distinta colocación de esos incisos en las diversas revisiones, está de acuerdo con el precepto tal como el señor Presidente lo plantea. Es del caso en los decretos de insistencia que se envíen los antecedentes a la Cámara de Diputados, situación que tiene entendido que, de acuerdo con la ley de la Contraloría, se producía.

El señor GUZMAN subraya que la remisión de los antecedentes a esa rama del Congreso tiene como finalidad, a su juicio, que se estudie una posible acusación constitucional respecto del Contralor, como lo manifestó hace un momento. Pero también su objetivo, como señaló el señor Presidente, es considerar la posibilidad de una acusación constitucional en contra del Primer Mandatario y de los Ministros de Estado, porque la Contraloría no está facultada para calificar si han concurrido las causales previstas por el número 10 del artículo 72. Esa no es función del organismo contralor, porque se trata de una apreciación netamente política. De manera que no podría representar un decreto de emergencia sosteniendo que no concurren las condiciones de calamidad pública, agresión exterior, conmoción interna o agotamiento de recursos destinados a mantener servicios que no pueden paralizar sin grave daño para el país. Y la doctrina siempre ha entendido que ésa no es atribución de la Contraloría y que quien podría analizar y ponderar si han concurrido o no las causales que autorizan la dictación de un decreto de emergencia sería precisamente un organismo fiscalizador de tipo político, como era la Cámara de Diputados, cuya referencia se ha dejado en las mismas condiciones mientras se estudia la estructura definitiva del Parlamento.

Al señor ORTUZAR (Presidente) le parece razonable la indicación del señor Carmona en el sentido de que la Mesa vea la posibilidad de ubicar estos dos últimos incisos inmediatamente a continuación del inciso segundo.
El señor CARMONA piensa que habría que consagrar la excepción relativa a los

decretos del número 10 del artículo 72 después del punto del inciso segundo y decir que no procederá la insistencia. Se pondría una frase general, que señale que todo lo relacionado con los decretos de insistencia sea enviado por la Contraloría a la Cámara de Diputados.

El señor BERTELSEN acota que los de insistencia y los de emergencia.

El señor ORTUZAR (Presidente) propone facultar a la Mesa para dar una mejor ubicación a estos dos últimos incisos del artículo 1°, en el sentido de que estén situados inmediatamente a continuación del inciso segundo.

—Acordado.

El señor BERTELSEN anuncia que quiere formular una indicación, pues cree que resta algo.

Puesto que aquí se ha actuado con vistas a una estructuración más orgánica de la Contraloría General de la República, que no aparece en la Constitución de 1925 —porque el organismo contralor fue creado después, y las disposiciones relativas a él han quedado dispersas en distintos capítulos de la Carta Fundamental—, plantea la posibilidad de introducir un precepto en que se haga mención del control que debe tener la Contraloría respecto de los decretos con fuerza de ley. Para ello, podría consagrarse una norma semejante al inciso penúltimo del artículo 44 de la Constitución, tal cual quedó reformado después de 1970, diciendo: "La Contraloría General de la República tomará razón de los decretos con fuerza de ley, debiendo rechazarlos cuando ellos excedan o contravengan la autorización para legislar". El texto propuesto es casi idéntico, salvo una pequeña variación formal, al que aparece en la Constitución,

El señor ORTUZAR (Presidente) pregunta por qué no agregar lisa y llanamente la expresión "decreto con fuerza de ley" en el inciso tercero. O sea, decir: "Si la representación tuviera lugar con respecto a un decreto con fuerza de ley o a un decreto promulgatorio de una ley"... O bien: "Si la representación tuviera lugar con respecto a un decreto promulgatorio de una ley o de una reforma constitucional, o por ser el decreto con fuerza de ley, o el decreto o resolución contrario a la Constitución Política del Estado"...

El señor BERTELSEN sugiere hacer dos modificaciones. Una del inciso segundo, que diga —aquí está hablándose en general de la toma de razón—: "Tomará razón, en conformidad a la Constitución y a la ley de los decretos con fuerza de ley, decretos y resoluciones que deban tramitarse y se pronunciará sobre la ilegalidad"...

Y después habría que hacer, en el inciso tercero, una referencia a los decretos

con fuerza de ley, con respecto a los cuales no cabe la posibilidad de insistir,

Por eso prefiere, para no complicar la redacción de estos artículos, contemplar un inciso especial para los decretos con fuerza de ley, que está prácticamente redactado.

El señor ORTUZAR (Presidente) expresa que la solución sería decir, en el inciso segundo: "En el ejercicio de la función de control de la legalidad, el Contralor General de la República tomará razón, en conformidad a la ley, de los decretos con fuerza de ley y de los decretos y resoluciones que deben tramitarse por la Contraloría y se pronunciará sobre las ilegalidades de que puedan adolecer, pero deberá darles curso cuando, a pesar de su representación, el Presidente insista con la firma de todos sus Ministros". Porque si el decreto con fuerza de ley es ilegal y hay un decreto de insistencia, debe darle curso.

Los señores BERTELSEN, CARMONA y GUZMAN, dicen que en los decretos con fuerza de ley no procede insistir.

El señor BERTELSEN señala que la Constitución dice: "A la Contraloría General de la República corresponderá tomar razón de estos decretos con fuerza de ley, debiendo rechazarlos cuando ellos excedan o contravengan la autorización conferida". Y en el Capítulo relativo al Tribunal Constitucional se expresa: "El Tribunal Constitucional tendrá las siguientes atribuciones: "Resolver las cuestiones que se susciten sobre la constitucionalidad de un decreto con fuerza de ley".

Ahora bien: ¿quién podía plantear estas cuestiones sobre la constitucionalidad de un decreto con fuerza de ley? En el caso de la letra b) establecía el artículo 78 más adelante: "La cuestión podrá ser planteada por el Presidente de la República dentro del plazo de treinta días cuando la Contraloría rechace por inconstitucional un decreto con fuerza de ley. También podrá ser promovida por cualquiera de las Cámaras o por más de un tercio de sus miembros en ejercicio contra un decreto con fuerza de ley del que la Contraloría hubiera tomado razón y al cual se impugna de inconstitucional, dentro del plazo de treinta días contado desde su publicación".

Por lo tanto, aquí, si bien la Contraloría debía examinar estos decretos con fuerza de ley, ¿qué objeto tendría la precisión del inciso penúltimo del artículo 44? Ver si excedían o se conformaban a la autorización conferida para legislar.

En esa materia no había posibilidad de insistencia. Y, si el Contralor objetaba algo, el Presidente de la República podía recurrir al Tribunal Constitucional. O bien, si el Contralor aceptaba ese decreto con fuerza de ley, conforme a la autorización conferida para legislar, el Congreso o la minoría parlamentaria

podía plantear el asunto al Tribunal Constitucional cuando el organismo contralor había dejado pasar el decreto con fuerza de ley no debiendo, a juicio de los parlamentarios, haberlo autorizado,

Por eso, está dispuesto a facultar una vez más a la Mesa, que tan bien ha resuelto todos estos problemas de redacción, o bien a ofrecer traer él mismo, la próxima semana, un artículo relativo al tema de los decretos con fuerza de ley. Convendría establecerlo en una disposición aparte, porque ahí el control tiene una finalidad muy precisa, cual es la de examinar si los decretos con fuerza de ley se dictan de acuerdo con las disposiciones sobre delegación de facultades legislativas consagradas en la Constitución.

El señor ORTUZAR (Presidente) concuerda en que no puede darse el caso de la insistencia en un decreto con fuerza de ley. Porque, si la Contraloría lo ha objetado por ser ilegal, es porque necesariamente es inconstitucional. ¿Puede darse el caso de un decreto con fuerza de ley que sea reparado por ilegalidad por la Contraloría sin que a la vez tenga que ser necesariamente reparado por inconstitucionalidad? Porque, ¿cuándo va a ser ilegal? Cuando el decreto evidentemente aborda materias de ley con respecto a las cuales no estuvo facultado el Presidente de la República en la ley delegatoria. Y en ese caso es inconstitucional.

El señor CARMONA propone agregar lo siguiente en el inciso tercero: "No obstante, si la representación tuviera lugar con respecto a un decreto promulgatorio de una ley o de una reforma constitucional, por apartarse del texto en que hubiera sido aprobada, o de un decreto con fuerza de ley, cuando exceda o contravenga la autorización conferida"...

El señor GUZMAN anota que, por lo menos, queda claro que en ninguna de esas situaciones procede el decreto de insistencia y que lo único que está sujeto a una fórmula de redacción adecuada es la secuencia de lo que ocurre en cada uno de los casos.

El señor ORTUZAR (Presidente) propone encomendar al señor Bertelsen, para la próxima sesión, la redacción del precepto relativo a los decretos con fuerza de ley, sea que considere conveniente establecerlo en forma separada, sea que vea la posibilidad de incluirlo en el inciso tercero de alguna manera.

El señor GUZMAN precisa que el encargo de la Comisión debe ser más amplio, para comprender a los dos incisos que están pendientes, porque hay una estrecha armonía en la redacción que se dé a uno y a otro.

Explica que hay una sugerencia para que se reestudie la posibilidad de dar al

inciso anterior, que se refiere a la no procedencia de la insistencia respecto de los decretos promulgatorios de textos inconstitucionales, una redacción que sea más nítida en cuanto a su interpretación y que refleje en forma del todo inequívoca la explicación que tan certeramente dio el señor Presidente.

—Acordado.

El señor GUZMAN hace una pregunta respecto de la redacción del inciso que está propuesto como penúltimo por la Mesa y que se refiere a los decretos de emergencia. Inquiere si no sería más adecuado decir: "La Contraloría en ningún caso dará curso a los decretos de gastos que excedan el limite señalado en el Nº 10 del artículo 72"...Es evidente que ello no altera para nada el sentido de la oración, pero la hace más explícita.

Se trata de agregar la expresión "de gastos" después de "decretos".

El señor ORTUZAR (Presidente) lee el precepto citado, que dice:
"El Presidente de la República con la firma de todos los Ministros de Estado podrá decretar pagos no autorizados por la ley, sólo para atender necesidades impostergables"..., etcétera. Y continúa, más adelante: "El total de los giros que se hagan con estos objetos, no podrá exceder anualmente del dos por ciento del monto"..., etcétera. Concluye que siempre serán decretos de gastos, en realidad, por lo que no ve ningún inconveniente.

Entonces, el inciso diría: "La Contraloría en ningún caso dará curso a los decretos de gastos que excedan"..., etcétera.

—Acordado.

Expresa que habría que considerar un último articulo, que contuviera al inciso final del artículo propuesto como segundo y que se refiere al nombramiento del Contralor. Tal vez quedaría mejor como una disposición separada, que diga: "En lo demás, la organización y funcionamiento de la Contraloría General de la República será materia de ley".

El señor LARRAIN (Secretario subrogante) informa cómo quedó el artículo final: "El Contralor General de la República será designado por el Presidente de la República previa consulta al Consejo de Estado y con acuerdo del Senado".

El señor CARMONA añade que después dice: "En lo demás, la organización y funcionamiento de la Contraloría General de la República será materia de ley".

El señor ORTUZAR (Presidente) recuerda que se acordó suprimir toda la frase que dice, "y tendrá la inamovilidad y responsabilidad de los Magistrados de los

Tribunales Superiores de Justicia", porque la verdad es que ella dice relación a la responsabilidad política del Contralor, en el sentido de que podrá ser acusado por la Cámara fiscalizadora por notable abandono de sus deberes. Si se pretendiera darle otro sentido la cosa sería mucho más compleja. No se puede asimilar la responsabilidad ni la inamovilidad del Contralor a la de los Ministros de la Corte Suprema o de los Tribunales Superiores de Justicia. En primer lugar, ya está establecido, en principio, que los Ministros y los jueces en general cesan en su funciones por haber cumplido la edad de setenta y cinco años, de manera que también se estaría estableciendo, de modo indirecto, el cese de las funciones del Contralor por haber cumplido esa edad. En segundo término, en cuanto a la responsabilidad, el artículo 324 del Código Orgánico de Tribunales —que establece la responsabilidad de los jueces por la falta de observancia de las leyes, por prevaricación y otra serie de causas, y que dispone que a los miembros de la Corte Suprema no les serán aplicables tales o cuales situaciones— no resulta claramente aplicable al Contralor General de la República.

El señor GUZMAN tiene una reserva muy categórica a esa solución. Cree que si se lleva a rango constitucional la forma de nombrar al Contralor General de la República, también debe estar en la Constitución la forma de removerlo. Se inclina por que la fórmula para removerlo sea la misma que para designarlo, sin perjuicio de que, además, se puedan establecer, respecto del Contralor, causales de acusación constitucional en el llamado juicio político.

El señor ORTUZAR (Presidente) declara que está de acuerdo con la lógica de la argumentación del señor Guzmán. Es evidente que si se ha dado rango constitucional a la designación —y por eso se había inclinado a considerarla en una disposición separada—, también debiera dársele rango constitucional a la remoción. Esto se debatió en una sesión anterior, mas no hubo consenso al respecto.

El señor CARMONA declara que no se encontró la fórmula, porque esto se comparó siempre con la situación de los magistrados de los Tribunales Superiores de Justicia. Está de acuerdo con la proposición.

El señor BERTELSEN tiene reservas, Cree que, en el caso de la persona del Contralor General de la República, existe una situación muy especial, que lo diferencia del de los otros jefes de servicio que pueden ser removidos por el Presidente de la República con acuerdo del Senado. El Contralor es la cabeza del organismo fiscalizador, por esencia, de los actos de la Administración. En ciertas materias, como son los juicios de cuentas, incluso desempeña funciones jurisdiccionales. De modo que en este momento, no con una opinión definitiva, pero por los antecedentes disponibles y por lo que piensa que deben ser las garantías de la función del Contralor, se inclina por darle la garantía de la

independencia que supone la inamovilidad, tal como tienen inamovilidad los funcionarios judiciales. La contrapartida sería, entonces, en este caso, el notable abandono de sus deberes.

El señor GUZMAN destaca que hay una diferencia muy sustancial con respecto a los funcionarios judiciales, y es que éstos pueden ser removidos por mecanismos internos que aplica la propia Corte Suprema. De manera que hay un método para liberarse de los magistrados incompetentes. En cambio, aquí no habría ninguno que permitiera prescindir de los servicios de un Contralor que se manifestara incompetente. Considera que, respecto de esa calificación de incompetencia, deben concurrir las más altas jerarquías institucionales en forma coincidente. Pero le parece absolutamente indispensable que exista algún método para remover al Contralor. El establecimiento de una inamovilidad que sólo hiciera posible la remoción a través del juicio político, de la acusación constitucional, o bien a través de procesos de amovilidad, por así denominarlos, es algo demasiado restringido.

Aquí se trata de una sola persona que tiene un poder y una función muy importantes en el Estado, y, por lo mismo, si concurren las opiniones del Presidente de la República, del Consejo de Estado y del Senado en cuanto a que esa persona debe abandonar sus funciones, no puede hacerse fuerte en el cargo de Contralor amparado en la inamovilidad que le otorga la Constitución.

Pregunta si el nombramiento del Contralor General de la República, de acuerdo con lo decidido por la Comisión, requiere consulta o aprobación del Consejo de Estado.

El señor ORTUZAR (Presidente) confirma que la designación es previa consulta al Consejo de Estado y con acuerdo del Senado.

El señor GUZMAN piensa que si se va a mantener el Consejo de Estado, separadamente del Senado, la remoción de ese funcionario debiera tener al menos el acuerdo de ambos organismos.

El señor BERTELSEN entiende que hoy día el Contralor, según el sistema establecido en la Constitución de 1925 no podía ser removido por el Presidente de la República con acuerdo del Senado, No se está introduciendo ninguna innovación en esta materia.

El señor ORTUZAR (Presidente) le hace fuerza la argumentación del señor Bertelsen. Porque si se trata de un Contralor que está tratando de crear obstáculos en forma permanente a la Administración, que no cumple realmente con sus deberes como corresponde, está el camino de la acusación política por notable abandono de sus deberes. Pero, ¿es posible que el Presidente de la República, apoyado en una mayoría ocasional en el Senado, pueda remover a

un Contralor que, celoso en el cumplimiento de sus funciones, está reparando actos realmente ilegales del Gobierno, en circunstancias de que debe gozar de la mayor independencia en el ejercicio de sus funciones porque, precisamente, está llamado a controlar la legalidad de los actos de la Administración?

El señor BERTELSEN señala que visualiza al Contralor como algo similar, no idéntico, al Presidente de la Corte Suprema o a los Ministros de la misma, si se quiere. Y hoy en día, salvo una situación delictual o cuasi delictual o notable abandono de sus deberes, no hay forma de remover a los Ministros de la Corte Suprema.

El señor GUZMAN recuerda que la hay constitucionalmente; otra cosa es que de hecho no se aplique, como dijo el señor José María Eyzaguirre.

El señor BERTELSEN insiste en que si cumple bien sus funciones, no hay forma de remover a un Ministro de la Corte Suprema.

El señor GUZMAN, para aclarar, informa que preguntó explícitamente al señor Presidente de la Corte Suprema, cuando concurrió a las sesiones en que se estudió la normativa constitucional relativa al Poder Judicial, si la facultad de remoción por las dos terceras partes de la Corte Suprema —entiende que tal quórum se rebajó a la mayoría de sus miembros— podía aplicarse o no a los Ministros de la Corte Suprema, El expresó que constitucionalmente sí podía aplicarse, sólo que tal facultad no se había ejercido nunca; él no entendió que los Ministros de la Corte Suprema estuvieran exentos de la posibilidad de ser objeto de remoción en virtud del antiguo artículo 85, inciso final, de la Constitución. Agregó el señor Presidente de la Corte Suprema que era muy incómodo hacerlo y que, por eso, pedía el límite de edad: pero advirtió que, a su juicio, la Corte Suprema podía llegar a hacer uso de esa facultad respecto de un Ministro de la misma.

El señor ORTUZAR (Presidente) advierte que siempre la Corte actuaría basada en que el Ministro no había tenido buen comportamiento.

El señor GUZMAN expresa que por cierto, y que de eso podría también dejarse constancia respecto del Contralor. No se trata de removerlo en forma arbitraria. En todo caso, estima que no es congruente dejar entregado a la ley la forma de remover al Contralor si se constitucionaliza la forma de designarlo.

El señor ORTUZAR (Presidente) en eso concuerda plenamente con el señor Guzmán.

El señor BERTELSEN entiende que la remisión a la ley que aquí se hace no sería para regular la remoción del Contralor. La remoción de este funcionario no podía hacerse por el Presidente de la República con acuerdo del Senado.

El señor ORTUZAR (Presidente) señala que la Ley Orgánica de la Contraloría contiene normas sobre el particular en el artículo 4°:

"La remoción del Contralor y del Subcontralor corresponderá al Presidente de la República previa resolución judicial tramitada en la forma establecida para los juicios de amovilidad que se siguen contra los Ministros de los Tribunales Superiores de Justicia y por las causales señaladas para los Ministros de la Corte Suprema".

El señor BERTELSEN manifiesta que no podría haber un acuerdo meramente político para remover al Contralor, que es lo que, en definitiva, se está postulando y a lo cual se opone.

El señor CARMONA consulta la posibilidad de hacer intervenir a los mismos organismos sin que fuera el Presidente de la República quien tomara la iniciativa. Por ejemplo, el Presidente podría remover al Contralor a proposición del Consejo de Estado y con acuerdo de la mayoría del Senado.

El señor GUZMAN dice que iba a plantear que se exigiera la mayoría de los miembros en ejercicio del Senado.

No tiene inconveniente en que se pongan trabas; pero estima que si se acepta la idea de que el Contralor pueda ser sometido a acusación constitucional o a juicio político, es evidente que se está admitiendo la idea de que su gestión puede ser calificada por un órgano político, al margen de una consideración delictual que sólo podría corresponder a la justicia. Luego, si se acepta eso y hay acuerdo en que un mecanismo semejante podría subsistir, no ve inconveniente en que haya una fórmula de remoción que dé algún grado de intervención al Presidente de la República.

El señor CARMONA propone que el Presidente de la República consulte al Consejo de Estado y, si la consulta es informada positivamente, aquél requiera al Senado a fin de que, por mayoría, remueva al Contralor.

Al señor GUZMAN le da la impresión de que si existe un acuerdo del Presidente de la República y de la mayoría de los miembros en ejercicio del Senado para remover al Contralor, podría establecerse —y así lo sugiere— que para la remoción debe existir el acuerdo del Consejo de Estado y no simplemente oír su opinión. Por eso le gusta la fórmula propuesta por el señor Carmona, sea que la iniciativa parta del Consejo de Estado o que se le dé otra forma.

Interesa que concurran tres voluntades: la del Presidente de la República, la del Consejo de Estado y la de la mayoría de los miembros en ejercicio del Senado, Si eso se da, tiene que ser posible remover al Contralor.

Nunca va a ocurrir que eso sea el fruto de un abuso. O ya es tan escasa la posibilidad de que llegue a configurarse un abuso en esos términos que realmente hay que correr el riesgo para enfrentar el otro peligro: que no haya medio de remover al Contralor, sino a través de un juicio político. El juicio político es una institución que tendrá que ser revisada en detalle. Nadie en Chile piensa que el juicio político pueda volver a quedar entregado a las Cámaras, como se establecía en la Constitución anterior. Si algún sentido tiene y alguna utilidad puede prestar la mantención del Consejo de Estado puede ser, precisamente, la de radicar allí la facultad de jurado que ejercía el Senado, o en algún otro cuerpo similar. Pero es claro que el juicio político no va a poder subsistir radicado en el Senado en la forma en que se concibió, porque realmente se demostró que se desvirtuó enteramente por obra de la politización.

Por eso, cree que habría un acercamiento hacia nuevas fórmulas que pueden ser útiles después con mayor amplitud, si se establece que el Contralor puede ser removido en esos términos.

El señor ORTUZAR (Presidente) dice que piensa justamente en la posibilidad de facultar al Presidente de la República o a otro organismo, que podría ser el Consejo de Estado, para solicitar de la Cámara de Diputados que declare culpable al Contralor por "notable abandono de sus deberes", causal que debiera existir. ¿Pero sería necesario establecer otra causal de remoción?

El señor GUZMAN prefiere la del "mal comportamiento", porque la expresión "notable abandono de sus deberes", como se ha visto, se presta para interpretaciones muy variadas: hay quienes piensan que implica el abandono físico y material del ejercicio de las funciones; otros opinan que tiene que ser ya un ejercicio moralmente abusivo, en términos extremos; y otros lo entienden como un mal comportamiento en el cargo, es decir, como sinónimo de lo que existe respecto de los magistrados. En todo caso, cree que este último concepto debe ser causal suficiente para poder remover al Contralor.

El señor BERTELSEN no está da acuerdo con ese criterio.

La función fiscalizadora del Contralor, tal como se ha regulado en los preceptos ya aprobados, no impide actuar a la Administración Pública. De acuerdo con el anteproyecto que envió la Contraloría, se podía paralizar la marcha del Gobierno y la administración del país. Con estas disposiciones no se puede hacer, por cuanto el Contralor, en definitiva, tiene como misión vigilar.

Por ejemplo, en la toma de razón, que es donde podría haber paralización. En caso de conflicto entre el Presidente de la República y el Contralor General, el Tribunal Constitucional le dará la razón al Presidente, si la tiene. Si se trata de una simple diferencia de opiniones en relación a la interpretación de preceptos

meramente legales, predomina, con la insistencia, el criterio del Presidente de la República. Es decir, el Contralor no puede paralizar la Administración Pública.-

Siempre se ha opuesto terminantemente a otorgar las atribuciones que la Contraloría pretende tener para examinar la eficiencia en el actuar de la Administración Pública. La Contraloría no las tendrá. Tampoco debe poseer —y así espera que lo consagre la Comisión al examinar la organización del Congreso Nacional la facultad de interpretar las leyes con carácter general y obligatorio. De modo que no podrá paralizar o encauzar, de manera unidireccional, el actuar de la Administración. Tampoco se ha dado a la Contraloría, como lo solicitó el Contralor, la facultad de imperio. Entonces, no ve en este momento cómo el Contralor podría paralizar la Administración. Siempre hay un mecanismo para que el Presidente de la República, quien tiene a su cargo el gobierno y la administración del país, pueda vencer, con tal que actúe dentro del ordenamiento jurídico. Si se sale de él, ahí sí que, ante la representación de la Contraloría, el Tribunal Constitucional puede parar la Administración; pero es propio de un Estado de Derecho que en un momento dado pueda detener las actuaciones que se apartan del ordenamiento jurídico. En los juicios de cuentas, la Contraloría tiene la última palabra y actúa como tribunal.

Después de estudiar las disposiciones relativas a la Contraloría ha emitido bastantes críticas en contra de ese organismo, pero, en este punto, quiere garantizar la independencia del Contralor, su inamovilidad, y no dejarlo sujeto a una remoción que pueda ser provocada por órganos políticos, porque no están de acuerdo con la forma en que fiscaliza.

En cambio, se inclinaría por fijar un límite de permanencia por razones de edad, que podría ser el mismo de la Corte Suprema, o sea, los 75 años, aunque siempre ha sido partidario de que sea únicamente 70.

No insistirá más en su punto de vista, y si los miembros de la Comisión desean aprobar otra disposición no ve que tengan mayor problema en hacerlo.

El señor ORTUZAR (Presidente) está de acuerdo con el señor Guzmán en ampliar las causales, a fin de que fueran "mal comportamiento" y "notable abandono de sus deberes".

El señor BERTELSEN advierte que eso será cuando se vea el juicio político.

El señor ORTUZAR (Presidente) destaca que está señalando que el "notable abandono de sus deberes" es una causal que, en un momento dado, puede prestarse para una interpretación equívoca. En cambio, le parece que la expresión "mal comportamiento" es más completa. También se podrían

establecer las dos expresiones.

Concuerda con el señor Bertelsen en que, si la función de la Contraloría es fiscalizar los actos de la Administración, su legalidad y constitucionalidad, hay que rodear al Contralor de una independencia y de una inamovilidad que lo deje absolutamente al margen de cualquier actuación de tipo político encaminada a lograr su remoción. Por eso, no ve la necesidad de establecer otro mecanismo distinto del juicio político. Por último, podría dejarse entregado exclusivamente al pronunciamiento del Senado —el Presidente de la República con acuerdo del Senado—, pero por las causales de "mal comportamiento" y "notable abandono de sus deberes".

El señor GUZMAN propone no resolver el problema ahora y dejarlo supeditado a lo que se trate con ocasión del juicio político, cuya configuración se deberá estudiar desde sus bases mismas. De manera que si en realidad hay un mecanismo de juicio político eficaz, que comprenda como causales no sólo el "notable abandono de sus deberes", sino, en forma más amplia, el "mal comportamiento", y dé garantía de que se pueda remover a un Contralor que no cumpla satisfactoriamente sus funciones, se allanaría a no insistir en su tesis; pero considera que el precepto, desde un punto de vista técnico constitucional, tiene, en este caso, que ocuparse del problema de la inamovilidad y dejarlo establecido expresamente. No se puede dejar entregada a la ley la resolución del problema, para ser congruentes con la constitucionalización de la forma de designar al Contralor. Es evidente que esto no se podría entender contrapuesto a las normas constitucionales especiales que establecieran mecanismos de acusación constitucional o de juicio político. Acepta dejar este asunto para esa ocasión, porque, establecidos y ya afinados los mecanismos del juicio político, se podría ver si es o no necesario incluir un precepto sobre remoción del Contralor o si, dicho en otros términos, eso no es suficiente garantía de que habrá en el futuro un medio para evitar la permanencia en el cargo de Contralores ineficientes.

—Se levanta la sesión.

ENRIQUE ORTUZAR ESCOBAR
Presidente

RAFAEL LARRAIN CRUZ
Prosecretario

REPUBLICA DE CHILE

Actas Oficiales de la Comisión de Estudio de la Nueva Constitución Política de la República

SESIONES 327ª Y 328ª, CELEBRADAS EN MARTES 15 Y MIERCOLES 16 DE NOVIEMBRE, RESPECTIVAMENTE, DE 1977

Oficio enviado por S. E. el Presidente de la República por el que señala a la Comisión las orientaciones fundamentales necesarias para el estudio de la nueva Constitución

Acuerdos de la Comisión sobre la materia.

La Comisión se reúne bajo la presidencia del señor Enrique Ortúzar Escobar y con asistencia de sus miembros señores Raúl Bertelsen Repetto; Juan de Dios Carmona Peralta; Jaime Guzmán Errázuriz; Gustavo Lorca Rojas, y señora Luz Bulnes Aldunate.

Actúa de Secretario Subrogante el señor Rafael Larraín Cruz.

ORDEN DEL DIA

ORIENTACIONES BASICAS PARA EL ESTUDIO DE LA NUEVA CONSTITUCION

El señor ORTUZAR (Presidente) da cuenta del oficio enviado por su Excelencia el Presidente de la República por el que señala a la Comisión las orientaciones fundamentales necesarias para el estudio de la nueva Constitución, cuyo texto es el siguiente:

NORMAS PARA LA NUEVA CONSTITUCION

SANTIAGO, 10 de Noviembre de 1977.

DEL PRESIDENTE DE LA REPUBLICA

AL SEÑOR PRESIDENTE DE LA COMISION DE ESTUDIOS DE LA

NUEVA CONSTITUCION, DON ENRIQUE ORTUZAR E.

OFICINAS.

1. Al entrar vuestra Comisión de Estudios de la Nueva Constitución a una etapa especialmente importante de su trabajo, y tal corno anunciara en mi discurso del 9 de Julio pasado en Chacarillas, he creído conveniente haceros llegar, en mi calidad de Presidente de la República, algunas orientaciones fundamentales para guiar vuestro trabajo, dentro de la libertad que el Gobierno siempre ha respetado para vuestros debates y análisis.

2. El 11 de Septiembre de 1973, marca la culminación de un prolongado proceso de deterioro nacional, que derivó en el advenimiento de un Gobierno marxista en nuestra Patria, cuyos mil días de fatídica gestión serán siempre recordados con angustia por todos los chilenos.
La inmoralidad y la corrupción alcanzaron los más altos niveles del Régimen, mientras el caos político, económico y social, sumió a la Nación en la anarquía, precipitó una destrucción económica sin precedentes de nuestra historia, y dividió a nuestros compatriotas hasta colocarlos al borde de la guerra civil.

Es indispensable que se comprenda que esta acción no fue el fruto del azar ni

de un desborde ocasional, sino que respondió a la aplicación fiel e integral del marxismo-leninismo, doctrina frente a la cual el régimen constitucional clásico de nuestro país se encontraba virtualmente inerme, ya que cuando éste se configuró, no se conocía un género de agresión internacional semejante a la comunista, a la cual en otras ocasiones he descrito como una guerra no convencional, que el enemigo libra con una estrategia sin tiempo. La transformación de esta doctrina en un instrumento expansionista del imperialismo soviético, le agrega hoy una especial peligrosidad, al punto de que no cabe duda de que se trata del mayor adversario que enfrenta el mundo libre y la civilización occidental y cristiana.

A lo anterior, se suma la incapacidad que reveló el sistema Constitucional que nos rigió hasta Septiembre de 1973, para levantar un dique eficaz frente a las prácticas demagógicas, las que por el contrario, muchas veces encontraban en dicho régimen un verdadero estímulo. El ansia de alcanzar el poder a cualquier precio, llevó a la generalidad de los hombres y partidos que actuaban en política, a un desenfreno por captar votos a través de promesas que constituían un verdadero engaño al pueblo, ya que resultaban imposibles de cumplir. Es indudable que esta demagogia creciente favoreció indirectamente la penetración del marxismo, siempre presto a sacar dividendos de las esperanzas alimentadas e insatisfechas.

3. Lo expuesto indica que la labor de vuestra Comisión no podría limitarse a una mera Reforma Constitucional, sino que como su nombre y el decreto de su creación lo indican, debe preparar un anteproyecto de Nueva Constitución Política, cuya concepción del Estado y del ejercicio de la soberanía preserve a la Nación de una nueva infiltración del marxismo-leninismo en el aparato gubernativo y en el cuerpo social, a la vez que desaliente los vicios demagógicos que prevalecieron en los últimos decenios. Sólo así se asegurarán realmente la democracia y la libertad.

4. Una transformación institucional de una magnitud semejante, implica la configuración de una nueva democracia, cuyos caracteres más importantes he sintetizado bajo los términos de autoritaria, protegida, integradora, tecnificada y de auténtica participación social. El sentido preciso de estos conceptos se encuentra contenido en el Mensaje Presidencial que dirigí al país el 11 de Septiembre recién pasado, y a él me remito como línea matriz para ilustrar los trabajos de vuestra Comisión, a la cual corresponde precisamente la proposición de las instituciones y fórmulas jurídicas que estime más adecuadas para concretarlas.

5. Con todo, tanto en el Mensaje Presidencial que acabo de aludir, como en otras intervenciones públicas he estimado oportuno bosquejar ciertas ideas que considero básicas para plasmar los criterios político-institucionales que guían al Gobierno.

Entre ellas, deseo subrayar las siguientes para su especial estudio por parte de vuestra Comisión:

a) Creación de un "Poder de Seguridad" que contemple el papel de las Fuerzas Armadas en su deber de contribuir a garantizar la supervivencia del Estado, los principios básicos de la institucionalidad, y los grandes y permanentes objetivos de la Nación.

b) Afianzamiento del sistema presidencial chileno, a través de una autoridad fuerte para hacer imperar la ley y el orden, la que debe recibir especial refuerzo ante situaciones de emergencia. Ello supone dotar además al Gobierno de las facultades y herramientas necesarias para conducir la política económica y social al margen de indebidas interferencias parlamentarias, las cuales representan una permanente amenaza para la seriedad y coherencia que aquella requiere.

c) Como equilibrio de una autoridad presidencial vigorosa, y a fin de evitar toda posible degeneración de su ejercicio en la arbitrariedad, es imprescindible establecer sistemas eficaces de control, especialmente en el ámbito contencioso-administrativo, que ha permanecido como uno de los mayores vacíos del sistema jurídico chileno. Conviene aclarar, eso sí, de que los controles deben ser suficientes para evitar los excesos, pero diseñados en tal forma que no entraben la agilidad que reclama la tarea de una Administración moderna.

Asimismo, debe garantizarse la independencia y el imperio de los Tribunales de Justicia.

d) Proscripción legal de la difusión y acción de las doctrinas, grupos y personas de inspiración totalitaria. En este sentido, considero de gran utilidad que la nueva Carta Fundamental, entre otras cosas, mantenga la consagración explícita de los principios básicos de la institucionalidad chilena, y sancione su transgresión corno actos ilícitos y contrarios al ordenamiento institucional de la República, en términos similares a lo que hoy se contiene en las Actas Constitucionales a este respecto. Los derechos constitucionales no pueden ser ejercidos para atentar en contra de la libertad individual o social, de la cual aquellos son una consecuencia.

e) Revisión de la legislación sobre medios de comunicación social, con el objeto de que, respetándose la legítima libertad de expresión, se impida que éstos sean empleados para destruir la institucionalidad, los principios morales, los valores de la nacionalidad, o la honra de las personas.

f) Superación de la huelga como instrumento válido para enfrentar los conflictos laborales, reemplazándola por fórmulas que aseguren una solución

justa y equitativa, a través de tribunales de expertos que dicten resoluciones dotadas de imperio, y que junto con hacer justicia entre empresarios y trabajadores, defiendan el interés de la comunidad nacional, que sufre gravemente con las paralizaciones de actividades, especialmente de las que son más vitales para el país.

En este aspecto, considero también que las Actas Constitucionales ya promulgadas contienen importantes avances que deben ser recogidos por la nueva Constitución Política.

g) Creación de una instancia técnica e independiente, que podría radicarse en el Banco Central o en un ente especial para ello, destinada a procurar que la emisión monetaria no sea manejada como señuelo de promesas o acciones demagógicas. Dicho mecanismo no puede llegar a privar al Gobierno de su responsabilidad en la conducción económica del país, pero debe contemplar reglas y controles que dificulten un manejo irresponsable de este instrumento vital de la economía.

h) Establecimiento de sistemas electorales que impidan que los partidos políticos se conviertan en conductos monopólicos de la participación ciudadana, y en gigantescas maquinarias de poder que subordinan a los legisladores a "órdenes de partido", impartidas por pequeñas oligarquías que dirigen los partidos sin título ni responsabilidad real alguna, y que disponen de cuantiosos fondos de origen desconocido.
El nuevo régimen constitucional y electoral debe favorecer la existencia de nuevas formas de agrupación política, entendidas como corrientes de opinión que prevalezcan por la calidad de sus miembros y la seriedad de sus planteamientos doctrinarios y prácticos, Además, es imprescindible que se establezcan requisitos básicos de idoneidad a quienes aspiran a un cargo público.

i) Consagración de responsabilidad jurídica para los legisladores, a fin de evitar la irresponsabilidad parlamentaria que el país conoció en los últimos tiempos anteriores a 1973.

j) Revisión del sistema para elegir Presidente de la República, ya que la importancia de sus funciones puede hacer fracasar todo el régimen institucional, si dicho cargo llega a ser ejercido por una persona que no ofrezca plenas garantías para su subsistencia. No basta con impedir que un candidato llegue al Poder con una votación minoritaria. Hay que estudiar a fondo el punto, para asegurar que la generación del Presidente de la República no sea expresión de una decisión muchas veces irracional o meramente emocional, sino de la voluntad más profunda de la Nación. Se podría considerar su nominación entre los miembros de la posible Cámara Legislativa y dentro de sus integrantes. Ello es materia de un mayor análisis.

k) Modificación sustancial de la composición del futuro Parlamento, en relación con el que teníamos anteriormente.
Junto a los representantes de las Regiones o agrupaciones de Regiones, que deben ser elegidos por sufragio popular directo, es menester incluir una cuota de legisladores que lo sean por derecho propio o por designación presidencial, de entre ciudadanos que hayan desempeñado funciones relevantes dentro de la vida republicana, y que aporten su experiencia y su desinterés personal. La nominación de estos últimos miembros podría realizarse directamente por el Presidente de la República, o bien éste podría designarlos a propuesta de ternas que emanen de las entidades a que aquellos hayan pertenecido, en los casos en que resultare procedente.

Junto a la composición mixta del Parlamento, se hace necesario que las Comisiones de éste donde se elaboran o estudian los proyectos de ley; no sólo estén integradas por parlamentarios, sino además por exponentes técnicos de alta calificación, que tengan voz estable dentro de dichas Comisiones.

Aun cuando para el "período de transición" se ha previsto una sola Cámara Legislativa, la institucionalidad definitiva debe ponderar cuidadosamente las ventajas y desventajas de un Parlamento unicameral o bicameral, considerando especialmente la experiencia vivida por el país a este respecto, un análisis exhaustivo podría llevarnos a la decisión final.

l) Configuración de un sistema de asesoría del Presidente de la República, que contemple tanto órganos consultivos de tipo político y técnico, como entidades que recojan el sentir de la comunidad organizada, especialmente en materias de índole económico-social. Es conveniente analizar con qué composición y naturaleza podría ser útil mantener un Consejo de Estado, como máximo cuerpo consultivo de alta jerarquía e independencia moral, una vez establecido el nuevo Parlamento.

Asimismo la existencia de un organismo que prepare los planes de desarrollo que debería cumplir el Gobierno y cuya aprobación previa la hiciera la Cámara Legislativa que existiera.

m) Profesionalización de la Administración Pública, a fin de que ésta constituya una verdadera escuela de servicio público, reducida a sus justas dimensiones pero de alta eficiencia y calidad. Considero que la inestabilidad y cambios constantes en la Administración Pública, fruto de la voracidad de los sucesivos Gobiernos para instalar en ella a sus partidarios, ha sido uno de los peores vicios que presenciamos en la decadencia de nuestra institucionalidad anterior. Así resulta imposible incentivar la función pública y tecnificar la Administración. Estimo que para conseguirlo, debe en cambio considerarse la incompatibilidad entre la carrera administrativa y la militancia partidista, con excepción de los niveles superiores de aquella.

En términos más amplios, conviene estudiar la inclusión en la nueva Constitución Política, de las bases fundamentales de una Administración chilena renovada, ágil y en progresiva descentralización, tareas en las cuales la gestión de Gobierno está ya plenamente empeñada.

n) Preservación de la autonomía de los cuerpos intermedios entre el hombre y el Estado, conforme al principio de subsidiariedad, como un vehículo insustituible de participación social en una comunidad libre. Esta autonomía debe extenderse sólo al campo propio y específico de la entidad de que se trate, fuera de la cual aquella carece de legitimidad. Los mencionados cuerpos intermedios han de tener sus medios institucionalmente legitimados para comunicarse con el poder político, pero no puede admitirse en caso alguno que éste se genere sobre la base de los organismos en cuestión, como equivocadamente lo propicia el llamado corporativismo, ya que el Estado tiene como misión precisa el velar por el bien común, objetivo que resulta imposible si se estructura un sistema en que los grupos de intereses más poderosos se impongan sin contrapeso frente a los más débiles, o en que las leyes sean el fruto de simples arreglos entre intereses particulares.

Estimo que con igual énfasis hay que impedir la intromisión de los futuros parlamentarios o grupos políticos, en la generación y funcionamiento de las entidades gremiales o sindicales, estudiantiles, profesionales y vecinales, incluidos especialmente los conflictos laborales o estudiantiles. Las sanciones a quienes transgredan esta prohibición deben ser precisas y drásticas.

Del mismo modo, considero fundamental estudiar normas de incompatibilidad que hagan imposible que las actividades gremiales se confundan con las políticas, o sirvan de trampolín para éstas. La utilización de los cargos gremiales, como un medio para emprender futuras carreras políticas, perjudica seriamente al país, y debe ser tajantemente rechazada por el nuevo sistema institucional.

o) Robustecer constitucionalmente las bases de una estructura económico social, que sin perjuicio de su flexibilidad para adaptarse a las nuevas realidades, refuercen la libertad del hombre, impidiendo que éste sea asfixiado por la férula de un estatismo avasallador y omnipotente. El derecho a la propiedad privada de los bienes de producción y la admisión de la libre iniciativa en el campo económico, deben regir como reglas generales, sólo sujetas a las excepciones que imponga la aplicación del ya mencionado principio de subsidiariedad.

6. Las ideas anteriores son algunas de las que me parecen prioritarias en la construcción de la nueva institucionalidad. Corresponde a vuestra Comisión considerar, además, todas las otras iniciativas y definiciones que exige la tarea de elaborar un ante-proyecto de nueva Carta Fundamental, para su posterior

estudio por el Poder Constituyente, consulta y aprobación del pueblo, y promulgación final por parte del Presidente de la República.

Es posible que algunas de las materias enunciadas no deban ser incluidas en el texto constitucional, sino contemplarse sólo en normas de rango legal, o de una jerarquía intermedia entre la Constitución y la ley, a modo de leyes constitucionales.

Sin embargo, como corresponde también a vuestra Comisión la preparación de los ante-proyectos de las leyes complementarias de la Constitución Política, he considerado oportuno haceros llegar los puntos de vista que anteceden.

7. Simultáneamente con la tarea antes reseñada, es misión de la Comisión de Estudios de la Nueva Constitución, la preparación de las Actas Constitucionales que aún faltan para completar el ordenamiento constitucional que ha de regir en las etapas de recuperación y de transición, y entre las cuales aquellas que se refieren a los Poderes del Estado y su ejercicio, revisten especial importancia.

Estimo además, como necesario, estudiar y proponer cuál sería el orden de prioridad de las Actas Constitucionales.

Como pauta fundamental de su contenido, vuestra Comisión tiene como línea orientadora el discurso pronunciado por el Presidente que suscribe, el día 9 de Julio pasado, en Chacarillas. Asimismo, vuestra Comisión debe velar especialmente por la congruencia que se requiere entre el contenido esencial que se prevé para la institucionalidad definitiva, por un lado, y las normas de las Actas Constitucionales, por el otro, ya que se trata de dos fases de un mismo proceso institucional que precisa desenvolverse con armonía y continuidad.

8. El proyecto de las Actas Constitucionales que faltan, y cuya promulgación permitirá derogar definitivamente la Constitución de 1925, deberá ser remitido por vuestra Comisión al Supremo Gobierno, a más tardar el 31 de Diciembre de 1979, con el objeto de que puedan ser consideradas por el Poder Constituyente, promulgadas y puestas en vigencia, en 1980.

Asimismo, el Gobierno someterá a la consideración de vuestra Comisión aquellos proyectos de enmienda de las Actas Constitucionales ya promulgadas, en los puntos en que la aplicación de éstas aconseje introducir precisiones, ampliaciones o modificaciones.

9. finalmente, cumplo con hacer presente a la Comisión de Estudios de la Nueva Constitución, que el Presidente de la República consultará oportunamente al Consejo de Estado acerca de las ideas contempladas tanto

en el ante-proyecto de nueva Carta Fundamental como en los proyectos de Actas Constitucionales, a fin de que el Poder Constituyente cuente con la ilustrada opinión de dicho organismo, antes de resolver en tan trascendentales materias para el futuro de la República.

Saluda atentamente a Ud.

AUGUSTO PINOCHET UGARTE
General de Ejército
Presidente de la República

En relación con esta materia, la Comisión procede a adoptar los siguientes acuerdos:

1°— Acusar recibo a Su Excelencia el Presidente de la República, del documento a que se ha dado lectura, e informarle, al mismo tiempo, sucintamente, de la labor realizada hasta la fecha por la Comisión y de las materias cuyo estudio se encuentra pendiente.

2°— Consignar en Actas que a la Comisión le corresponde, esencialmente, estudiar y despachar las Actas Constitucionales, el anteproyecto de Constitución definitiva y las leyes básicas complementarias de la Carta Fundamental.

3°— Abocarse, en primer lugar, al estudio de las Actas Constitucionales que resta por despachar, atinentes a los temas que más adelante se mencionan, lo que en modo alguno significa diferir o postergar la discusión del texto constitucional definitivo, pues éste irá tratándose, en cuanto sea procedente, simultáneamente con las Actas Constitucionales.

4°_ Establecer, para los efectos del desarrollo del trabajo de la Comisión, el siguiente orden de prioridad en el estudio de las Actas Constitucionales: a) Contraloría General de la República; b) Poder Judicial; c) Los demás Poderes del Estado y su ejercicio: Poder Ejecutivo (Ministros de Estado, Consejo de Estado); Poder Legislativo (Cámara Legislativa única, su período de sesiones, formación de las leyes, tratamiento de los vetos, etcétera); Poder de Seguridad; Poder Constituyente; d) Nacionalidad y Ciudadanía; e) Libertad de enseñanza, propiedad minera y de las aguas; f) Regionalización y Municipalidades; g) Tesorerías, y h) Otras materias que eventualmente pueda estimarse necesario que deban transformarse en Actas Constitucionales.

5°- Iniciar en la próxima sesión el estudio del Acta Constitucional relativa a la Contraloría General de la República.

6°- Esclarecer que la redacción de la ley complementaria atinente a los

tribunales de expertos y a la conciliación obligatoria no compete a esta Comisión sino al organismo encargado de estudiar el nuevo Código del Trabajo.

7°- Enviar los siguientes oficios, con el objeto de disponer oportunamente de los antecedentes necesarios para despachar las materias a que ellos se refieren:

a) Al señor Ministro de Hacienda, para que se sirva formular las consideraciones que estime pertinentes acerca del Orden Público Económico; y

Al señor Ministro-Presidente de CONAIRA, para que tenga a bien proporcionar los estudios que habría llevado a efecto esa Comisión respecto de las bases generales de la Administración, sin perjuicio del trabajo que sobre este tema elaborarán los señores Bertelsen y Lorca.

8°- Proporcionar, en su oportunidad, las orientaciones que requiere para proseguir su labor la Subcomisión encargada de estudiar el Sistema Electoral y el Estatuto de los Partidos Políticos; y disponer lo necesario para integrar debidamente la Subcomisión de los Medios de Comunicación Social, que preside el profesor señor Miguel Schweitzer Walters, con el fin de que pueda abocarse al estudio del proyecto de ley sobre la prensa.

9°- Solicitar a Su Excelencia el Presidente de la República y a la Junta de Gobierno, en la forma que la Mesa estime más adecuada, tengan a bien considerar la conveniencia de que los cuerpos constitucionales o legales despachados por la Comisión que estudia la Nueva Constitución no cumplan con el trámite de Comisión Legislativa que tiene la Junta de Gobierno para su legislación de carácter ordinario, sino que vayan directamente a la Junta de Gobierno, en la misma forma en que se procedió con los proyectos de Actas Constitucionales promulgadas el 11 de Septiembre de 1976.

ENRIQUE ORTUZAR ESCOBAR
Presidente

RAFAEL LARRAIN CRUZ
Prosecretario

REPUBLICA DE CHILE

Actas Oficiales de la Comisión de Estudio de la Nueva Constitución Política de la República

SESION 329ª, CELEBRADA EN MARTES 22 DE NOVIEMBRE DE 1977

— Cuenta del señor Presidente relacionada con la visita del profesor Franz Josef Strauss.

— Respuesta a S. E. el Presidente de la República del oficio dirigido por él.

— La Comisión estudia el texto de nuevo articulado elaborado por ella respecto de la Contraloría General de la República. Con fecha 10 de noviembre de 1977.

La Comisión se reúne bajo la presidencia del señor Enrique Ortúzar Escobar, con asistencia de sus miembros señores Raúl Bertelsen Repetto, Juan de Dios Carmona Peralta, Jaime Guzmán Errázuriz, Gustavo Lorca Rojas y la señora Luz Bulnes Aldunate.

Actúa de Secretario, el Prosecretario, don Rafael Larraín Cruz.

El señor Ortúzar (Presidente) declara, en el nombre de Dios, abierta la sesión.

A continuación informa a la Comisión que, en su calidad de Presidente de ella, tuvo el agrado y el honor de recibir al doctor Franz Josef Strauss, ilustre visitante de nuestro país, y a su distinguida comitiva, quienes se mostraron muy interesados en conocer la realidad chilena y, especialmente, la nueva institucionalidad que se está estructurando.

Agrega que el doctor Strauss se fue muy complacido de las explicaciones que recibió de su parte, y piensa que realmente es fundamental, en el momento que vive el mundo, estructurar una nueva democracia que sea capaz por una parte, de garantizar la libertad y la dignidad de las personas, y por otra, el derecho a la seguridad nacional, a la paz y tranquilidad.

Por otra parte da a conocer el proyecto de respuesta al oficio que Su Excelencia el Presidente de la República tuvo a bien enviar a la Comisión, el cual expresa:

DEL PRESIDENTE LA COMISION DE ESTUDIO DE LA NUEVA CONSTITUCION POLITICA DE LA REPUBLICA.

A: S. E. EL PRESIDENTE DE LA REPUBLICA, GENERAL DE EJERCITO DON AUGUSTO PINOCHET UGARTE.

1.- Tengo el honor de acusar recibo del oficio de y. E. de fecha 10 del presente, en virtud del cual, y tal como lo anunciara en su discurso del 9 de julio pasado en Chacarillas, nos hace llegar las orientaciones fundamentales que en concepto de V. E. deben guiar el trabajo de la Comisión, dentro de la libertad que el Gobierno siempre ha respetado para nuestros debates y análisis.

2.- Esta Comisión coincide plenamente con en que el 11 de septiembre de 1973 marca la culminación de un prolongado proceso de deterioro nacional que condujo al país al mayor caos moral, político, social y económico de su historia y al derrumbe de nuestra democracia y quiebre de la institucionalidad.

3.- Por esta razón, la Comisión desde los inicios de la delicada tarea que el Supremo Gobierno le encomendara ha tenido y tiene plena conciencia de que

su labor no puede limitarse a una mera reforma constitucional, sino que le corresponde preparar un anteproyecto de nueva Constitución Política de la República.

En efecto, y tal como lo expresara V. E. en Chacarillas, el 11 de septiembre significó no sólo el derrocamiento de un gobierno ilegítimo y fracasado, sino que representó el término de un régimen político institucional definitivamente agotado y el consiguiente imperativo de construir uno nuevo.

La experiencia nos ha enseñado que la democracia que admite su propia destrucción, no puede sobrevivir en el mundo de violencia y terrorismo de hoy, en el que, como lo ha dicho, con razón, muchas veces V. E., hay un poderoso adversario que se infiltra en ella con el fin de destruirla y de apoderarse del Estado desde adentro.

El destino ha querido que Chile ocupe un lugar de vanguardia en resolver la gran interrogante que surge a los pueblos verdaderamente amantes de la libertad en cuanto a cómo sustituir la democracia liberal, clásica, sin caer en un sistema totalitario que abrogue los derechos fundamentales del hombre.

Una transformación institucional de una magnitud semejante implica, como lo expresa V. E., la configuración de una nueva democracia que sea capaz de garantizar, por una parte, la dignidad y la libertad de las personas y por otra, la paz y tranquilidad que anhelan y el derecho a la seguridad, en este mundo de inseguridad en que se vive.

V. E. ha definido las características más fundamentales de esta nueva democracia con los términos de autoritaria, protegida, integradora, tecnificada y de auténtica participación social; y pensamos que sus cimientos y gran parte de la obra gruesa se encuentran ya contenidos en las Actas Constitucionales promulgadas.

4.— La Comisión considerará con el mayor interés, los profundos planteamientos e ideas básicas que V. E. señala en su oficio como inspiradores de la delicada tarea que le habéis confiado de elaborar no sólo el anteproyecto de Constitución Política y sus leyes complementarias básicas, sino, también, las Actas Constitucionales que aún faltan para completar el ordenamiento constitucional que ha de regir en las etapas de recuperación y de transición y entre las cuales, como lo expresa V. E., revisten especial importancia aquellas que se refieren a los Poderes del Estado y su ejercicio.

De acuerdo con los deseos del señor Presidente, oportunamente esta Comisión os sugerirá el orden de prioridad para la promulgación de las referidas Actas Constitucionales.

Puede estar cierto V. E. de que en su elaboración consideraremos como línea orientadora fundamental el discurso pronunciado por S. E. el 9 de julio pasado en Chacarillas, como asimismo, de que velará especialmente por la congruencia que se requiere entre el contenido esencial que se prevé para la institucionalidad definitiva y las normas de las Actas Constitucionales, ya que se trata de dos fases de un mismo proceso institucional que precisa desenvolverse con armonía y continuidad.

La Comisión ha tomado debida nota de la voluntad manifestada por V. E. en el sentido de que los proyectos de Actas Constitucionales que faltan y cuya promulgación permitirá derogar la Constitución de 1925, deberán ser remitidos por esta Comisión al Supremo Gobierno a más tardar el 31 de diciembre de 1979, con el objeto de que puedan ser considerados por el Poder Constituyente, promulgados y puestos en vigencia en 1980.

El Presidente de la Comisión, al haceros entrega del presente oficio de respuesta a la nota de V. E., os dará cuenta del estado en que se encuentran los estudios correspondientes.

La Comisión de Estudio de la nueva Constitución Política de la República no puede dejar de expresar en esta oportunidad a V. E. su más sincero reconocimiento por la confianza que una vez más le ha reiterado.

Dios guarde a V. E.

Añade el señor Presidente que no se estimó conveniente detallar el estado de los trabajos, porque la verdad es que, de no señalar al señor Presidente de la República todo lo que ha hecho la Comisión, podría resultar una cuenta que no refleje exactamente su labor. Así es que se limita esencialmente a acusar recibo de su oficio y a señalarle que comparten los conceptos fundamentales que él indica en forma general al inicio de su exposición; y ello le ha parecido conveniente porque, tal como está expresado en el oficio de Su Excelencia el Presidente de la República, más de alguien ha podido entender que la idea de esta Comisión no era la de elaborar un proyecto de nueva Carta Fundamental, sino introducir meras reformas a la Constitución anterior.

—Aprobado.

ORDEN DEL DIA

El señor ORTUZAR (Presidente) señala que corresponde ocuparse en el texto de nuevo articulado que la Comisión ha venido elaborando respecto de la Contraloría General de la República. Recuerda que lo aprobado en principio por la Comisión es lo siguiente:

"Artículo….— Un organismo autónomo con el nombre de Contraloría General de la República ejercerá el control de la legalidad de los actos de la Administración, fiscalizará el ingreso y la inversión de los fondos del Fisco, de las Municipalidades y de los demás organismos y servicios que determinen las leyes; examinará y juzgará las cuentas de las personas que tengan a su cargo bienes de esas entidades, llevará la contabilidad general de la Nación y desempeñará las demás funciones que le encomiende la ley.

"En el ejercicio de la función de control de legalidad, el Contralor General tomará razón, en conformidad a la ley, de los decretos y resoluciones que deben tramitarse por la Contraloría y se pronunciará sobre la ilegalidad de que puedan adolecer; pero deberá darles curso cuando, a pesar de su representación, el Presidente de la República insista con la firma de todos sus Ministros, caso en el cual deberá enviar copia de los respectivos decretos a la Cámara de Diputados. La Contraloría en ningún caso dará curso a los decretos de gastos que excedan el límite señalado en el Nº 10 del artículo 72 de esta Constitución y remitirá copia íntegra de los antecedentes a la misma Cámara".

Hace presente que en esta forma se refundieron, en el inciso segundo, los dos incisos finales del primitivo artículo 1°, de acuerdo con la indicación formulada por el señor Carmona, y que había sido aceptada por la Comisión.

Agrega que a continuación viene el inciso tercero, que había quedado pendiente, y respecto del cual el señor Bertelsen se ha comprometido a elaborar un proyecto de redacción. El inciso, aprobado en principio por la Comisión, decía:

"Si la representación tuviere lugar con respecto a un decreto promulgatorio de una ley o de una reforma constitucional por apartarse del texto aprobado, o por ser el decreto o resolución contrario a la Constitución Política del Estado, el Presidente de la República no tendrá la facultad de insistir y en caso de no conformarse con la representación de la Contraloría deberá remitir los antecedentes al Tribunal Constitucional dentro del plazo de diez días a fin de que éste resuelva la Controversia".

Añade que el artículo 2º preceptúa "El Contralor General de la República será designado por el Presidente de la República previa consulta al Consejo de Estado y con acuerdo del Senado", quedando pendiente todo lo relativo a la remoción del Contralor, y concluyendo que "En lo demás, la organización y funcionamiento de la Contraloría General de la República será materia de ley".

Agrega el señor Presidente que el texto que propone el señor Bertelsen, que vendría a continuación del inciso segundo, el cual establece la facultad del Contralor General de la República para tomar razón, en conformidad a la ley, de los decretos y resoluciones que deben tramitarse por la Contraloría, dice

como sigue:

"Corresponderá al Contralor General de la República tomar razón de los decretos con fuerza de ley, debiendo rechazarlos cuando ellos excedan o contravengan la ley delegatoria o sean contrarias a la Constitución".

El señor BERTELSEN expresa que, como se aprecia de su sola lectura, esa redacción está basada, pero no es idéntica, en el antiguo artículo 44, número 15, de la Constitución, en su inciso penúltimo; y cree que su ubicación más adecuada debe ser en el capítulo dedicado al organismo contralor, puesto que en la nueva Carta habrá uno dedicado a la Contraloría General de la República.

Añade que en cuanto al otro inciso, respecto del cual se le había encargado estudiar una posible nueva redacción, referente a aquellos casos en que el Presidente de la República no puede insistir, estima que no podía mejorar la que habían acordado laboriosamente; de modo que no trajo un proyecto de redacción.

El señor ORTUZAR (Presidente) acota que, en todo caso, cree que sería necesario complementar la indicación del señor Bertelsen en el sentido de incluir los decretos con fuerza de ley en el inciso tercero; de tal manera que, cuando los rechace la Contraloría y el Presidente de la República no se conforme con la representación, naturalmente pueda y deba enviar los antecedentes al Tribunal Constitucional para que éste resuelva en definitiva.

Agrega que para aclarar la disposición, leerá el artículo 10° de la Ley de organización y atribuciones de la Contraloría General de la República, que dice:

"El Contralor General tomará razón de los decretos supremos y de las resoluciones de los Jefes de Servicios, que deben tramitarse por la Contraloría, y se pronunciará sobre la inconstitucionalidad o ilegalidad de que puedan adolecer, dentro del plazo de treinta días contados desde la fecha de su recepción; pero deberá darles curso cuando, a pesar de su representación, el Presidente de la República insista con la firma de todos sus Ministros".

"La representación se hará con la firma del Contralor, y, en caso de insistencia, se consignará el hecho en la memoria anual que la Contraloría deberá presentar al Presidente de la República y al Congreso Nacional".

"El Contralor deberá, en todo caso, dar cuenta al Congreso Nacional y al Presidente de la República de estos decretos dentro de los treinta días de haber sido dictados, enviando copia completa de ellos y de sus antecedentes".

"La Contraloría enviará semestralmente a la Cámara de Diputados una lista de los decretos que no hubieren sido despachados dentro del plazo señalado en el

inciso 1°, con indicación de los motivos del retraso".

"No obstante, el Contralor General podrá eximir a uno o más Ministerios o Servicios del trámite de la toma de razón de los decretos supremos o resoluciones que concedan licencias, feriados, y permisos con goce de sueldos, o que se refieran a otras materias que no considere esenciales. Tratándose de decretos supremos, la exención sólo podrá referirse a decretos firmados "por orden del Presidente de la República".

De manera que la ley establece que hay ciertos decretos y resoluciones respecto de los cuales no es forzoso el trámite de toma de razón.

Más adelante expresa: "El Presidente de la República podrá determinar que algunos decretos tengan trámite extraordinario de urgencia, cuando se trate de medidas que perderían su oportunidad o estarían expuestas a desvirtuarse si no se aplicaran inmediatamente, debiendo expresarse así en el mismo decreto. En tales casos, el Contralor deberá emitir su pronunciamiento dentro de quince días y la ejecución se hará efectiva después de su publicación en el Diario Oficial".

"La disposición del inciso anterior se aplicará especialmente cuando se trate de decretos o resoluciones que versen sobre las materias que se indican a continuación, en cuyo caso el plazo para el pronunciamiento del Contralor será de cinco días:

"1) Reanudación de faenas, y

"2) Fijación de excedentes exportables.

"Los decretos y resoluciones que se refieren a las materias que se señalan a continuación, podrán ejecutarse aun antes de su toma de razón, debiendo ser enviados a la Contraloría dentro de los treinta días de dispuesta la medida:

"1° Fijación de tarifas de precios o modalidades de importación o venta de artículos de primera necesidad o de uso o consumo habitual, cuando se encuentren sometidos a este régimen de control, y

"2° Cambios internacionales".

A continuación, agrega: "Si en los casos indicados en los dos incisos precedentes la Contraloría no da curso al decreto o resolución, podrá perseguir la responsabilidad administrativa del Jefe que la dictó, o pondrá el hecho en conocimiento del Presidente de la República y de la Cámara de Diputados cuando se trate de decreto supremo".

En consecuencia, habría dos razones para hacer referencia a la ley: primero, porque permite dejar exentos del trámite de toma de razón a determinados decretos o resoluciones; segundo, porque también permite ejecutar otros decretos o resoluciones aun antes de su toma de razón.

La toma de razón a posteriori o, mejor dicho, la representación del Contralor, sólo impone responsabilidad administrativa a quien dictó el decreto o resolución. El hecho se pone en conocimiento de la Cámara de Diputados para los efectos a que haya lugar.

La señora BULNES acota que, en todo caso, la disposición en los términos en que está redactada, queda casi igual a la anterior. Añade que, la intención de la Comisión era elevar esta función a la categoría constitucional, pero aquí se le da, simplemente, jerarquía legal, ya que dice: "En el ejercicio de la función de control de legalidad, el Contralor General tomará razón, en conformidad a la ley, de los decretos y resoluciones que deben tramitarse por la Contraloría". Por lo tanto, la ley determinará cuáles son esos decretos o resoluciones, sin límite de ninguna especie; además, perfectamente podría la ley establecer que sólo un tipo de decreto quedará sujeto a esa función. Es decir, se entrega a la ley la función de control de legalidad.

El señor ORTUZAR (Presidente) señala que encuentra razonable la inquietud de la señora Bulnes, pero, en verdad, muchas veces la Comisión se ha visto en la necesidad de referir a la ley una determinada garantía constitucional. Así, por ejemplo, en el acta constitucional correspondiente reconoce el derecho de asociación, en conformidad a la ley.

Agrega que no ve cómo podrían establecer en la Carta la facultad de toma de razón del Contralor en términos de que la disposición se baste a sí misma, ya que eso significaría hacer obligatorio dicho trámite, en circunstancias de que en casos justificados el legislador puede eximir del mismo a ciertas resoluciones o decretos. Por lo demás, no deben olvidar que confiar esta materia a la ley equivale a dejarla entregada al legislador. Hay que tener confianza en el legislador; no se puede partir de la base de una desconfianza permanente en él. De otro modo, la Constitución dejaría de ser un ordenamiento jurídico fundamental y tendría que comprender una serie de materias propias de la ley.

El señor BERTELSEN expresa que concuerda plenamente con las observaciones del señor Presidente, ya que no se puede elaborar una Constitución desconfiando en forma permanente del legislador. Si en teoría, o de acuerdo con la doctrina tomista, la ley es una ordenación racional, no pueden sistemáticamente suponer que la ley será irracional, porque entonces no les quedaría otra solución que llevar todo a la Constitución. Aun cuando ningún régimen político puede subsistir sobre la base de la desconfianza,

El señor CARMONA sugiere trasladar la frase "en conformidad a la ley", para que aparezca más claro que la toma de razón se refiere a los decretos y resoluciones que deben tramitarse por la Contraloría, quedando el precepto "En el ejercicio de la función de control de legalidad, el Contralor General tomará razón de los decretos y resoluciones que, en conformidad a la ley, deben tramitarse por la Contraloría", fijando como función constitucional la tramitación y estableciendo que la ley determinará los decretos y resoluciones que deben tramitarse.

—Acordado.

El señor GUZMAN formula indicación para reemplazar la frase "y se pronunciará sobre la ilegalidad de que puedan adolecer" por "salvo que éstos adolezcan de ilegalidad, caso en el cual los representará", ya que los términos en que se les da a conocer la proposición no traducen nítidamente la idea de que, cuando los decretos adolecen de ilegalidad, el Contralor no realiza un mero pronunciamiento, sino que se abstiene de tomar razón y los representa. Es efectivo que, a contrario sensu, interpretando la frase siguiente —"pero deberá darles curso cuando, a pesar de su representación, el Presidente de la República insista con la firma de todos sus Ministros"—, el sentido correcto podría fluir de manera bastante evidente, Pero dado que después se referirán a la institución de la representación de modo más importante y significativo, cree que sería conveniente, para una inteligencia más simple del texto desde sus comienzos, aludir derechamente a la idea de que, en caso de que los decretos adolezcan de ilegalidad, el Contralor no toma razón de ellos, sino que los representa.

El señor BERTELSEN sugiere expresar "tomará razón o representará la ilegalidad". De esta manera queda muy clara la idea del señor Guzmán, con la cual concuerda, dejando establecido que la actitud de la Contraloría en este caso es doble: o toma razón o representa.

El señor ORTUZAR (Presidente) expresa que, según la redacción propuesta por el señor Bertelsen, la indicación del señor Guzmán quedaría redactada de la siguiente manera:

"En el ejercicio de la función de control de legalidad, el Contralor tomará razón de los decretos y resoluciones que en conformidad a la ley deben tramitarse por la Contraloría o representará la ilegalidad de que puedan adolecer, pero deberá darles curso".

—Aprobado.

Agrega que, en cuanto a la nueva proposición relativa a los decretos con fuerza de ley, sugiere evitar un inciso nuevo mediante la incorporación, en el inciso

tercero, de una frase muy corta que diría:

"Si la representación tuviera lugar con respecto a un decreto con fuerza de ley, por exceder la autorización legislativa, o a un decreto promulgatorio de una ley o de una reforma constitucional...".

El señor BERTELSEN explica que es partidario de establecer esta norma en un inciso aparte, porque el inciso tercero se refiere a decretos supremos, sean promulgatorios de la ley —al fin y al cabo, lo que la Contraloría examina es el decreto supremo promulgatorio— o decretos supremos dictados por el Presidente de la República en el ejercicio de su potestad reglamentaria, sobre materias de gobierno o administración netos. En cambio, aquí se están refiriendo a un instrumento jurídico distinto: el decreto con fuerza de ley, que no es un decreto supremo.

El señor GUZMAN concuerda con el señor Bertelsen en que es conveniente que esta facultad del Contralor se incorpore en un inciso especial, por la razón que él dio.

Formula además, dos indicaciones de mera redacción a la iniciativa propuesta por el señor Bertelsen. En primer lugar, convendría iniciar la frase: "Corresponderá, asimismo, al Contralor General de la República…", a fin de que enlace mejor con el inciso anterior. Enseguida, preferiría que se usaran los términos "debiendo representarlos", cuando los decretos excedan o contravengan la ley delegatoria o sean contrarios a la Constitución, en lugar de "debiendo rechazarlos", porque antes ya se usó el vocablo "representación".

Expresa que le parece de gran importancia y muy acertado que la indicación agregue, como lo hace, que la facultad del Contralor para representar los decretos con fuerza de ley no sólo tenga lugar cuando contravengan o excedan la ley delegatoria, como lo señalaba el antiguo artículo de la Carta Fundamental, sino también cuando sean contrarios a la Constitución, porque de esta manera la facultad abarca un panorama completo de la posible ilegalidad o inconstitucionalidad en que puede incurrir el decreto con fuerza de ley, lo que no estaba debidamente precisado en la Constitución vigente.

Añade que en el inciso siguiente es partidario de expresar lo siguiente: "Si la representación tuviere lugar con respecto a un decreto con fuerza de ley, a un decreto promulgatorio de una ley o de una reforma constitucional por apartarse del texto aprobado, o a un decreto o resolución por ser contrario a la Constitución Política del Estado, el Presidente de la República no tendrá la facultad de insistir". Punto seguido, y a continuación, elaborar una frase que precise cuál es el destino siguiente de esta situación según los diferentes casos. Porque mantiene su inquietud acerca de la frase "no conformarse con la representación de la Contraloría", que podría prestarse a discusiones. Podría

entenderse que el Presidente de la República se conforma con el criterio de la Contraloría cuando no insiste; pero la verdad es que, en el caso de las reformas constitucionales o de las leyes despachadas por el Congreso, el Jefe del Estado no puede limitarse a no hacer nada y a no promulgarlas. Tiene la obligación de promulgarlas. Cree conveniente explicitar que, tratándose de decretos promulgatorios de leyes o de reformas constitucionales, debe remitir los antecedentes al Tribunal Constitucional, a fin de que éste, en el plazo de diez días, resuelva la controversia; en cambio, en caso de decretos o resoluciones el Presidente de la República no tiene esa obligación, salvo que quiera insistir en su criterio. Esta es una facultad que posee; la otra es una obligación. Se dejaría abierta esa posibilidad.

Agrega que, entonces es mejor, en una primera frase, dejar en claro que hay tres figuras en las cuales el decreto de insistencia no funciona. Después se redactará una frase, que iría a continuación, para indicar la situación jurídica producida, o el destino del decreto en cuestión, para ser más preciso, cuando ha tenido lugar la representación de la Contraloría. Esto, sobre todo, tendría la ventaja de hacer más corta la frase, que ha ido quedando excesivamente larga.

El señor ORTUZAR (Presidente) sugiere analizar primero el inciso anterior, al cual el señor Guzmán ha formulado dos pequeñas indicaciones, en términos que diría: "Corresponderá asimismo al Contralor General de la República tomar razón de los decretos con fuerza de ley, debiendo representarlos cuando ellos excedan o contravengan la ley delegatoria o sean contrarios a la Constitución".

La señora BULNES expresa que el señor Guzmán ha recordado, con mucha razón, que la línea rectora seguida por esta Comisión es usar siempre una nomenclatura general: si se empieza con un término, se continúa con él, refiriéndose, en este caso, al término "representación".

Añade que le asalta una duda porque, en el primer caso, la "representación" está referida a cuando el Presidente tiene la posibilidad de insistir, mientras que, en el segundo, el rechazo dice relación a decretos donde el Presidente no puede insistir, En los decretos de gastos que exceden un determinado monto y en aquellos que se apartan de los términos de una ley delegatoria, el Presidente no puede insistir. En este último caso, aunque sea distinto el término, convendría hacer una diferencia para distinguir las situaciones. Por eso se usó la expresión "rechazo" en la reforma constitucional de 1970.

El señor GUZMAN acota que el inconveniente se salvaría si siempre se diera al rechazo de la Contraloría el calificativo de "representación", y se consignara un inciso especial que dijera que cuando dicha representación tiene lugar respecto de tales o cuales casos, no procede la insistencia.
El señor ORTUZAR (Presidente) comparte la posición del señor Guzmán y cree

que la palabra "representación" está bien empleada. Además, la finalidad que persigue el señor Bertelsen no podría lograrse porque quedaría el caso del decreto o resolución contrario a la Constitución Política del Estado, el decreto supremo, que de acuerdo con el inciso anterior no se va a representar por la Contraloría y respecto del cual, según el inciso tercero, el Presidente de la República no tiene facultad para insistir. Si en ese inciso tercero se estableciera cuáles son las excepciones a la facultad de insistir, no habría inconveniente en usar siempre el vocablo "representación".

El señor BERTELSEN expresa que este artículo tiene un desarrollo relativo al control de legalidad de los actos de la Administración. Cuando se introdujo el control sobre los decretos con fuerza de ley, se están refiriendo a una materia que excede lo propiamente administrativo. La legislación dictada a través de estos decretos no la efectúa el Gobierno como un mero acto de administración, sino como un acto legislativo, habiendo sido autorizado para ello por circunstancias especiales. Por eso propuso un inciso aparte y hasta se atrevería a sugerir la posibilidad de un artículo.

Añade que al redactar la disposición, dudó en utilizar uno que indicara que estaban ante una situación distinta. Por eso propuso un inciso separado, o incluso un artículo que no tuviera muchos incisos, ya que eso trae ciertas complicaciones. Allí emplearía una expresión más categórica.

El señor LORCA cree que la solución sería regular en un artículo aparte todo lo que dice relación al decreto con fuerza de ley, incluso la representación del Contralor en esta materia.

Añade que concuerda con el señor Bertelsen en que esta resolución es totalmente distinta de las otras.

El señor ORTUZAR (Presidente) estima que la solución propuesta por el señor Guzmán es la correcta, ya que la disposición debe quedar en este artículo porque se refiere a la función de control de legalidad que se encomienda al Contralor General de la República, quien también debe tomar razón de estos decretos con fuerza de ley; o sea, se está legislando constitucionalmente sobre la misma materia. Prescindiendo de la expresión "rechazarlo" o "representarlo", porque es un aspecto secundario respecto del cual ya se logrará acuerdo, no ve inconveniente alguno si se establece la disposición en un inciso tercero, como primitivamente lo proponía el señor Bertelsen, evitándose un nuevo artículo sobre la misma materia, y a continuación se diría: "Si la representación tuviere lugar con respecto a un decreto con fuerza de ley, a un decreto promulgatorio de una ley o de una reforma constitucional por apartarse del texto aprobado, o a un decreto o resolución por ser contrario a la Constitución Política del Estado, el Presidente de la República no tendrá la facultad de insistir. Añade que no se complica en nada el asunto y, en cambio,

una disposición separada sí que podría prestarse para una serie de equívocos o interpretaciones. En todo caso, sería un error de técnica constitucional, si están legislando sobre la toma de razón, no poner la relativa a los decretos con fuerza de ley.

La señora BULNES acota que un caso dice relación al control del ejercicio de la función administrativa; los otros se refieren a las funciones legislativa y constituyente, lo que sería un argumento para poner la disposición en un inciso separado.

El señor GUZMAN señala que todos están de acuerdo en que esta materia vaya en inciso separado dentro del mismo artículo o por lo menos hay consenso para no incluirla en el inciso anterior.

Sin embargo, insiste en el empleo del término "representarlo" porque, en primer lugar, facilita la redacción del inciso siguiente, para ir por lo más pragmático. En segundo lugar, le parece que la representación de la Contraloría tiene una naturaleza muy precisa, que consiste en colocar al Presidente de la República en la posibilidad de allanarse al criterio del Contralor o de desatenderlo, siguiendo para ello los cauces que la Constitución le franquea. Si el Presidente comparte el criterio de la Contraloría, enmendará el decreto con fuerza de ley en los puntos en que haya sido representado y este decreto podrá seguir su curso normal. Es conveniente emplear el término "representarlo", para que quede en claro, precisamente, que existe esta mecánica y este juego que autoriza al Presidente de la República para allanarse con posterioridad al criterio de la Contraloría, y que no se ha producido una situación de "impasse" insoluble.

Finalmente, prefiere la forma verbal "representarlo", porque considera que la diferencia que el señor Bertelsen desea hacer está ya suficientemente perfilada al consignar un inciso separado y, enseguida, al establecer con mucha nitidez las causales en virtud de las cuales el Contralor representa un decreto con fuerza de ley; y ahí está la diferencia fundamental con los meros actos de la Administración. Aquí los representa por exceder o contravenir la ley delegatoria o por ser contrarios a la Constitución. De manera que ahí está expresado con perfecta claridad cuál es la verdadera diferencia, y cree que el hecho de usar un verbo u otro no es verdad lo que indica esa diferencia ni lo que la tipifica, sino simplemente el carácter distinto que tiene esta representación, lo que el señor Bertelsen, a su juicio, ha sintetizado muy bien en su indicación.

El señor ORTUZAR (Presidente) señala que después de la intervención del señor Guzmán le parece que existe acuerdo para aprobar el inciso tercero en los siguientes términos: "Corresponderá, asimismo, al Contralor General de la República tomar razón de los decretos con fuerza de ley, debiendo

representarlos cuando ellos excedan o contravengan la ley delegatoria o sean contrarios a la Constitución".

—Acordado.

Añade que, el inciso cuarto diría: "Si la representación tuviere lugar con respecto a un decreto con fuerza de ley, a un decreto promulgatorio de una ley o de una reforma constitucional por apartarse del texto aprobado, o a un decreto o resolución por ser contrario a la Constitución Política del Estado, el Presidente de la República no tendrá la facultad de insistir, y en caso…".

El señor GUZMAN sugiere poner un punto y empezar otra frase, porque si no se hace muy largo. Además, hay que hacer una distinción.

Recuerda al respecto, que en la sesión pasada, afirmó aunque todavía no estaba en el tapete el decreto con fuerza de ley, que hay una diferencia muy importante entre el decreto promulgatorio a que se refiere el inciso, por una parte, y los decretos o resoluciones inconstitucionales, por otra. En el primer caso, en el de los decretos promulgatorios el Presidente de la República tiene la obligación de enviar los antecedentes al Tribunal Constitucional, si él no se conforma con el criterio de la Contraloría y no los firma. En cambio, en el caso de los decretos o resoluciones simplemente contrarios a la Constitución, el Jefe del Estado tiene la facultad de no hacer nada, es decir, de no dictar el decreto o resolución respectivo, porque está en plena libertad de hacerlo.

Añade que, en la sesión pasada se replicaba a esto que la expresión "conformarse con el criterio de la Contraloría" significa, ya sea que el Presidente de la República siga el criterio de la Contraloría, ya sea que el Presidente de la República, cuando está en facultad de hacerlo, se desista del decreto o resolución. Pero eso no queda suficientemente claro en el texto, ya que, ¿qué es conformarse con el criterio de la Contraloría?, ¿es seguir lo que la Contraloría le ha dicho?, ¿o es también la posibilidad de no hacer nada y abstenerse de promulgar el decreto o resolución? Por lo cual es obvio que, tratándose de un simple decreto o- resolución, la respuesta correcta es que el Primer Mandatario pueda no dictarlo; pero tratándose de un decreto promulgatorio, aquél tiene la obligación de enviar los antecedentes al Tribunal Constitucional.

Agrega que lo que desea es que se redacte una frase de acuerdo con la cual, claramente, el envío de los antecedentes al Tribunal Constitucional quede con carácter imperativo cuando se trate de decretos promulgatorios, y en carácter de facultativo cuando se trate de simples decretos o resoluciones.

También plantea a la Comisión que es preciso definir la situación de los decretos con fuerza de ley. Le parece evidente que quedan en una situación

también facultativa, porque si el Presidente de la República no dieta el decreto con fuerza de ley en el plazo que se le ha señalado, sencillamente requerirá de un nuevo plazo, el que se le otorgue; y en caso de que no lo desee dictar, no lo dicta.

El señor ORTUZAR (Presidente) estima que desde un punto de vista jurídico, no tiene ninguna implicancia ni ve inconveniente alguno para mantener la frase en los términos en que está. Tanto con respecto a un decreto con fuerza de ley, a un decreto promulgatorio de una ley o de una reforma constitucional, como a un decreto o resolución que es contrario a la Constitución Política, el Jefe del Estado puede conformarse o no conformarse con la representación de la Contraloría, ya que si se trata de un decreto con fuerza de ley, de un decreto promulgatorio de una ley o de una reforma constitucional que se aparta del texto aprobado, y el Presidente de la República se conforma con la representación de la Contraloría, quiere decir, como lo señalaba el señor Guzmán, que debe enmendar el decreto con fuerza de ley, ajustándolo a los términos de la ley delegatoria, o enmendar el decreto promulgatorio de la ley o de la reforma constitucional, ajustándolo al texto aprobado. Si no se conforma, debe enviar los antecedentes al Tribunal Constitucional.

Agrega que en el caso del decreto que ha sido representado por ser contrario a la Constitución Política del Estado, el Primer Mandatario se conforma o no se conforma.

Si el Presidente de la República se conforma con la representación de la Contraloría, tiene dos posibilidades: o no dieta el decreto o ajusta el decreto a las observaciones formuladas por la Contraloría, Si no se conforma y considera que su decreto es conveniente a los intereses del país y que no contraría a la Constitución Política del Estado, remite los antecedentes al Tribunal Constitucional. De manera que no ve inconveniente alguno para mantener la frase, tanto con respecto a los decretos promulgatorios como con respecto a los decretos que puedan ser contrarios a la Carta Fundamental.

El señor GUZMAN estima que la explicación dada es meridianamente clara, pero considera que el texto no es tan meridiano como su explicación.

Al respecto pregunta si acaso no se cree que podría tener lugar, aunque se considerara errónea, la interpretación de que habiendo el Presidente de la República remitido a la Contraloría un decreto o resolución simples, y habiendo sido éstos representados por inconstitucionales, frente al texto que están discutiendo y que se ha propuesto, el Presidente de la República tiene la obligación de enviar en ese caso los antecedentes al Tribunal Constitucional, y carece de la facultad de no dictarlos, y no hacer nada. ¿No podría su interpretación siquiera plantearse, con algún grado de plausibilidad? Y si pudiera hacerse, ¿no sería mejor evitarlo derechamente?

El señor ORTUZAR (Presidente) contesta que no tiene esa obligación por cuanto ella le asiste sólo en el caso de no conformarse con la representación de la Contraloría, y en ese caso, el Presidente de la República se ha conformado.

El señor BERTELSEN señala que desea manifestar nuevamente su satisfacción por la forma como está redactada la norma, por estimar que la frase "en caso de no conformarse" indica una posible actitud del Jefe del Estado tanto frente a los decretos supremos, resoluciones y decretos promulgatorios de una ley, como ante los decretos con fuerza de ley que han introducido en la sesión de hoy. Como el señor Presidente lo acaba de señalar, en los tres casos puede conformarse. Por lo demás, la conformidad tiene distintas formas. En un decreto o resolución puede consistir en salvar algún error en que se haya incurrido, o en aceptar la interpretación del Contralor respecto del alcance de una facultad legal del Presidente de la República. Se conforma, corrige el decreto supremo y se promulga. El Contralor tomará razón y no habrá inconveniente. Ahora bien, en el caso de que el decreto sea promulgatorio, también puede conformarse a la representación de la Contraloría. El Primer Mandatario puede aceptar las observaciones de la Contraloría y corregir el texto del decreto supremo promulgatorio. Igual cosa puede acontecer con el decreto con fuerza de ley. Por ello, no ve inconveniente alguno en mantener dicha frase. Cree que, racionalmente, no puede sostenerse que el Presidente de la República está obligado a acudir ante el Tribunal Constitucional cuando no se conforme. En todo caso, cuando se refiera a un decreto supremo rechazado por la Contraloría por ser contrario a la Constitución.

El señor ORTUZAR (Presidente) expresa que comprende lo que el señor Guzmán ha pretendido salvar con su indicación, y ése fue el origen de ella. Es un aspecto que no tiene relevancia desde el punto de vista jurídico. Es el caso en el cual el Jefe del Estado, sin estar convencido de que la Contraloría tenga razón, acepta, sin embargo, de mal agrado las observaciones. Pero jurídicamente se ha conformado, aunque en su interior esté molesto.

El señor GUZMAN expresa que su única inquietud apunta a la posibilidad de lograr una redacción todavía más precisa. Concuerda en que se trata de una sutileza, y le parece que si se aprobara la redacción propuesta, una recta interpretación de ella debiera ser la que el señor Presidente ha dado. Pero teme dejar abierta una posible duda de interpretación, susceptible de enmendar mediante una redacción más precisa. En tal sentido, estima que cuando el Ejecutivo no dieta la resolución que la Contraloría ha considerado inconstitucional, sino que desiste de su intención, podría entenderse que no hay conformidad con la representación de que ha sido objeto, porque no ha enmendado el decreto. Agrega que está de acuerdo en que la interpretación más correcta es sostener que ahí habría conformidad. Pero teme que ello podría prestarse a interpretaciones. Y dado que se ha recurrido a la expresión

imperativa "deberá remitir", le parece que debe hacerse una diferencia en el caso de los decretos promulgatorios, y en el de los simples decretos. Piensa que respecto de los primeros hay obligación de remitir los antecedentes al Tribunal Constitucional; en cambio, en el caso de los decretos con fuerza de ley y decretos y resoluciones simples, no tiene obligación de hacerlo, aunque cuenta con la facultad para ello.

La señora BULNES señala que, apoyando la tesis del señor Guzmán, cree que la expresión "en el caso de no conformarse" abre al Presidente de la República la alternativa de conformarse o no conformarse. Pero en lo referente a los decretos promulgatorios de una ley, no existe la alternativa. En consecuencia, no se ajusta a esta situación.

El señor ORTUZAR (Presidente) estima que la alternativa existe en todos los casos, tanto en el de los decretos con fuerza de ley como en el de los decretos promulgatorios de una ley. En el primero, existe para el Presidente de la República la alternativa de conformarse si estima que las observaciones formuladas por la Contraloría se ajustan a la Constitución, y dieta un nuevo decreto con fuerza de ley, ajustado a la ley delegatoria.

Añade que, en lo que respecta a los decretos promulgatorios, también existe la posibilidad de conformarse con el criterio de la Contraloría, y el Jefe del Estado, si se conforma, puede y debe dictar un nuevo decreto promulgatorio, que se ajuste al texto aprobado.

Agrega que, en el caso del decreto simple, contrario a la Constitución, también puede conformarse, ya sea no cursándolo, en definitiva; ya sea enmendándolo, de acuerdo con las observaciones de la Contraloría.

Y, respecto de todos los casos existe siempre la alternativa de conformarse o no conformarse.

¿Cuándo está obligado a remitir los antecedentes al Tribunal Constitucional? Cuando no se conforma. Y en esa circunstancia la alternativa rige en todos los casos mencionados: en el de los decretos con fuerza de ley, y en el de los decretos promulgatorios y en el de los simples decretos contrarios a la Carta Fundamental.

El señor GUZMAN insiste en que cada vez considera más meridianamente clara la explicación del señor Presidente, pero sigue pensando también que el texto no lo es tanto. Por eso se debe buscar una redacción que la refleje en forma clara, y podrían tratarla en la próxima sesión.

El señor ORTUZAR (Presidente) expresa que el señor Guzmán podría encargarse de hacerlo. Aunque considera que el texto tiene la misma claridad

que él atribuye a su exposición.

Agrega que, enseguida corresponde tratar el artículo relacionado con la designación del Contralor. Hace presente que esta disposición se encuentra aprobada y sólo está pendiente lo referente a la remoción. Al respectó, el señor Guzmán había formulado una indicación en el sentido de emplear para la remoción el mismo procedimiento utilizado para la designación, es decir, previa consulta al Consejo de Estado y con acuerdo del Senado.

El señor GUZMAN declara que formula esa proposición y, como una alternativa, la de que la remoción pueda acordarse a proposición del Consejo de Estado, por el Presidente de la República, con acuerdo de la mayoría de los Senadores en ejercicio; de modo que entonces se requiera, en primer lugar, que concurra el acuerdo del Consejo de Estado y no sólo su consulta, y, en segundo lugar, que se fije el quórum de la mayoría de los Senadores en ejercicio y no la simple mayoría del Senado, lo cual pudiera dar origen a una mayoría ocasional de miembros presentes.

Le parece que debe buscarse una posibilidad de remoción del Contralor que sea lo suficientemente sólida para evitar desbordes políticos ocasionales y para que no se deje a ese funcionario en situación de intocable en que se encuentra virtualmente en la actualidad.

El señor ORTUZAR (Presidente) señala que en ese caso, le agrada más la proposición primitiva, porque cree que será difícil que parta del Consejo de Estado la iniciativa para destituir al Contralor. Además, no se aviene mucho con la función de ese organismo, que podría ser la de asistir con su consejo al Presidente de la República, sea en los casos en que éste lo solicite, sea en aquellos para los cuales obligatoriamente se establezca, en lo futuro, que debe pedirse su opinión. Sin embargo, es el Primer Mandatario el que está más habilitado para estimar si en un caso el Contralor General de la República ha incurrido o no en notable abandono de sus deberes o ha tenido un mal comportamiento en su conducta funcionaria.

La señora BULNES expresa que mantiene su idea anterior en el sentido de que no es partidaria del nombramiento del Contralor sujeto a dos organismos del Estado. Igualmente, no es partidaria de su remoción sujeta a dos organismos estatales. Cree que la intervención de ellos en este tipo de atribuciones generalmente conduce al conflicto de Poderes, lo que deben tratar de evitar por todos los medios dentro del texto constitucional. Por eso, tal como lo propuso respecto de la designación, sugeriría el mismo sistema para la remoción, estando plenamente de acuerdo en la posibilidad de esta última dentro de cierta rigidez para llevarla a cabo.

El señor GUZMAN hace presente que, si se va insinuando en la Comisión un

presunto consenso para que el Consejo de Estado se mantenga en la futura Constitución, no obstante existir un Parlamento unicameral o bicameral, no deben tener el temor de entregar a aquél algunas facultades que no sean meramente consultivas; porque es evidente que ese órgano va a tener ya una importancia, dentro de la estructura constitucional, que lo habilita para tener facultades resolutivas. Es posible que el Presidente de la Comisión tenga razón en, cuanto a que es un exceso de órganos que deben concurrir. Por eso, las dos proposiciones las ha formulado como alternativas. Pero deja constancia de que, en los estudios que hagan en adelante, no debieran descartar, a su juicio, la posibilidad de entregar al Consejo de Estado, en algunas ocasiones, facultades que no sean meramente consultivas, sino que tengan un valor resolutivo, en el carácter de proposición necesaria o en el carácter de acuerdo necesario, porque su naturaleza lo hace posible.

Añade que, en lo que insiste es en que haya un procedimiento para remover al Contralor y en que ese procedimiento requiera el acuerdo del Presidente de la República y de la mayoría del Senado en ejercicio; y en que también, a lo menos, se consulte al Consejo de Estado. Si se estima mejor esta alternativa que la de exigir el acuerdo de dicho organismo, como un tercer órgano que debe concurrir, no tiene inconveniente alguno; pero lo que no le gusta es la situación actual del Contralor, que estima que es excesivamente privilegiada dentro del ordenamiento jurídico, tanto más cuanto que, en el capítulo relativo al Poder Judicial, han aprobado disposiciones que permiten facilitar en el futuro la remoción de los jueces, al reafirmar la idea de que la mayoría de la Corte Suprema en ejercicio, y no sus dos tercios, pueda remover a un juez, aparte de que han fijado tope de edad para los ministros y magistrados en general. De manera que la situación del Contralor, mantenida en los términos actuales, a su juicio, constituiría un privilegio absolutamente único e injustificado dentro del ordenamiento constitucional chileno: en cambio, una fórmula de remoción como la que sugiere difícilmente se prestaría para un uso abusivo.

El señor CARMONA expresa que está de acuerdo con lo dicho por el señor Guzmán. Piensa en la posibilidad de una fórmula que permita dar al Consejo de Estado, si se lo va a consagrar constitucionalmente, funciones que no sólo sean conflictivas. Si pudieran irlo transformando en una especie de gran tribunal de orden administrativo, en un momento dado, para resolver este tipo de situaciones, piensa que tal vez podría resolverse lo relativo a la remoción del Contralor a petición del Presidente de la República o a petición de la mayoría del Senado, solicitando el acuerdo del Consejo de Estado para que actúe como tribunal.

El señor GUZMAN señala que, por ahora, desea pedir a la Comisión que aprueben el procedimiento propuesto por él; pero que tengan en consideración el del señor Carmona para más adelante, como una alternativa posible, porque en el futuro van a tener que estudiar el tema de la acusación constitucional o

juicio político. Al respecto tiene una opinión categórica en cuanto a que la mecánica vigente en la Constitución de 1925 no puede ser mantenida, pues demostró su fracaso y su politización abierta y contradictoria con el carácter de jurado que se le asignaba al Senado. De manera que deberán estudiar cuál será el órgano que, en definitiva, resolverá como jurado las acusaciones constitucionales en lo futuro. Es posible que en esa mecánica entre a jugar el Consejo de Estado, y entonces encontraría muy congruente asignarle una función de esa índole, referida también a la remoción del Contralor; o podría ser incluso innecesario consignarlo en ambas partes, ya que podría ser prácticamente un procedimiento equivalente a la acusación constitucional en contra del Contralor el que se estableciera en la parte pertinente de la Constitución.

Añade que, antes de saber, en primer lugar, qué función van a encomendar al Consejo de Estado, en general; y, en segundo lugar, a quién van a encomendar el fallar las acusaciones constitucionales —indispensablemente, deberán establecerse en la Constitución de algún modo—, estima que no sería prudente por ahora acoger una indicación como la propuesta por el señor Carmona. Pero sí estima que sería muy conveniente tenerla presente como alternativa. Ella debiera ser recordada por la Secretaría en el momento de entrar al estudio del Consejo de Estado y sus facultades y de las acusaciones constitucionales y los órganos llamados a llevarlas a cabo.

El señor ORTUZAR (Presidente) acota que le agrada la idea sugerida por el señor Carmona, pero sólo le ve el inconveniente de que siempre el Consejo va a ser designado por el Presidente de la República, porque sus integrantes son sus consejeros. Entonces resultará difícil pedir al Consejo de Estado la autorización necesaria para destituir al Contralor, pues ese organismo puede no darla; pero esos consejeros van a quedar, evidentemente, en una situación inconfortable y probablemente más de alguno querrá renunciar a su cargo para no continuar en su posición de desacuerdo con el Jefe del Estado.

El señor CARMONA acota que sería preferible esa situación antes que crear un conflicto político entre el Presidente de la República y el Senado.

El señor LORCA cree que hay absoluto acuerdo en la Comisión en el sentido de que debe establecerse un sistema de remoción del Contralor. En eso está plenamente de acuerdo con el señor Guzmán, porque no se puede dejar establecido a un funcionario con un privilegio excepcional que, en realidad, no se justificaría.

Le parece, además, que el mecanismo propuesto por el señor Guzmán, dentro del desarrollo a que se han llevado a las instituciones hasta este momento, es congruente con la posición de que se nombre y se remueva en esa forma; es algo que está de acuerdo con lo que en algunas oportunidades ya han hecho

en la Comisión. Respecto a lo que propone el señor Carmona, lo considera muy interesante, indiscutiblemente, pero aún no se sabe qué carácter se le va a dar al Consejo de Estado. Así es que, como planteamiento para un estudio futuro, le parece válido; pero no podrían resolverlo ahora, como si fuera el tribunal que definiera la situación. Considera que tiene validez porque, en realidad, si se crea una entidad como ésta, si dan ya un carácter permanente al Consejo de Estado, éste no puede limitarse a esas funciones meramente asesoras y deberá tener una definición distinta, pero, por ahora, prefiere el camino propuesto por el señor Guzmán para la remoción del Contralor.

La señora BULNES expresa que, en ese evento, ella se abstendría, porque no se ha discutido aún la configuración del Consejo de Estado en la Comisión. Además, mantiene su posición en el sentido de que la idea no le gusta, pues, en el fondo, se trata de la intervención de tres órganos del Estado: El Presidente de la República, el Consejo de Estado y el Senado. Cree que la experiencia habida ha demostrado que siempre esas intervenciones son generadoras de conflictos, o dan la posibilidad de llegar a un conflicto, pues es indudable que, si el Senado queda en condiciones de solicitar la reunión, una mayoría política, el día de mañana, podría producir, precisamente, un conflicto entre el Jefe del Estado y el Congreso.

El señor ORTUZAR (Presidente) señala que en un principio tenía la misma preocupación de la señora Bulnes, pero la verdad es que, pensándolo bien, de lo que se trata es de rodear de las mayores garantías esa función fiscalizadora. Y obviamente, en este sentido, la intervención del Consejo de Estado y la del Senado, evidentemente, son constitutivas de un resguardo muy serio. De manera que el hecho de que intervengan tres órganos estatales, en los términos en que está propuesto, no le parece que sea motivo suficiente para rechazar la idea, por lo cual sugiere, en primer Jugar, aprobar la designación del Contralor en los términos en que lo habían aprobado, pero con el agregado de que sea por la mayoría de los Senadores en ejercicio; y, provisionalmente, establecer la remoción en la misma forma, es decir, previa consulta al Consejo de Estado y con la mayoría de los Senadores en ejercicio, aun cuando este criterio podría cambiar una vez que se vea la composición del Consejo de Estado.

Agrega que coincide con el señor Carmona en el sentido de que es más difícil que se vaya a politizar el Consejo de Estado que el Senado el día de mañana.

—Aprobado con el voto en contra de la señora Bulnes.

—Se levanta la sesión.

ENRIQUE ORTUZAR ESCOBAR
Presidente

RAFAEL LARRAIN CRUZ
Prosecretario

REPUBLICA DE CHILE

Actas Oficiales de la Comisión de Estudio de la Nueva Constitución Política de la República

SESION 330ª, CELEBRADA EN MARTES 29 DE NOV. DE 1977

La Comisión estudia los preceptos relativos a la Contraloría General de la República que conformarán el Acta Constitucional respectiva.

La Comisión se reúne bajo la presidencia de don Enrique Ortúzar Escobar, con asistencia de sus miembros señores Raúl Bertelsen Repetto, Juan de Dios Carmona Peralta, Jaime Guzmán Errázuriz y Gustavo Lorca Rojas.

Actúa de Secretario, el Prosecretario, señor Rafael Larraín Cruz.

El señor ORTUZAR (Presidente) declara, en el nombre de Dios, abierta la sesión.

ORDEN DEL DIA

CONTRALORIA GENERAL DE LA REPUBLICA

El señor ORTUZAR (Presidente) da cuenta de que en esta sesión corresponde adecuar el texto de la normativa constitucional sobre la Contraloría General de la República, une han aprobado como anteproyecto de la Constitución definitiva, a los términos generales del acta constitucional.

Para efectuar dicho estudio, procede a dar lectura a las disposiciones a fin de apreciar cuáles son en general las enmiendas que habría que introducir. El proyecto dice:

"Artículo.... Un organismo autónomo con el nombre de Contraloría General de la República ejercerá el control de la legalidad de los actos de la Administración, fiscalizará el ingreso y la inversión de los fondos del Fisco, de las Municipalidades y de los demás organismos y servicios que determinen las leyes: examinará y juzgará las cuentas de las personas que tengan a su cargo bienes de esas entidades, llevará la contabilidad general de la Nación y desempeñará las demás funciones que le encomiende la ley.

"En el ejercicio de la función de control de legalidad, el Contralor General tomará razón de los decretos y resoluciones que, en conformidad a la ley, deben tramitarse por la Contraloría o representará la ilegalidad de que puedan adolecer: pero deberá darles curso cuando, a pesar de su representación, el Presidente de la República insista con la firma de todos SUS ministros, caso en el cual deberá enviar copia de los respectivos decretos a la Cámara de Diputados. La Contraloría en ningún caso dará curso a los decretos de gastos une excedan el límite señalado en el Nº 10 del artículo 72 de esta Constitución y remitirá copia íntegra de los antecedentes a la misma Cámara.

"Corresponderá, asimismo, al Contralor General de la República tomar razón de los decretos con fuerza de ley debiendo representarlos cuando ellos excedan o contravengan la ley delegatoria o sean contrarios a la Constitución".

"Si la representación tuviere lugar con respecto a un decreto con fuerza de ley,

a un decreto promulgatorio de una ley o de una reforma constitucional por apartarse del texto aprobado, o a un decreto o resolución por ser contrario a la Constitución Política del Estado, el Presidente de la República no tendrá la facultad de insistir, y en caso de no conformarse con la representación de la Contraloría deberá remitir los antecedentes al Tribunal Constitucional dentro del plazo de diez días a fin de que éste resuelva la controversia".

"Artículo.... El Contralor General de la República será designado y removido por el Presidente de la República previa consulta al Consejo de Estado y con acuerdo de la mayoría de los Senadores en ejercicio".

"En lo demás, la organización y funcionamiento de la Contraloría General de la República será materia de ley".

Hace presente que este último artículo se aprobó provisionalmente.

Enseguida, recaba el asentimiento de la Comisión, para examinar el texto del proyecto, inciso por inciso a fin de determinar cuáles deben ser objeto de modificaciones o suprimirse del acta constitucional.

—Así se acuerda.

Artículo 1º

El inciso primero de este artículo, dice:

"Un organismo autónomo con el nombre de Contraloría General de la República ejercerá el control de la legalidad de los actos de la Administración, fiscalizará el ingreso y la inversión de los fondos del Fisco, de las Municipalidades y de los demás organismos y servicios que determinen las leyes; examinará y juzgará las cuentas de las personas que tengan a su cargo bienes de esas entidades, llevará la contabilidad general de la Nación y desempeñará las demás funciones que le encomiende la ley".

En discusión este inciso, tácitamente se da por aprobado como inciso primero del artículo 1º del acta.

El inciso segundo expresa:

"En el ejercicio de la función de control de legalidad, el Contralor General tomará razón de los decretos y resoluciones que, en conformidad a la ley, deben tramitarse por la Contraloría o representará la ilegalidad de que puedan adolecer; pero deberá darles curso cuando, a pesar de su representación, el Presidente de la República insista con la firma de todos sus ministros, caso en el cual deberá enviar copia de los respectivos decretos a la Cámara de

Diputados. La Contraloría en ningún caso dará curso a los decretos de gastos que excedan el límite señalado en el Nº 10 del artículo 72 de esta Constitución y remitirá copia íntegra de los antecedentes a la misma Cámara".

Con relación a este inciso, el señor Presidente sugiere las siguientes modificaciones:

En primer término, suprimir la frase que dice "caso en el cual deberá enviar copia de los respectivos decretos a la Cámara de Diputados", y, en consecuencia, eliminar también la parte final del inciso que es del siguiente tenor: "y remitirá copia íntegra de los antecedentes a la misma Cámara".

Enseguida, reemplazar la referencia hecha al Nº 10 del artículo 72 de la Constitución, por otra al número 8 del artículo 10 del Decreto Ley 527, precepto que señala entre las atribuciones del Presidente de la República, la de "Cuidar de la recaudación de las rentas públicas y decretar su inversión con arreglo a la ley. El Presidente de la Junta de Gobierno, con la firma de todos sus miembros, podrá decretar pagos no autorizados por la ley sólo para atender necesidades impostergables derivadas de calamidades públicas, de agresión exterior, de conmoción interna o del agotamiento de los recursos destinados a mantener servicios que no puedan paralizarse sin grave daño para el país. El total de los giros que se hagan con estos objetos, no podrá exceder anualmente del dos por ciento (2%) del monto de los gastos que autorice la Ley General de Presupuestos. Se podrá contratar empleados con cargo a esta misma ley, pero sin que el ítem respectivo pueda ser incrementado ni disminuido mediante traspasos. Los Ministros de Estado o funcionarios que autoricen o den curso a gastos que contravengan lo dispuesto en este número, serán responsables solidaria y personalmente de su reintegro y culpables del delito de malversación de caudales públicos".

Al respecto, hace presente que en definitiva, la referencia deberá hacerse al Acta Constitucional correspondiente relativa a los Poderes del Estado, cuando ella se encuentre redactada.

El señor BERTELSEN observa que si se tratara de un Acta Constitucional destinada a ser promulgada de inmediato, no tendría inconveniente alguno en efectuar las correcciones y supresiones expresadas. Pero, si esta Acta Constitucional va a ser la que regule el conjunto de los Poderes Públicos en la etapa de transición, ya no tendría la misma tranquilidad de ánimo para hacer todas estas enmiendas y supresiones, porque a lo mejor hay que llevar a cabo algún tipo de relación entre la Contraloría y la Cámara Legislativa que entonces exista.

El señor ORTUZAR (Presidente) encuentra toda la razón al señor Bertelsen.

Agrega que pensaba, naturalmente que después iban a tener que someter a una revisión estas actas constitucionales. Luego de que estudien y aprueben la Cámara Legislativa, es muy posible que se exprese: "y remitirá copia íntegra de los antecedentes a la Cámara Legislativa". Dependerá de cuál sea el carácter de dicho organismo: de si será simplemente legislativo; o si tendrá también alguna función fiscalizadora u otras atribuciones.

Sin embargo, por ahora, propone aprobar dichas modificaciones. Todo esto está sujeto, reitera, a una revisión por efectuarse una vez que se conozca el contexto de todas las actas constitucionales relativas a los Poderes Públicos y su ejercicio.

—Así se acuerda.

A continuación, da lectura al inciso siguiente, que dice:

"Corresponderá, asimismo, al Contralor General de la República tomar razón de los decretos con fuerza de ley, debiendo representarlos cuando ellos excedan o contravengan la ley delegatoria o sean contrarios a la Constitución".

El señor CARMONA es partidario de suprimir lisa y llanamente esta disposición, a menos que exista la posibilidad de que en este período de transición también la Cámara Legislativa u Órgano Legislativo que se forme tenga la facultad de delegar.

El señor ORTUZAR (Presidente) agrega que podría también ocurrir que el propio Poder Legislativo actual, que reside en la Junta, —cree que ya sucedió en un caso—, facultara al Presidente de la República para dictar disposiciones con fuerza de ley en ciertas materias. De manera que él se inclinaría por mantener la disposición. Porque, si va a existir el decreto con fuerza de ley, es lógico entonces que exista la facultad del Contralor para representarlo si excede la ley delegatoria o es contrario a la Constitución.

El señor LORCA manifiesta que la Cámara Legislativa ya se ha bosquejado a lo largo de las intervenciones habidas en la Comisión, las que deberán tomar en cuenta, naturalmente, ampliándola tal vez respecto de algunas facultades. Y uno de los aspectos fundamentales que deberán definir, es la posibilidad de que el Poder Legislativo delegue en el Presidente de la República atribuciones encaminadas a agilizar la legislación.

No le merece duda alguna, por el cuadro que se ha formado sobre el problema, de que la Cámara Legislativa que se instaure en el período de transición deberá tener la facultad de delegar atribuciones, tanto más cuanto que dicha facultad estaba consagrada en la Carta Fundamental de 1925. Señala que éste fue uno de los aspectos más discutidos de la reforma del señor Frei a ese texto

constitucional.

Por lo tanto, le parece necesario mantener este precepto.

El señor CARMONA indica que si se dejara, habría que reemplazar la frase final: "a la Constitución", por "a las normas constitucionales".

El señor LORCA concuerda en que la frase "normas constitucionales" es más comprensiva, porque se refiere también a las actas constitucionales, a todo lo que tiene rango constitucional.

El señor ORTUZAR (Presidente) propone, en consecuencia, aprobar el precepto en los siguientes términos: "Corresponderá, asimismo, al Contralor General de la República tomar razón de los decretos con fuerza de ley, debiendo representarlos cuando ellos excedan o contravengan la ley delegatoria o sean contrarios a las normas constitucionales".

—Así se acuerda.

El inciso siguiente expresa:

"Si la representación tuviere lugar con respecto a un decreto con fuerza de ley, a un decreto promulgatorio de una ley o de una reforma constitucional por apartarse del texto aprobado, o a un decreto o resolución por ser contrario a la Constitución Política del Estado, el Presidente de la República no tendrá la facultad de insistir, y en caso de no conformarse con la representación de la Contraloría deberá remitir los antecedentes al Tribunal Constitucional dentro del plazo de diez días a fin de que éste resuelva la controversia".

El señor Presidente estima que este precepto sí que habría que suprimirlo, por lo menos mientras no se decida crear el Tribunal Constitucional.

El señor CARMONA es partidario de proponer otra solución, porque tales casos se pueden presentar. Puede darse el caso de un decreto o de una resolución contraria a la Constitución Política; o puede presentarse el caso de un decreto con fuerza de ley o de un decreto promulgatorio de una ley o de una reforma constitucional, por apartarse del texto, En esos casos, sugiere que se envíen los antecedentes al Consejo de Estado.

El señor ORTUZAR (Presidente) anota que en dichas circunstancias la Junta puede ejercer, lisa y llanamente, el Poder Constituyente.

El señor CARMONA señala que evidentemente puede hacerlo si se conforma. Pero, si no se conforma e insiste en su punto de vista, ¿por qué no mandarlo al Consejo de Estado?

El señor LORCA se inclina por la idea del señor Carmona, sobre todo, debido a que implica ir dando un poco más de participación a los organismos de cooperación civil que se han creado. Si de eso se trata en el período de transición, sería importante, a su juicio, que el Consejo de Estado pudiera intervenir.

El señor ORTUZAR (Presidente) expresa que, siguiendo esa idea, se podría decir que el Presidente de la República tendría la facultad de insistir previo acuerdo del Consejo de Estado o previa aprobación de este organismo.

El señor CARMONA puntualiza que su idea es que el Presidente de la República, remita los antecedentes, y que el Consejo de Estado resuelva,

El señor ORTUZAR (Presidente) recuerda que hace algunos días pensaban, por ejemplo, que dar al Consejo de Estado la facultad de designar a ciertas personas representaba sacarlo un poco de su papel. No está seguro si en este caso lo estarían sacando también un tanto de su función como organismo eminentemente consultivo.

El señor LORCA cree que todas estas cosas se tendrán que ir probando en la realidad. Y una manera de probarlas es precisamente dar alguna facultad al Consejo de Estado para ver si en definitiva este organismo va a permanecer en el período final. Estima que en el período de transición debe existir. Entonces, pregunta, por qué no otorgarle algunas atribuciones más allá de las meramente consultivas.

Está de acuerdo con el señor Presidente en que debe tenerse cuidado al respecto, pues tampoco puede incurrirse en proliferación. No obstante, prosigue, en este momento el Consejo de Estado es el organismo que tiene la más alta jerarquía, la más alta representación; está al lado del Presidente de la República, y es prácticamente el único organismo en que participan civiles y que tiene ciertas facultades, que, aunque asesoras, son, en todo caso, mucho más consideradas por el Presidente de la República que las de otras entidades. Y de eso es de lo que se trata: de ver la incorporación de los civiles en las funciones de gobierno.

El señor ORTUZAR (Presidente) señala que en eso está totalmente de acuerdo. Cree que, en el fondo, no hay sino una diferencia de presentación entre la fórmula propuesta por el señor Carmona y la suya, porque en ambos casos se requerirá, en definitiva, la voluntad del Consejo de Estado, sólo que él no lo coloca en el papel de tribunal, sino que indica que será menester su acuerdo previo para que el Primer Mandatario pueda insistir. Esto último está un poco más de acuerdo con la función del Consejo de Estado, al que se le pide su opinión. En este caso, ésta sería obligatoria para el Jefe del Estado. Esto es perfectamente lógico, porque según la Constitución de 1833 la opinión del

Consejo de Estado en muchos casos era obligatoria para el Presidente de la República. Es, simplemente, una diferencia de presentación. Tiene la impresión de que la fórmula que propone está más de acuerdo con la naturaleza y con la razón de ser del Consejo de Estado. Pero estima necesario dar solución al punto.

El señor LORCA opina que lo que pasa es que se trata de una controversia y ésta tiene que zanjarla alguien a través de una resolución. El señor Presidente dice: "con acuerdo del Consejo de Estado". Pero, pregunta, con acuerdo a qué.

El señor ORTUZAR (Presidente) responde que decir que el Primer Mandatario no podrá ejercer la facultad de insistir sino con acuerdo del Consejo de Estado, es una manera de solucionar la controversia. Si este organismo le dice que sí, quiere decir que el Presidente de la República insiste y prevalece su voluntad, pero ha tenido el respaldo del Consejo de Estado.

El señor BERTELSEN considera que la solución más acertada no es la que propone el señor Presidente, sino la que sugiere el señor Carmona, porque aquí no hay insistencia. En el caso de los decretos con fuerza de ley representados, de los decretos promulgatorios de leyes o de reformas constitucionales igualmente representados, o de los decretos supremos o resoluciones, han dicho claramente que no debe haber insistencia. Le parece que esta idea en ningún momento hay que diluirla. Es decir, hay que ratificar permanentemente que sobre estas materias, jamás se podrá insistir. Lo que sí puede ocurrir en estas materias es que haya una controversia, para resolver la cual han propuesto, en la Constitución definitiva, al Tribunal Constitucional. Ahora, como al parecer existe acuerdo en que no debe haber Tribunal Constitucional en la etapa de transición, se está buscando un organismo que pueda ser una especie de juez constitucional. Aunque la solución no le convence del todo, porque siempre lo ha mirado más bien como un organismo meramente consultivo, piensa que, sin embargo, dentro de las alternativas que les ofrece el período de transición, por el carácter de independencia y de alta jerarquía que tienen sus miembros, debiera ser el Consejo de Estado el que resolviera estas controversias, menos una, que es la relativa a las reformas constitucionales. Porque hay que tener presente que, en el período de transición, la potestad constituyente seguirá radicada en la Junta de Gobierno y que, en la actualidad, el ejercicio tanto de la potestad constituyente como de la potestad legislativa, a través de decretos leyes, se hace sin necesidad de decreto supremo promulgatorio. De perdurar ese sistema, no sería necesario considerar esta posibilidad, porque no existiría el decreto supremo promulgatorio.

El señor ORTUZAR (Presidente) anota que, entonces, se hablaría de decreto supremo promulgatorio con respecto a una ley.

El señor BERTELSEN concuerda con ello, porque ahí, agrega, el caso será distinto, ya que la legislación emanará de una Cámara Legislativa.

El señor CARMONA expresa que no trata de insistir en la solución que ha sugerido, pero le parece que la diferencia entre ella y la propuesta por el señor Presidente radica en lo siguiente. Si dejan en el acta constitucional la posibilidad de que se insista por el Poder Ejecutivo sobre materias contrarias a la Constitución, estarán dando la imagen de un poder arbitrario.

Agrega que piensa en el Consejo de Estado por diversas razones. Primero, porque cree que no se presentarán los casos: se presentará "uno a las quinientas" dentro del período de transición, se imagina; segundo, porque piensa que al Consejo de Estado debe dársele el día de mañana alguna función de tribunal para resolver ciertos casos que hay que sacar de la órbita simplemente administrativa o de gobierno, o incluso de la esfera de la Contraloría. Por ejemplo, lo contencioso-administrativo o las cuestiones de competencia que puedan suscitarse entre diversos servicios públicos o municipales acerca del conocimiento o la resolución de un asunto. Estima que debe haber un organismo, del tipo del Consejo de Estado, que resuelva esa clase de materias,

El señor LORCA recuerda que el Senado las resolvía antes.

El señor CARMONA manifiesta que, no obstante, considera que son funciones que no le corresponden al Senado, sino a un organismo como el Consejo. No a un tribunal constitucional, sino a un tribunal administrativo, el más alto tribunal administrativo para este tipo de casos,

En cuanto a la objeción del señor Bertelsen, de que debería excluirse el caso de una reforma constitucional que se apartara del texto aprobado, entiende que la Cámara Legislativa tendrá algo que ver también con alguna reforma constitucional. El día de mañana se podrá establecer en el acta constitucional cómo funcionará eso. Cree que le corresponderá compartir el poder constituyente con la Junta de Gobierno.

El señor LORCA hace presente que la idea de la carta del Presidente de la República es otra.

El señor CARMONA insiste en que, de todos modos, la Comisión puede tratar esta materia, y que existe la posibilidad de que ocurra lo que señala. Así que, por el momento, esto él lo dejaría pendiente.

El señor ORTUZAR (Presidente) expresa que desea plantear una duda —y que lo hace sin ningún ánimo de hacer prevalecer su opinión; al contrario, puede ser que se incline por la proposición del señor Carmona— se refiere a si, por

ser eminentemente jurídico el asunto que tendrá que resolverse y por no ser la composición del Consejo de Estado la más adecuada, no sería más lógico que fuera la Corte Suprema la que lo hiciera. Plantea esto para disponer de otro elemento de juicio, de manera que no se resuelva esta materia sin tener presentes todas las alternativas posibles. Pregunta qué inconveniente podría haber para ello. Si, acaso, se podría politizar un poco la Corte Suprema si el día de mañana dijera que determinado decreto es contrario a la Constitución. Si aquélla tiene la facultad de declarar la inaplicabilidad de un precepto legal por ser contrario a la Constitución, no ve por qué razón no podría decir: "Este decreto promulgatorio de esta ley o de esta reforma constitucional se aparta del texto aprobado, o esta resolución o este decreto es contrario a la Constitución". Señala que trae este asunto a discusión sin ánimo alguno de manifestar convicción, sino, simplemente, para que se lo considere.

El señor CARMONA cree que ello significaría darle a la Corte Suprema una atribución de carácter general que aquí se ha estimado inconveniente concederle. Podrá declarar la inaplicabilidad en los casos particulares de que conozca. Esto otro sería una atribución anticipada y general. No le complace, desde el punto de vista jurídico, otorgarle las dos atribuciones.

El señor LORCA acota que le hace fuerza un poco lo que ha dicho el señor Presidente sobre la calidad de los integrantes del Consejo de Estado, que no son todos juristas. Pero, como muy bien dice el señor Carmona, sí se da esta facultad a la Corte Suprema, proceden —por lo menos, dentro del concepto de que debe haber cierta separación de los Poderes del Estado— a concederle una atribución que la hace prácticamente revisora de la actitud general del Gobierno. Entonces, con todas las facultades que se le han estado dando la constituirían en un superpoder. No obstante, reconoce que los dos argumentos le hacen peso.

El señor ORTUZAR (Presidente) expresa que a él también le merece mucha duda este asunto, porque siempre han resistido el hecho de que un poder del Estado pueda dejar sin efecto un acto de otro poder del Estado. Por este motivo, no otorgaron al recurso de inaplicabilidad el carácter general que en un principio pensaron aprobar.

Enseguida recaba el asentimiento de la Comisión, para sustituir el nombre "Tribunal Constitucional" por "Consejo de Estado", y, además, reemplazar la expresión "Constitución Política del Estado", como lo hicieron antes, por "normas constitucionales".

En consecuencia, el precepto quedaría redactado del siguiente modo:

"Si la representación tuviere lugar con respecto a un decreto con fuerza de ley, a un decreto promulgatorio de una ley o de una reforma constitucional por

apartarse del texto aprobado, o a un decreto o resolución por ser contrario a las normas constitucionales, el Presidente de la República no tendrá la facultad de insistir, y en caso de no conformarse con la representación de la Contraloría deberá remitir los antecedentes al Consejo de Estado dentro del plazo de diez días a fin de que éste resuelva la controversia".

—Así se acuerda.

Enseguida, da lectura al primer inciso del artículo siguiente, que dice:

"Artículo.... El Contralor General de la República será designado y removido por el Presidente de la República previa consulta al Consejo de Estado y con acuerdo de la mayoría de los Senadores en ejercicio". Hace presente que la última frase quedaría pendiente de lo que se resuelva respecto de la Cámara Legislativa.

Los señores BERTELSEN y CARMONA manifiestan sus dudas acerca de la conveniencia de que la designación y remoción del Contralor se efectúe por el Presidente de la República, sólo con la previa consulta al Consejo de Estado, y no con el acuerdo de este organismo.

El señor ORTUZAR (Presidente) encuentra razonable la duda planteada. A su juicio, debería ser previo acuerdo del Consejo de Estado.

El señor BERTELSEN señala que habría otra solución: determinar un período durante el cual el Contralor permanecerá en sus funciones. Preferiría que el Contralor tuviera garantizado un período estable de permanencia en el cargo; de lo contrario, al introducir la posibilidad de remover al Contralor, estarían quitándole una de las bases que sustenta su independencia en la acción fiscalizadora. En este período de transición, en que están preparando el futuro funcionamiento de las instituciones constitucionales, de ningún modo incorporaría un elemento de tanta inestabilidad como la posibilidad de remover al Contralor con la mera consulta al Consejo de Estado, o aun con el acuerdo de éste. Pero se inclina ante la opinión de la Comisión, que parece ser mayoritaria, en el sentido de que tanto para la designación como para la remoción del Contralor se requiera el acuerdo del Consejo de Estado.

El señor ORTUZAR (Presidente) apunta que, además, el Presidente de la República no solicitará jamás el acuerdo del Consejo de Estado si no existe una causal muy calificada. No se expondrá a un rechazo de parte del Consejo de Estado. Estima que esto es suficiente garantía.

En consecuencia, propone aprobar el precepto en los términos antedichos, con la modificación de decir que "El Contralor General de la República será designado y removido por el Presidente de la República previo acuerdo del

Consejo de Estado".

—Así se acuerda.

Inciso segundo: "En lo demás, la organización y funcionamiento de la Contraloría General de la República será materia de ley".

—Tácitamente se da por aprobado este inciso.

—Ingresa a la Sala el señor Guzmán, quien da excusas por su atraso. Explica que tuvo que concurrir a una reunión imprevista.

El señor ORTUZAR (Presidente) le expresa que va a dar lectura al texto aprobado del Acta Constitucional relativo a la Contraloría, e informarle en síntesis los acuerdos adoptados, por si tiene alguna sugerencia que formular.

El proyecto aprobado dice:

"Un organismo autónomo con el nombre de Contraloría General de la República ejercerá el control de la legalidad de los actos de la Administración, fiscalizará el ingreso y la inversión de los fondos del Fisco, de las Municipalidades y de los demás organismos y servicios que determinen las leyes; examinará y juzgará las cuentas de las personas que tengan a su cargo bienes de esas entidades, llevará la contabilidad general de la Nación y desempeñará las demás funciones que le encomiende la ley".

Hace presente que este inciso no ha sido objeto de modificación.

"En el ejercicio de la función de control de legalidad el Contralor General tomará razón de los decretos y resoluciones que, en conformidad a la ley, deben tramitarse por la Contraloría o representará la ilegalidad de que puedan adolecer; pero deberá darles curso cuando, a pesar de su representación, el Presidente de la República insista con la firma de todos sus ministros",

Explica que se suprimió la frase "caso en el cual deberá enviar copia de los respectivos decretos a la Cámara de Diputados", Cuando se cree la Cámara Legislativa verán si agregan la frase.

"La Contraloría en ningún caso dará curso a los decretos de gastos que excedan el límite señalado en el Nº 8 del artículo 10 del Decreto Ley Nº 527". Posteriormente, señala, se hará referencia al Acta Constitucional relativa a los Poderes del Estado y su ejercicio.

"Corresponderá, asimismo, al Contralor General de la República tomar razón de los decretos con fuerza de ley debiendo representarlos cuando ellos

excedan o contravengan la ley delegatoria o sean contrarios a las normas constitucionales".

Indica que mantuvieron este precepto porque durante el período de transición pueden dictarse decretos con fuerza de ley.

"Si la representación tuviere lugar con respecto a un decreto con fuerza de ley, a un decreto promulgatorio de una ley o de una reforma constitucional por apartarse del texto aprobado, o a un decreto o resolución por ser contrario a las normas constitucionales, el Presidente de la República no tendrá la facultad de insistir, y en caso de no conformarse con la representación de la Contraloría, deberá remitir los antecedentes al Consejo de Estado dentro del plazo de diez días a fin de que éste resuelva la controversia".

Hace presente que en este caso, la Comisión estimó que el Consejo de Estado podría sustituir al Tribunal Constitucional, si éste no se crea. Lo que se resolverá más adelante.

El señor GUZMAN manifiesta que, en principio, se inclina por la idea de crear el Tribunal Constitucional para el período de transición, Aunque entiende que se apruebe la mención al Consejo de Estado, preferiría que se agregara la referencia "(o Tribunal Constitucional)". De esta manera quedaría claro que se trata de una aprobación provisional.

El señor BERTELSEN expresa sus dudas en cuanto a que pueda existir un Tribunal Constitucional durante el período de transición —y esto está relacionado con lo anterior—, si la potestad constituyente se radica únicamente en la Junta de Gobierno.

El señor ORTUZAR (Presidente) hace presente también sus dudas al respecto.

El señor CARMONA anota que hay que determinar quién tiene la potestad constituyente o dónde se radicará: en la Junta de Gobierno o en la Cámara Legislativa compartida con la Junta. Señala que este es un punto que tendrán que resolver.

El señor ORTUZAR (Presidente) dice que, según los términos de la carta del señor Presidente de la República, la potestad constituyente radicaría en la Junta de Gobierno y no en la Cámara Legislativa.

Por eso se ha creído conveniente redactar el precepto en los términos antedichos, sin perjuicio de considerar más adelante la conveniencia de crear un Tribunal Constitucional.

El señor GUZMAN manifiesta su acuerdo con ello. No obstante insiste en que se

mantengan entre paréntesis las dos frases suprimidas —tanto la relativa al envío de "copia de los respectivos decretos a la Cámara de Diputados", como "Tribunal Constitucional"—, como una manera de recordar que el debate está pendiente, Cree que sería conveniente mantener tales referencias, a fin de que si alguien conoce este texto, estudiando las Actas de la Comisión o por cualquier otro camino en que él pueda trascender, sepa que aquí hay un punto que está sujeto a discusión.

El señor ORTUZAR (Presidente) solícita el asentimiento de la Comisión para aprobar la proposición del señor Guzmán porque corresponde al espíritu que tuvo la Comisión,

—Así se acuerda.

Finalmente, el artículo relativo a la designación y remoción del Contralor diría:

"El Contralor General de la República será designado y removido por el Presidente de la República con acuerdo del Consejo de Estado".

Aquí también, señala, cabe la posibilidad de reconsiderar esta materia al tratar de la Cámara Legislativa, si se estimara necesaria la concurrencia del acuerdo de ella.

El señor GUZMAN propone, en consecuencia, seguir el mismo procedimiento y dejar, como inciso entre paréntesis, la aprobación de la mayoría de los miembros en ejercicio de la Cámara Legislativa y consulta al Consejo de Estado solamente, como se acordó para el anteproyecto de Constitución definitiva.

—Así se acuerda.

El último inciso del artículo sería el siguiente:

"En lo demás, la organización y funcionamiento de la Contraloría General de la República será materia de ley".

Despachado el proyecto.

A continuación el señor Presidente propone adoptar los acuerdos que se indican:

En primer término, dejar sin efecto la sesión de mañana, porque a las 11 hay sesión del Consejo de Estado a la que debe asistir con el señor Carmona.

Enseguida, invitar al señor Contralor a la sesión del martes próximo y remitirle copia del texto aprobado para la Constitución definitiva.

Por último, abocarse al despacho del acta constitucional relativa al Poder Judicial, la cual prácticamente está hecha, y, enseguida, al estudio referente a los Poderes del Estado.

—Acordado.

—Se levanta la sesión.

ENRIQUE ORTUZAR ESCOBAR
Presidente

RAFAEL LARRAIN CRUZ
Prosecretario

REPUBLICA DE CHILE

Actas Oficiales de la Comisión de Estudio de la Nueva Constitución Política de la República

SESION 331ª CELEBRADA EN MIERCOLES 7 DE DICIEMBRE DE 1977

La Comisión inicia el estudio de las disposiciones relativas al Poder Judicial que conformarán el Acta Constitucional respectiva.

La Comisión se reúne bajo la presidencia del señor Enrique Ortúzar Escobar y con asistencia de sus miembros señores Jaime Guzmán Errázuriz; Gustavo Lorca Rojas, y señora Luz Bulnes Aldunate.

Actúan de Secretario, el señor Rafael Eyzaguirre Echeverría, y de Prosecretario, el señor Rafael Larraín Cruz.

El señor ORTUZAR (Presidente) declara, en el nombre de Dios, abierta la sesión.

ORDEN DEL DIA

PRECEPTIVA RELATIVA AL PODER JUDICIAL

El señor ORTUZAR (Presidente) manifiesta que corresponde tratar las disposiciones que conforman el Acta Constitucional relativa al Poder Judicial, y recuerda que esta materia había sido considerada por la Comisión, la cual aprobó como anteproyecto de Constitución definitiva el texto al que dará lectura. Sugiere que, tal como se hizo en el caso de la Contraloría General de la República, se proceda a leer cada una de las disposiciones para ver así cuáles de ellas será preciso modificar o suprimir con respecto al Acta Constitucional.

—Acordado.

En consecuencia, da lectura al artículo 80, que dice:

"Artículo 80. — La facultad de conocer de las causas civiles, incluido lo contencioso-administrativo, y de las criminales, sentenciarlas y de hacer ejecutar lo juzgado, pertenece exclusivamente a los tribunales establecido por la ley. Ni el Presidente de la República, ni el Congreso, pueden, en caso alguno, ejercer funciones judiciales, avocarse causas pendientes o hacer revivir procesos fenecidos".

"Solicitada la intervención de los tribunales en asuntos jurisdiccionales no podrán excusarse de ejercer su autoridad ni aun por falta de ley que resuelva la materia sometida a su decisión".

"Para hacer ejecutar sus resoluciones y practicar o hacer practicar los actos de instrucción que decreten, podrán los tribunales impartir órdenes directas a la Fuerza Pública o ejercer los demás medios de acción conducentes de que dispusieren".

"La autoridad requerida deberá cumplir sin más trámite el mandato judicial y no podrá calificar su fundamento u oportunidad, ni la justicia o legalidad de la

resolución que se trata de ejecutar".

El señor GUZMAN cree que sería necesario agregar la preposición "de" antes de la palabra "sentenciarlas", pues, en caso contrario, habría que suprimir "de" antes de la expresión "hacer ejecutar lo juzgado". Estima que si no se procede en esta forma debería decirse "sentenciarlas y hacer ejecutar lo juzgado".

El señor ORTUZAR (Presidente) considera que la disposición quedaría redactada en la siguiente forma: "La facultad de conocer de las causas civiles, incluido lo contencioso-administrativo, y de las criminales, sentenciarlas y hacer ejecutar lo juzgado pertenece exclusivamente a los tribunales establecidos por la ley".

Le parece que el artículo podría quedar redactado en la misma forma, desde luego, si se tiene el propósito de despachar la ley relativa a los tribunales contencioso-administrativos antes de fines del año 1979, y agrega que, aun poniéndose en el caso de que por falta de tiempo no se hubiera despachado dicha ley y no estuviera en condiciones de ser promulgada, querría decir que esta disposición, redactada en estos términos en un Acta Constitucional, significaría dar jurisdicción a los tribunales ordinarios de justicia para conocer de los asuntos contencioso-administrativos.

Cree que es útil meditar sobre el particular por cuanto es el único punto que, a su juicio, debería ser materia de consideración. Anota que preguntó al señor Presidente de la Corte Suprema cuál era su opinión sobre el particular,, en el caso de que no llegara a dictarse la ley relativa a los tribunales contencioso administrativos, sea por falta de tiempo, o por cualquier otra causa, y entrara a regir, en cambio, el Acta Constitucional en estos términos, y él le señaló que no veía inconveniente en que los tribunales ordinarios de justicia pudieran conocer de estos asuntos, la cual era, por lo demás, la opinión del anterior Presidente de la Corte Suprema —incluso durante la época de la Unidad Popular—, don Enrique Urrutia Manzano, quien sostenía que tenían plena competencia para tratar de los asuntos mientras no se crearan los tribunales administrativos.

El señor LORCA expresa que cualquier esfuerzo que se haga por despachar, además de esta materia, la ley correspondiente, es de la mayor importancia, porque la verdad es que esta es una de las materias en las cuales el Presidente de la República ha insistido, y es así como en la parte referente a la administración señaló la necesidad de establecer este control. Considera muy interesante la información que les ha dado el señor Ortúzar sobre la opinión del Presidente de la Corte Suprema, pues si el Acta Constitucional llegara a dictarse en la forma como se piensa, podría, en alguna medida, frenarse el proceso de la administración. Por eso, estima conveniente que, además de dicha opinión, quede también constancia en el Acta de que el criterio de esta

Comisión es el de que, al establecerse en el Acta Constitucional, los tribunales de justicia quedan facultados para actuar en tal sentido.

La señora BULNES explica que tiene dudas respecto de la inclusión de lo contencioso-administrativo, pues, si se va a suprimir el artículo 87, sería tal vez preferible, en este primer período, dejar exclusivamente el precepto para las causas civiles y criminales, dado que, dictada ya una ley sobre lo contencioso-administrativo, tal como debe ser y como lo ha solicitado el Presidente de la República al señalar las líneas directrices sobre esta materia, "habrá tribunales administrativos". Le parece que en ese caso tendría que modificarse el artículo, y, en cambio, si se deja la expresión "causas civiles y criminales" y desaparece el artículo 87, se llega al mismo objetivo, o sea, tendrían competencia los tribunales de justicia, y, al mismo tiempo, vendría a ser una especie de fórmula de presión para llegar luego a la dictación de una ley en cuanto a lo contencioso-administrativo, que es bastante necesaria y el Presidente de la República así lo ha observado.

Hace notar que tiene otras dudas que hará presente más adelante.

El señor ORTUZAR (Presidente) estima que la verdad es que este tema fue bien discutido, pero anota que es cierto lo que dice la señora Bulnes en cuanto a que uno de los argumentos principales que se hicieron valer respecto de la necesidad de hacer una referencia específica a lo contencioso-administrativo, fue la redacción del artículo 87, que decía: "Habrá tribunales administrativos…", etcétera, y obviamente, entonces, dentro del contexto de la Constitución Política del año 1925, esta frase relativa al conocimiento de las causas civiles no comprendía los asuntos contencioso-administrativos porque habría tribunales contencioso-administrativos especiales para conocer de estas materias.

Expresa que, sin embargo, a pesar de que en este proyecto se suprime prácticamente el texto actual del artículo 87, se creyó conveniente decirlo para que no cupiera duda alguna de que en los asuntos civiles estaban comprendidos los contencioso-administrativos.

Hace saber que tiene dudas sobre el asunto y que encuentra mucha fuerza al argumento de la señora Bulnes.

El señor LORCA dice que no encuentra muy claro ese argumento, porque la señora Bulnes expresa que no debe incluirse la frase relativa a lo contencioso administrativo.

La señora BULNES acota que estaría incluida en lo civil, y así no se necesitaría modificar el Acta Constitucional en el momento en que se creen los tribunales contencioso-administrativos.

El señor GUZMAN hace presente que él se inclina por mantener la frase, precisamente, por las consideraciones que se han hecho y por la tradición que existe en torno de la interpretación y el alcance de este artículo, si no se contiene la expresión "incluido lo contencioso-administrativo" se puede entender perfectamente que las causas civiles no comprenden lo contencioso administrativo desde el momento en que durante mucho tiempo hubo opinión muy extendida en el sentido de que no lo comprendían.

Piensa que la creación de una jurisdicción contencioso-administrativa en nada pugna con este artículo desde el momento que, precisamente, la idea sobre la cual se está trabajando en este instante es crear la jurisdicción contencioso administrativa dentro del Poder Judicial y no en la forma en que lo establecía el anterior artículo 87.

Señala a la señora Bulnes que lo que el oficio presidencial manifiesta es la necesidad de crear una jurisdicción contencioso-administrativa, pero da amplia libertad a la forma de establecerla y, de acuerdo con el anteproyecto que tienen sobre la materia, la idea es que quede incluida dentro del Poder Judicial y no en la forma del antiguo artículo 87. De manera que él mantendría la frase, en todo caso, y si cuando llegue el momento de promulgar el Acta Constitucional hay alguna razón suficiente para excluirla, se elimina, pero cree que consignar allí por ahora es muy importante porque le da el alcance que quisieron dar a la expresión "causas civiles".

El señor ORTUZAR (Presidente) concuerda con el señor Guzmán y agrega algo más, aunque parezca que está haciendo un poco de "abogado del diablo". Al respecto, expresa que hay ahora un inciso nuevo, que dice: "Solicitada la intervención de los tribunales en asuntos jurisdiccionales no podrán excusarse de ejercer su autoridad ni aun por falta de ley que resuelva la materia sometida a su decisión". De manera que estima que bien podría sostenerse que si desaparece el artículo 87, que hacía esta discriminación entre lo que deben conocer los tribunales administrativos y los ordinarios, y subsiste todavía, esta disposición que expresa que los tribunales no pueden excusarse de ejercer su autoridad en asuntos jurisdiccionales en que sean requeridos, habría buenos argumentos para decir que está comprendido lo contencioso administrativo, pero no quiere decir que esté sosteniendo lo contrario y la verdad es que lo que expresó el señor Guzmán es lo que los llevó a comprenderlo en forma explícita.

La señora BULNES considera necesario que la Comisión escuchara sobre esta Acta Constitucional y sobre el proyecto que se ha redactado, la opinión de algunos profesores universitarios porque, según lo que ha estudiado, hay bastantes problemas técnicos de orden procesal que están fuera de su especialidad, como, por ejemplo, justamente, el inciso que señalaba el señor Presidente, que va a crear problemas con la jurisdicción voluntaria, y otras

materias en que se necesita conocer la opinión de un técnico, de un profesor que tiene una experiencia dentro del contexto de una disciplina.

El señor LORCA concuerda con lo expresado por el señor Guzmán, pues le parece que, efectivamente, esta frase se colocó aquí para aclarar el concepto de causas civiles porque por muchos años los tribunales se han excusado de intervenir en asuntos contencioso-administrativos, y si se quiere dictar una disposición legal sobre el particular no observa la dificultad de que en la norma constitucional se diga "incluido lo contencioso-administrativo", ya que, como muy bien anota el señor Guzmán, si el día de mañana se ve que no es conveniente, se excluye del Acta Constitucional, pero, por el momento, está de acuerdo en que se consigne.

El señor GUZMAN acota que, además, el tema es tan importante que bien vale una frase explícita.

El señor ORTUZAR (Presidente) estima que en lo único que podría incurrirse sería en una redundancia.

El señor GUZMAN dice que prefiere ser redundante en esta materia y no dejar abierta una posible brecha de interpretación equívoca.

La señora BULNES pregunta cuál sería la situación si se creara una jurisdicción contencioso-administrativa.

El señor ORTUZAR (Presidente) considera que quedaría perfectamente armónica la disposición, porque dice que "pertenece exclusivamente a los tribunales establecidos por 1a ley…", etcétera, de modo que si se crean tribunales administrativos no hay dificultad alguna y la disposición resulta perfectamente congruente y armónica con la creación de los tribunales contencioso-administrativos, y si no se crean quiere decir que corresponde el conocimiento a los tribunales ordinarios.

El señor LORCA .acota que el precepto dice "a los tribunales establecidos por la ley", por lo que se entiende que pueden ser tribunales ordinarios de justicia o aquellos otros que la ley señale y no hay contradicción alguna.
El señor ORTUZAR (Presidente) considera que la observación de la señora Bulnes provino del hecho de que ella estimaba que en la expresión "causas civiles" estaban comprendidas las causas contencioso-administrativas, lo que es efectivo que se dijo aquí, pero, corno señalaba el señor Guzmán, después de una tradición de tantos años en que se ha sostenido lo contrario podría surgir la duda por no decirlo en forma explícita, a pesar de la supresión del artículo 87.

La señora BULNES piensa que así se retrotraería la situación a lo anterior a

1925, en que estaba comprendido lo contencioso-administrativo en lo civil Agrega que, a su juicio, es más adecuado decir "fallar" que "sentenciar", porque "sentenciar" se refiere exclusivamente a la sentencia, y hay resoluciones que dictan los tribunales que a veces van más allá de la sentencia, y no son sentencias todas las resoluciones de los tribunales, por lo que tenía interés en oír en esta materia a algún procesalista.

El señor ORTUZAR (Presidente) expresa que él entiende que si los tribunales tienen la facultad de sentenciar una causa, tienen también la de resolver todos los incidentes previos a su sentenciamiento.

La señora BULNES acota que el juzgar las causas incluye la sentencia y lo otro.

El señor GUZMAN hace notar que se está agregando la expresión "conocer", y entonces la facultad de conocer de las causas civiles y criminales recorre una parte fundamental del proceso de conocimiento de ellas, de manera que "conocer" cubre todo lo previo al sentencia-miento.

Agrega que la palabra "sentenciarlas" se usa aquí en un sentido general, porque la norma constitucional no puede subordinarse a las acepciones más restrictivas que tenga la ley procesal sobre los términos; esa expresión está tomada aquí como sinónimo de fallo, y, a su juicio, bien puede quedar constancia de esto en el Acta.

La señora BULNES pregunta qué inconveniente hay en señalarlo.

El señor ORTUZAR (Presidente) estima que, en ese caso, habría que decir "resolverlas".

El señor GUZMAN prefiere el término "sentenciarlas".

La señora BULNES piensa que si la sentencia está definida en la ley o en el Código, puede crearse una dificultad interpretativa porque es una palabra técnica del lenguaje jurídico.

El señor LORCA pregunta qué decía la Constitución de 1925.

El señor GUZMAN anota que allí se expresa "juzgarlas".

La señora BULNES cree que "juzgarlas" es más amplio y cubre todo.

El señor GUZMAN recuerda que en la oportunidad en que se discutió el artículo se optó por no emplear ese término por un motivo de mera redacción, que fue el de no repetirlo después en la frase "hacer ejecutar lo juzgado".

El señor ORTUZAR (Presidente) anota que, además, quisieron distinguirse las tres etapas: del conocimiento, del fallo o la resolución y de la ejecución, y estima que esta redacción no puede dar lugar a dificultad alguna.

El señor LORCA concuerda con la apreciación del señor Ortúzar.

La señora BULNES cree sinceramente que ese término no queda bien en la redacción que debe tener un texto constitucional, y reitera que la expresión "sentencia" está definida por la ley.

El señor GUZMAN insiste, en todo caso, en que el ordenamiento constitucional no puede subordinarse a las disposiciones legales, sino que es a la inversa.

La señora BULNES acota que es útil no crear dificultades.

El señor ORTUZAR (Presidente) propone a la Comisión que, sin perjuicio de aprobar el precepto en los términos en que está redactado, con las modificaciones que se convengan, se podría invitar para la próxima sesión a don José Bernales, Profesor de Derecho Procesal y miembro integrante de la Corte de Apelaciones, a quien ya se le ha pedido su opinión en otras oportunidades.

El señor LORCA manifiesta su acuerdo con esta invitación aunque le parece que la actual redacción es perfectamente comprensible.

La señora BULNES expresa que a ella se le plantea otro problema, que explicará enseguida. Al respecto, anota que el inciso segundo —y ahí consideró necesario oír a algunos profesores— dice que "solicitada la intervención de los tribunales en asuntos jurisdiccionales no podrán excusarse de ejercer su autoridad ni aun por falta de ley que resuelva la materia sometida a su decisión". Estima que esta disposición eleva de categoría legal a norma constitucional el artículo 10 del Código Orgánico de Tribunales y ocurre que la norma es distinta en la jurisdicción voluntaria. Recuerda que hay una disposición expresa —que no ha podido ubicar— que se refiere a esta materia y le parece que si se deja el precepto en esta forma se abriría la puerta en este campo y se produciría una complicación procesal bastante grande, por lo que, en realidad, le gustaría oír a un especialista en estos aspectos.

El señor ORTUZAR (Presidente) sugiere invitar, junto con el señor José Bernales, a don Víctor García, que es un distinguido Profesor de Derecho Procesal a quien también se le ha pedido opiniones. Hace presente que a ambos profesores se les consultaría sobre la totalidad del proyecto.

—Acordado.

La señora BULNES destaca que otra dificultad es la que se refiere a los árbitros arbitradores que, en general, son tribunales. Al respecto, pregunta si pueden pedir ellos directamente la fuerza pública y no hacerlo por intermedio de los tribunales de justicia, y cómo solicitará la fuerza pública un árbitro arbitrador de acuerdo con este precepto.

El señor LORCA acota que los arbitradores, generalmente, tienen que actuar a través de un tribunal ordinario.

El señor ORTUZAR (Presidente) expresa que un árbitro arbitrador no puede, por sí solo, decretar medidas coercitivas, y debe hacerlo, necesariamente, por intermedio de la justicia ordinaria, en virtud de una norma legal expresa.

La señora BULNES anota que como habrá una disposición de jerarquía superior, este aspecto induciría a dudas.

El señor ORTUZAR (Presidente) explica que esta facultad de conocer y hacer ejecutar lo juzgado corresponde, naturalmente, a los tribunales en la forma como lo establece la ley, y más adelante se dice que una ley especial determinará la organización y atribuciones de los tribunales y sus facultades.

Agrega que todas estas dudas podrán plantearse a los profesores invitados, y entre tanto, se dejaría el artículo 80 como artículo 1º del Acta Constitucional, en los términos en que está redactado.

Hace saber que el proyecto será revisado por la Comisión de todos modos, luego de oír a los especialistas en Derecho Procesal.

El señor GUZMAN estima que sería conveniente agregar en la enumeración del inciso primero a la "Junta de Gobierno" y decir: "Ni el Presidente de la República, ni la Junta de Gobierno, ni la Cámara Legislativa podrán, en caso alguno", en lugar de "Ni el Presidente de la República, ni el Congreso". Sugiere hacer mención a la Cámara Legislativa, por ahora, porque ése es el nombre que se le ha dado, aun cuando se puede poner "Congreso" o "Parlamento", según como se denomine en definitiva.

El señor LORCA concuerda con esta apreciación del señor Guzmán.

El señor ORTUZAR (Presidente) expresa que el texto diría: "Ni el Presidente de la República, ni la Junta de Gobierno, ni la Cámara Legislativa", etcétera.

El señor GUZMAN propone poner entre paréntesis "Parlamento" en el término "Cámara Legislativa", porque después se va a determinar su denominación.

El señor ORTUZAR (Presidente) considera que la idea del señor Guzmán se

entiende, y expresa que el día anterior conversó con el Presidente de la República al hacerle entrega de la respuesta de la Comisión —aprovecha para dar cuenta de ello, ya que antes sólo lo mencionó privadamente—, la que le pareció muy bien, y le expresó que su idea, en la primer etapa del período de transición, es que exista una Cámara Legislativa y que en la primera parte de la segunda etapa, si hay un Parlamento bicameral, el Consejo de Estado sea la Cámara Alta, naturalmente que con algunas modificaciones en lo que se refiere a la manera de designar a sus miembros.

El señor GUZMAN anota que el problema que plantea es simplemente de nomenclatura, porque puede que, aunque sea bicameral, convenga llamarlo Parlamento o Congreso, ya que es el órgano del Estado, en circunstancias de que la Cámara Legislativa será más bien la entidad específica que lo compone.

El señor ORTUZAR (Presidente) estima que, efectivamente, el Parlamento puede ser bicameral o unicameral, por lo que cree que el precepto podría quedar aprobado, colocándose entre paréntesis la palabra "Parlamento".

—Acordado.

Procede, en seguida, a dar lectura al artículo siguiente, que dice:

"Artículo 81. — Una ley especial determinará la organización y atribuciones de los tribunales que fueren necesarios para la pronta y cumplida administración de justicia en todo el territorio de la República.

"La ley determinará las calidades que respectivamente deban tener los jueces, y el número de años que deban haber ejercido la profesión de abogado las personas que fueren nombradas Ministro de Corte o jueces letrados.

"Sólo en virtud de una ley podrá hacerse innovación en las atribuciones de los tribunales o en el número de sus individuos".

—Aprobado.

El señor ORTUZAR (Presidente) expresa que luego viene un artículo que sólo es como un llamado de atención a la Comisión, y dice:

"Artículo 82. — "Las leyes que tengan por objeto modificar la organización y atribuciones de los tribunales deberán tener mayor formalidad que las ordinarias", y se expresa entre paréntesis: "Consulta a la Corte Suprema, aprobación por el Consejo de Estado, ley constitucional".

Explica que esa redacción naturalmente, tendrá lugar para la institucionalidad definitiva.

La señora BULNES hace saber que tiene dudas, porque, aun cuando el artículo no es más que un llamado de atención a la Comisión sobre esa materia, cree que su ubicación estaría mejor en el Capítulo relativo a las leyes constitucionales, respecto de las que todavía todos tienen muchas dudas en cuanto a si deben crearse o no, y el mismo Presidente de la República, al referirse a las orientaciones o directrices, expresa: "Estas leyes con una jerarquía especial son una materia revisable". Por eso, considera que el precepto debería dejarse para el Capítulo pertinente.

El señor ORTUZAR (Presidente) estima que ese precepto en ningún caso puede colocarse aquí.

El señor GUZMAN piensa que esa norma debería quedar pendiente, porque puede ser, por ejemplo, que proceda la disposición señalando que debe hacerse previa consulta al Consejo de Estado, lo que podría ser perfectamente procedente para el Acta Constitucional, de modo que dejaría el precepto en el mismo carácter provisional en que se encuentra, para discutirlo cuando estén prontos a despachar las Actas Constitucionales, en las que deberán hacer una revisión necesaria del texto, de aquí a dos años, pero no le parecería inconveniente considerar la factibilidad de una consulta al Consejo de Estado en la materia.

El señor ORTUZAR (Presidente) sugiere dejar la disposición con una nota especial, con la misma redacción que tiene.

El señor GUZMAN estima que podría quedar con una consulta a la Corte Suprema, pues las dos cosas podrían ser procedentes para la etapa de transición.

El señor LORCA acota que ambos casos están insinuados.

El señor GUZMAN observa que tiene dudas sobre la ley constitucional.

El señor ORTUZAR (Presidente) sugiere dejar pendiente el precepto tal como está redactado.

—Acordado.

Da lectura, a continuación, al artículo siguiente, que expresa:

"Artículo 83. — En cuanto al nombramiento de los jueces, la ley se ajustará a los siguientes preceptos generales:

"Los Ministros y Fiscales de la Corte Suprema serán nombrados por el Presidente de la República eligiéndolos de una nómina de cinco personas que,

en cada caso, propondrá la misma Corte.

"El Ministro más antiguo de Corte de Apelaciones, que figure en lista de méritos, ocupará un lugar en la nómina a que se refiere el inciso precedente. Los otros cuatro lugares se llenarán en atención a los merecimientos de los candidatos, pudiendo figurar hasta en dos de ellos personas ajenas a la Administración de Justicia.

"Los Ministros y Fiscales de las Cortes de Apelaciones serán designados por el Presidente de la República a propuesta en terna de la Corte Suprema.

"Los jueces letrados serán designados por el Presidente de la República a propuesta en terna de la Corte de Apelaciones de la jurisdicción respectiva.

"Para la formación de las ternas a que se refieren los incisos anteriores se abrirá concurso al cual deberán presentar los interesados sus títulos y antecedentes.

"El juez letrado en lo civil o criminal más antiguo de asiento de Corte o el juez letrado más antiguo del cargo inmediatamente inferior al que se trata de proveer y que figure en lista de méritos y exprese su interés en el cargo, ocupará un lugar en la terna correspondiente. Los otros dos lugares se llenarán en atención al mérito de los candidatos.

"Sin embargo, cuando se trate del nombramiento de Ministros de Corte suplentes o interinos, la designación se hará por la Corte Suprema y, en el caso de los jueces, por la Corte de Apelaciones respectiva".

Ofrece la palabra sobre esta disposición.

—Aprobado.

Enseguida el señor Ortúzar lee el artículo siguiente, que dice:

"Artículo 84. — Los jueces son personalmente responsables por los delitos de cohecho, la falta de observancia en materia substancial de las leyes que reglan el procedimiento, la denegación y torcida administración de justicia y, en general, de toda prevaricación en que incurran en el desempeño de sus funciones.

"Esta disposición no es aplicable a los miembros de la Corte Suprema en lo relativo a la falta de observancia de las leyes que reglan el procedimiento ni en cuanto a la denegación ni a la torcida administración de justicia".

Hace notar que en este precepto se expresa entre paréntesis: "Pendiente hasta

tratar los órganos legislativos y fiscalizadores, juicio político",

Cree, en todo caso, que no hay inconveniente para aprobar la disposición y, naturalmente, tener presente en el momento oportuno, con esa frase entre paréntesis, lo que se deberá resolver con relación al juicio político.

—Aprobada.

Procede a continuación, a leer el artículo 85, que dice:

"Artículo 85. — Los jueces permanecerán en sus cargos durante su buen comportamiento; pero los inferiores desempeñarán su respectiva judicatura por el tiempo que determinen las leyes.

"No obstante lo anterior, los jueces, sean temporales o perpetuos, cesarán en sus funciones al cumplir los 75 años de edad, por renuncia o incapacidad legal sobreviniente o en caso de ser depuestos de sus destinos por causa legalmente sentenciada. La norma relativa a la edad no será aplicable al Presidente de la Corte Suprema.

"En todo caso, la Corte Suprema, por requerimiento del Presidente de la República, a solicitud de parte interesada, o de oficio, podrá declarar que los jueces no han tenido buen comportamiento; y, previo informe del inculpado y de la Corte de Apelaciones respectiva, en su caso, acordar su remoción, por la mayoría del total de sus componentes.

"Los acuerdos que adopte la Corte Suprema se comunicarán al Presidente de la República para su cumplimiento.

"El Presidente de la República, a propuesta o con acuerdo de la Corte Suprema, podrá autorizar permutas, u ordenar el traslado de los jueces o demás funcionarios del Poder Judicial a otro cargo de igual categoría".

Hace saber el señor Ortúzar que respecto de esta disposición, y particularmente sobre él precepto que establece que "los jueces, sean temporales o perpetuos, cesarán en sus funciones al cumplir 75 años de edad", conversó con el Presidente de la Corte Suprema, porque le mereció dudas en cuanto a si sería conveniente o no consagrarlo en el Acta Constitucional, ya que significaría que en dos años más, prácticamente, podrían dejar de ser Ministros de la Corte Suprema, y tal vez de las de Apelaciones, algunos magistrados actualmente en ejercicio y que, por cierto, se encuentran en la plenitud de sus facultades. Agrega que, pensando en cuál podría ser la solución, llegaron a la conclusión —para ser sometida a esta Comisión— de que tal vez lo más conveniente sería consignar una disposición que facultara a la Corte Suprema para declarar, por los dos tercios de sus miembros, la ineptitud

física o mental, en general de los jueces.

El señor GUZMAN expresa que, en principio, es contrario a innovar en esta materia, porque estima que la disposición es acertada y necesaria por todas las razones analizadas cuando se discutió en su oportunidad. Piensa que la sustitución propuesta por el señor Presidente de la Corte Suprema, virtualmente, nunca tendría aplicación práctica porque ya se ha comprobado lo reacia que es aquélla —su Presidente lo declaró aquí— para adoptar medidas que afecten a sus integrantes.

Agrega que, por otra parte, no se trata sólo de una ineptitud física o mental que inhabilite a la persona en términos cercanos a una suerte de interdicción, sino, más allá de eso, de poner un tope de edad en que se piensa que la persona, sin perjuicio de que pueda estar en pleno uso de sus facultades mentales, ya va en una decadencia o en un anquilosamiento, en la mayoría de los casos, que disminuye sus aptitudes.

Considera, por otra parte, tan importante la creación del concepto de que los cargos de los jueces deben expirar en razón de la edad para evitar las críticas que se han hecho a su carácter vitalicio, que mantendría la norma en los términos en que está redactada actualmente, y cree que debería operar dentro de dos años para los Ministros que se encuentren en la situación establecida.

El señor ORTUZAR (Presidente) hace saber que en la conversación que tuvo con el señor Presidente de la Corte Suprema, le planteó exactamente la inquietud hecha presente por el señor Guzmán, en cuanto a si crearía dificultad a la Corte el ejercicio de dicha atribución en el futuro, y él le expresó que actuaría por presencia, porque, sabiendo los Ministros de la existencia de la disposición, no se expondrían a que la Corte ejerciera la facultad, y le agregó que, si era necesario, la ejercería y que de ello no le cupiera la menor duda.

Estima, por otra parte, que esto de la ineptitud física o mental no significa precisamente que la persona haya sido declarada interdicta —porque, si no, sería innecesario—, sino que no esté apta para el ejercicio de sus funciones.

El señor GUZMAN acota que sólo lo señaló de modo analógico.

El señor ORTUZAR (Presidente) destaca que lo que más le preocupa a él —y en ello el Presidente de la Corte Suprema, siendo partidario de la disposición, sin embargo, le encontró razón— es que en estos momentos se presentaría una situación muy grave a la Corte Suprema y a los Tribunales en general si comenzaran a retirarse rápidamente Ministros por haber cumplido los setenta y cinco años de edad, cuando, como él lo hizo presente aquí, la idoneidad de los funcionarios de los escalafones inferiores debe inquietarles, y la verdad es que podría crearse un problema bastante serio en este sentido.

El señor GUZMAN piensa que para eso habría, precisamente, la salida, que también se estudió, de ampliar la posibilidad de nombramiento de personas ajenas a la Administración de Justicia en estos cargos.

La señora BULNES expresa que tiene la misma inquietud del señor Guzmán, y cree que en el país hay personas de gran valor que ya han terminado su carrera como abogado y que desempeñarían un gran papel en la Corte Suprema, por lo que pregunta por qué la posibilidad de llenar tres lugares en la quina con personas ajenas al Poder Judicial se ha bajado a dos. Considera que si no se abre la cumbre del Poder Judicial, por lo menos, esto debería mantenerse igual.

El señor ORTUZAR (Presidente) anota que, actualmente, pueden figurar en la quina respectiva hasta tres personas extrañas a la Administración de Justicia; dos ocupan su lugar por derecho propio de antigüedad.

El señor GUZMAN estima que sería conveniente aumentar de dos a tres el número de personas extrañas a la Administración de Justicia, para mantener por lo menos, la misma cifra.

El señor ORTUZAR (Presidente) cree que de este modo no habría necesidad de decir "tres", sino que bastaría con expresar: "...pudiendo figurar personas ajenas a la Administración de Justicia".

La señora BULNES prefiere dejar la disposición como estaba.

El señor LORCA acota que él tenía entendido que se había ampliado esa posibilidad.

El señor ORTUZAR (Presidente) hace notar que en ese sentido tiene razón la señora Luz Bulnes.

El señor GUZMAN expresa que lo que ocurre es que a veces a una norma, aunque en realidad tenga un sentido determinado, la forma en que va redactada le da un énfasis distinto, y es así como, por ejemplo, el hecho de decir que "hasta en dos" o que "hasta en tres" lugares pueden ir personas ajenas a la Administración de Justicia, es más vigoroso y da, en la inteligencia rápida del concepto, una fuerza mayor que el decir "pudiendo figurar personas ajenas a la Administración de Justicia", que podría entenderse en el sentido de que pueden ser hasta cuatro, de acuerdo con el nuevo precepto; pero, en realidad, si se coloca "pudiendo figurar personas ajenas a la Administración de Justicia", la norma aparece como menos vigorosa que si dice "pudiendo figurar hasta en tres lugares".

La señora BULNES hace saber que la verdad es que ella entendía que estaba

en desacuerdo con la Comisión, pero observa que no es así, pues le parece que lo que pasa es que se hizo al revés de como se pensaba.

El señor ORTUZAR (Presidente) recuerda que la razón que se dio aquí por el Presidente de la Corte Suprema fue que tampoco había que cercenar las posibilidades de ascenso a los Ministros de Cortes de Apelaciones, y por ese motivo se limitó el número a dos.

La señora BULNES estima que este aspecto tiene una relación futura, y de ello debe quedar constancia en Actas, porque, a su juicio, el tope de la carrera debería estar tal vez en la Corte de Apelaciones y así se daría la posibilidad de abrir la Corte Suprema.

El señor LORCA acota que eso se pensó en la Comisión al tratar esta materia,

El señor GUZMAN hace notar que, además, la norma es facultativa, de manera que la Corte Suprema puede colocar solamente a miembros del Poder Judicial en la quina, pues no tiene obligación de incluir a ninguna persona extraña al escalafón.

La señora BULNES entiende que ese alto tribunal no ha incluido a nadie extraño y por eso se les plantea la duda de si se abre o no esta posibilidad obligando a la Corte Suprema a hacerlo.

El señor LORCA recuerda que también se discutió la posibilidad de abrir la entrada al Poder Judicial en esta forma en las Cortes de Apelaciones y se rechazó por las razones que dio don José María Eyzaguirre. Agrega que lo propuso don Enrique Evans y fue objeto de una larga discusión, pero se estimó que eso no se podía hacer, pues era ir demasiado lejos. Sin embargo, a su juicio, en la Corte Suprema, sin duda, hay que abrir esa posibilidad.

El señor GUZMAN manifiesta que él no está lejos del pensamiento de la señora Bulnes, en el sentido de estudiar la posibilidad de hacer obligatoria la presencia en la quina de una o de dos personas que sean extrañas a la Administración de Justicia, porque, si se piensa bien, el primer lugar se llenaría por antigüedad; dos lugares se podrían llenar por la Corte Suprema sobre la base de miembros del Poder Judicial en atención a los méritos; y, por último, podrían figurar dos personas extrañas a la Administración de Justicia, que la propia Corte Suprema estaría obligada a buscar, pero que tendría que incluir en la quina. Estima que, en realidad, tiene razón la señora Bulnes en cuanto a que, en la forma facultativa en que está redactado el precepto, es muy posible que la Corte Suprema sea reacia a darle vida incluyendo a personas extrañas a la Administración de Justicia. Considera que si se tiene presente que ésta es una quina sobre la cual, en definitiva, resolverá el Presidente de la República y si se piensa, además, que la Corte Suprema sería la que buscaría a quienes serían

las dos personas extrañas a la Administración de Justicia, lo que estarían haciendo es abrir un abanico más amplio para la Corte y para el Presidente de la República. Expresa que al forzar a la Corte Suprema a hacerlo, tal vez se estaría también facilitándole la labor, porque para ella puede no ser grato, frente a sus subordinados del Poder Judicial, incluir miembros extraños a la Administración de Justicia, si ello aparece como una simple facultad; en cambio, si aparece como norma imperativa que lo debe hacer por mandato constitucional, tiene más facilidad, frente a sus subordinados del Poder Judicial, para colocar personas extrañas a la Administración de Justicia, lo que en este momento parece indispensable.

El señor ORTUZAR (Presidente) manifiesta que él estaría de acuerdo con la primera proposición que formula la señora Bulnes, en el sentido de que hasta en tres lugares puedan figurar personas ajenas a la Administración de Justicia, y no iría, por ahora, más allá, porque tiene que partir de la base de que la principal interesada en la designación de miembros idóneos es la Corte Suprema. Agrega que no cree que exista la limitación que señala el señor Guzmán, porque no existe, desde luego, para efectuar la calificación, que es mucho más dura y la Corte Suprema la hace con un criterio muy estricto, pero, sin embargo, como le consta al señor Lorca, que ejerce la profesión, jamás se ha sentido inhibida para dar calificación mala o regular a los funcionarios, según hayan sido realmente su comportamiento y su eficiencia. Cree, en cambio, que en la otra forma, se estaría colocando dentro de un mareo obligatorio a la Corte Suprema, en circunstancias que entre los funcionarios judiciales podría haber personas perfectamente aptas e idóneas para ser designadas, y se estaría colocando a ese tribunal en la obligación de recurrir necesariamente a elementos extraños a la carrera, a los que incluso, en un momento dado, podría no encontrar en forma ampliamente satisfactoria, porque no siempre los abogados tienen la experiencia para ejercer el cargo de juez y, sobre todo, el cargo de Ministro de la Corte Suprema; de manera que él aceptaría la primera proposición y, por ahora, dejaría el precepto como está redactado.

Los señores GUZMAN y LORCA concuerdan con esta apreciación del señor Ortúzar.

La señora BULNES acota que sería muy conveniente oír la opinión de los profesores, invitados sobre este aspecto.

El señor ORTUZAR (Presidente) reitera que todas las dudas se van a consultar a los especialistas que vendrán a la próxima sesión.

La señora BULNES hace saber que tiene una gran duda respecto del inciso segundo del artículo 84, relativo a la responsabilidad de los jueces, porque estima que establecer irresponsabilidades en un texto constitucional

contradice, desde luego, el Acta Constitucional Nº 2, y a ella, siempre le ha parecido que uno de los grandes méritos de tal Acta es haber consagrado un principio que es fundamental en el constitucionalismo, como es el de la responsabilidad de los gobernantes, y por eso no se debería consagrar en el texto constitucional irresponsabilidades de ninguna índole.

El señor ORTUZAR (Presidente) explica que la razón de esta disposición es que está establecida actualmente en el Código Orgánico de Tribunales, y que en la Comisión se planteó, con mucha razón, en concepto de la mayoría o de la unanimidad de ella, para ser más exacto, que esta norma podría objetarse de ser inconstitucional frente al precepto del artículo 84, que declaraba que los jueces son personalmente responsables, en la forma en que lo establece el texto actual de la Constitución de 1925. Agrega que por ese motivo, para evitar esta cuestión de inconstitucionalidad que podría surgir —en la que están de acuerdo, curiosamente, los dos profesores de Derecho Procesal quienes, no obstante que no fueron consultados sobre el particular, recomendaron que se solucionara esta cuestión de inconstitucionalidad—, se estableció, precisamente, la norma del inciso segundo del artículo 84.

Manifiesta que la razón por la que se estima que los miembros de la Corte Suprema, en cuanto actúan como sala, como muy bien quedó constancia en Actas en esa oportunidad, y no en cuanto actúan individualmente en ciertos casos —en los que están facultados por las leyes, especialmente el Presidente de la Corte Suprema—, no son responsables en lo relativo a la falta de observancia de las leyes que reglan el procedimiento ni en cuanto a la denegación ni a lo que se podría llamar "torcida administración de justicia", se fundamenta en que esa responsabilidad sólo podría hacerla efectiva la Corte Celestial, porque después de la Corte Suprema no hay ningún otro organismo judicial superior. Reitera que la razón por la cual la Comisión mantuvo la disposición fue que no habría un órgano jurisdiccional que estuviera facultado para declarar si los Ministros violaron tal o cual ley que regla el procedimiento o que incurrieron en torcida administración de justicia, lo que se preceptúa sin perjuicio de la responsabilidad política, de manera que frente al Acta Constitucional Nº 2 siempre tales magistrados van a tener responsabilidad.

La señora BULNES expresa que a esta materia se ha referido en sus cursos durante muchos años, porque estima que uno de los grandes avances que debería introducirse en el constitucionalismo actual, es el relativo a la responsabilidad, en lo que existe, a su juicio, una de las grandes fallas constitucionales.

El señor ORTUZAR (Presidente) pregunta quién haría efectiva esta responsabilidad en el caso de que se estableciera.

La señora BULNES hace presente que, con franqueza no podría aprobar este

precepto porque, para ella, es materia de principios el no establecer una irresponsabilidad en el texto constitucional.

El señor ORTUZAR (Presidente) cree que la responsabilidad supone, naturalmente, un órgano que la haga efectiva, y en este caso, como se trata de una responsabilidad no política, sino simplemente judicial, en cuanto tiene por objeto velar por la correcta administración de justicia, cabría preguntarse cuál podría ser el órgano que estaría por encima de la Corte Suprema, porque sería muy grave pretender entregar esta atribución a otro órgano, como intentó hacerlo el señor Allende durante el régimen anterior, cuando propició nada menos que la Cámara de Diputados tuviera facultades para poder pronunciarse sobre si la Corte Suprema estaba ejerciendo bien sus funciones judiciales.

La señora BULNES prefiere, en ese caso, dejar la disposición como estaba, pero no establecer el precedente, ya que esto no tiene que ver con la Corte Suprema. Agrega que, para ella, el precedente es malo y peligroso porque el día de mañana puede surgir otro órgano sin responsabilidad.

El señor GUZMAN cree indispensable establecer la norma para evitar toda discusión futura de inconstitucionalidad, y comprende que si hubiese algún medio para poder hacer efectiva esa responsabilidad sería adecuado consagrarlo, pero no existiendo tal medio idóneo ni factible estima que sería muy delicado dejar el texto en la condición confusa en que se encuentra ahora desde el punto de vista de la constitucionalidad o inconstitucionalidad del actual artículo 324 del Código Orgánico de Tribunales. Expresa que, desde luego, parecería una negligencia muy grande de parte de la Comisión no zanjar un problema que se ha presentado desde muy antiguo, y, en segundo lugar, podría perturbar el verdadero sentido de la disposición; en cambio, al dejar muy en claro que la irresponsabilidad que se señala es sólo por la falta de observancia de las leyes que reglan el procedimiento y por la denegación o torcida administración de justicia, pero no lo es para el cohecho, ni para cualquier otra forma de prevaricación, como bien acota el señor Presidente, el texto constitucional recoge la interpretación tradicional que se le ha dado al fundamento del artículo 324 del Código Orgánico y que tiene una razón práctica. De modo que él se inclinaría por mantener esta disposición porque, en este caso, es indispensable.

El señor ORTUZAR (Presidente) considera que, además, no establecer la norma significaría dejar abierta la discusión, como señaló el señor Guzmán, sobre la inconstitucionalidad del artículo 324 del Código Orgánico y, lo que es más grave, la posibilidad de sostener que los fallos de la Corte Suprema se pueden rever; y en este caso pregunta quién los va a rever y si sería la Cámara Política la que lo haría.

La señora BULNES acota que esa posibilidad no se deja abierta.

El señor GUZMAN estima que la posición de la Comisión tampoco en este caso está lejos del criterio que inspira la inquietud de la señora Bulnes, porque no se trata tanto de consagrar una irresponsabilidad, ya que por eso se puso entre paréntesis la frase "Pendiente hasta tratar los órganos legislativos y fiscalizadores y juicio político".
Le parece que esto no es obstáculo para que cuando se considere la forma de hacer efectiva una posible responsabilidad política, así llamada, de los magistrados de los tribunales superiores de justicia, se analice este tema, en términos —lo señaló a modo de opinión personal que el Presidente de la Comisión no compartía en ese momento o, por lo menos, la veía con mucha resistencia— que el concepto "notable abandono de sus deberes" podría llegar a incluir, por ejemplo, la consideración de si acaso la Corte sistemáticamente estaba ejerciendo una torcida administración de justicia que pudiese, en un instante, haber llegado a transformarla en un organismo corrompido y que esto pudiera ser englobado bajo el término "notable abandono de sus deberes". Expresa que agregó que, en su opinión, no debía restringirse la causal de acusación o juicio político a una mera falta de cumplimiento material de la función de jurisdicción que corresponde a la Corte Suprema, sino que se puede llegar un poco más lejos, pero, como señaló el señor Presidente con mucha razón hace un momento, no consagrar esta irresponsabilidad O, mejor dicho, esta exención de responsabilidad propia del artículo 34, podría acarrear el criterio de que hay que establecer un órgano para que pueda revisar cualquier fallo de la Corte Suprema y pronunciarse sobre si ha ejercido torcida administración de justicia o que no se han observado las leyes que reglan el procedimiento; es decir, ya no sería una apreciación general de la responsabilidad de la Corte Suprema para el ejercicio de conjunto que hace de sus atribuciones, sino que sería una norma que les tendría que llevar a abrir, en el fondo, la posibilidad de crear lo que, con razón, el señor Presidente de la Comisión llama un tribunal superior a la Corte Suprema, o sea, la Corte Celestial, una nueva Corte Suprema, una Corte Súper Suprema, y eso no puede existir.

Anota que, por eso, mantendría la norma en los términos actuales y estudiaría con mucha atención, cuando se ocupen del juicio político y de la fiscalización, qué causales hay que establecer que hagan que no pueda entenderse esto como un camino abierto a la irresponsabilidad completa de la Corte Suprema, hasta los extremos más graves en materia de torcida administración de justicia o denegación de la misma.

La señora BULNES repite que, para ella, esta materia tiene una importancia enorme, mucho mayor que la que la Comisión pudiese creer, porque siempre ha pensando que la democracia está basada, más que en el principio de las mayorías, en el principio de la responsabilidad, y así lo ha enseñado, y por eso

le cuesta contribuir a la creación de una irresponsabilidad en el texto constitucional, el que no va a aprobar, pero reserva su opinión hasta tratar los órganos legislativos y fiscalizadores.

El señor ORTUZAR (Presidente) considera que la mayoría de la. Comisión mantendría la norma, con la salvedad formulada por la señora Bulnes.

—Acordado.

Recuerda que se estaba considerando el artículo 85, y al respecto había observado el precepto relacionado con la cesación de los jueces en sus funciones al cumplir 75 años de edad, y la preocupación que tenía —la compartió el Presidente de la Corte Suprema, con quien conversó— de que por este motivo pudieran verse privadas, tanto la Corte Suprema como las de Apelaciones, de algunos de sus miembros que son perfectamente idóneos, tienen gran experiencia y son difíciles de sustituir.

Hace notar que, en ausencia suya, el señor Guzmán formuló algunas observaciones en el sentido de que la disposición debería mantenerse por constituir un principio sano y cree, por otra parte, que si se estableciera que la Corte Suprema puede declarar la ineptitud física o mental de cualquiera de los funcionarios judiciales por los dos tercios de sus miembros —así se había pensado por su Presidente— para cumplir el propósito que se persigue con este precepto, bien podría ser que la Corte no ejerciera esta atribución, temor que, en realidad, según el Presidente de la Corte Suprema, no existe, pues dice que esa disposición actuaría por presencia.

Considera que hay buenas razones para incluir la disposición, pero, sin embargo, se inclinaría por no colocarla en el Acta Constitucional, sin perjuicio de establecerla en el anteproyecto de Constitución definitiva, porque en este instante podría significar privarse de varios Ministros de gran idoneidad, sin saber a ciencia cierta quienes los remplazarán, además de que muchos de los funcionarios que empezaron la carrera judicial durante el régimen de la Unidad Popular no son suficientemente idóneos.

El señor GUZMAN insiste en su punto de vista favorable a que este precepto quede en el Acta Constitucional, por considerar que se está llenando uno de los grandes vacíos que, a su juicio, tiene el ordenamiento constitucional chileno en materia de causales de cesación de las funciones de los jueces. A su modo de ver, el hecho de que ellos sólo puedan ser depuestos de sus cargos por causas legalmente sentenciadas o a través de procedimientos Constitucionales que hasta ahora han implicado juzgar, en el fondo, su buen comportamiento y su estado de desempeño, es insuficiente.

Cree indispensable fijar un límite de edad para evitar cargos vitalicios en

rubros que no están sujetos a la elección popular, por las razones que se dieron en su oportunidad, en que se distinguieron los cargos de elección popular, donde el pueblo elector juzga las cualidades del candidato y señala el período para el cual se le elige, de aquellos otros cargos vitalicios cuyo ejercicio se arrastra durante muchos años.

Le parece sumamente grave que el Presidente de la Corte Suprema haya manifestado una opinión contraria a la que dio en la Comisión, ahora favorable a la inclusión de un nuevo precepto, por la circunstancia de que advierte que, de aplicarse la norma aprobada, se generará el alejamiento de algunos de los Ministros del citado tribunal.

El señor ORTUZAR (Presidente) explica que quiere ser muy claro y que esa inquietud no nació del señor Eyzaguirre sino de su parte, y dado que él la compartió, pensaron en la solución que ha señalado; es decir, que la Corte Suprema pudiera ejercer la atribución de declarar la ineptitud física o mental de los magistrados.

El señor GUZMAN hace presente que al emplear la expresión "grave" no le está dando una connotación moral sino conceptual, y agrega que cuando se llega a la conclusión de que una norma es conveniente porque su aplicación general tenderá normalmente a obtener efectos de bien común, no se puede dejar de ponerla en vigencia por la circunstancia de que en algunos casos particulares y de excepción, que se pueden prever, vaya a tener algunos efectos negativos, y al respecto repetirá una frase dicha por don Sergio Díez en la Comisión, que comparte enteramente, en el sentido de que las normas Constitucionales y legales hay que hacerlas para el 90 ó 95 por ciento de los casos, y no para el 5 ó 10 por ciento que constituyen la excepción.

Recuerda que cuando se discutió este precepto a todos se les presentó la inquietud de que podía producir el alejamiento de alguna persona que en realidad estuviera en plenitud de facultades y cuyo retiro de la Corte constituyera una pérdida para el Poder Judicial; pero en esa oportunidad también se indicó, por una parte; que esa persona podría mantenerse como abogado integrante, como en la actualidad ocurre, por ejemplo, con don Enrique Urrutia y, por otra, que la excepción que pudiera existir en este sentido se supliría con creces con la ventaja que tiene establecer el precepto general, porque normalmente su aplicación producirá efectos positivos.

Destaca que estaba preocupado de esta materia que incluso sugirió la posibilidad de que hubiera una renuncia obligatoria de los miembros de los tribunales a los 75 años, y que la Corte pudiera calificarla en un procedimiento semejante al que se usa en la actualidad con los Obispos de la Iglesia Católica por parte del Papa. Los Obispos están obligados a presentar su renuncia a los 75 años, pero el Papa puede dejarlos en funciones —en muchos casos lo ha

hecho—, quedando facultado para hacer efectivas esas renuncias en cualquier momento, y en la mayoría de los casos las ha aceptado.

Agrega que en esa ocasión se le dijo que aquí había que establecer una norma imperativa, porque para la Corte Suprema sería muy desagradable entrar en esta calificación, y ese fue el motivo fundamental que se tuvo en vista.

Expresa que, por otro lado, es muy enfático en propiciar la mantención del precepto porque cree que la edad que se ha puesto es límite.

Recuerda que algunos eran partidarios de poner 70 años; otros, de establecer, incluso para los jueces, 65 años, y al final, se fijó para todos, como edad tope, 75 años, que es una edad muy alta, frente a la cual no tiene ningún temor. Piensa que la pérdida de algún buen Ministro es la inevitable posibilidad que toda ley tiene que contemplar, pero esa persona puede ser aprovechada a través del mecanismo de los abogados integrantes, por lo que, con mucho énfasis, se inclinarla por establecer la norma en el Acta Constitucional, pues considera que es creadora y necesaria, y está cierto de que ella encontrará gran eco en la opinión pública, la cual la recibirá como una disposición de progreso dentro de algo que siempre se ha visto como factor de anquilosamiento en el Poder Judicial.

El señor LORCA concuerda plenamente con el señor Guzmán.

El señor ORTUZAR (Presidente) observa que no sabe hasta dónde encontrará gran eco esa disposición, porque recuerda que en los Estados Unidos de Norteamérica, con ocasión de cierta dificultad que se produjo entre el Poder Ejecutivo —le parece que fue en la época del Presidente Roosevelt— y la Corte Suprema a raíz de la declaración de inconstitucionalidad de algunas leyes, se planteó esta misma situación, es decir, la necesidad de poner término a la función judicial con un límite de edad, lo que provocó tal revuelo en la opinión pública norteamericana que hubo que retirar de inmediato el proyecto, y hasta hoy día no hay límite de edad para los magistrados de la Corte Suprema de los Estados Unidos; de manera que no sabe cuál pueda ser la reacción de la opinión pública.

Agrega que, en cambio, le hace mucha fuerza el antecedente que invoca el señor Guzmán en relación con el comportamiento de la Iglesia en esta materia, porque ella, sin lugar a dudas, es una de las instituciones más sabias, y él estaría mucho más inclinado a aprobar una disposición en ese sentido, como la que el señor Guzmán parece que efectivamente propuso en un comienzo, que a establecer el retiro forzoso y obligatorio de los magistrados a los 75 años de edad, ya que la Iglesia preceptúa que si un Obispo está en plenitud del uso de sus facultades y es una persona que realmente se necesita, debe continuar en funciones.

Reconoce que es efectivo que las normas deben ser de carácter general y no atender a casos particulares, pero también es cierto que el Constituyente o el legislador no puede dejar de considerar la oportunidad de las mismas, y si el día de mañana todos los Ministros de la Corte Suprema estuvieran próximos a cumplir los 75 años y supieran que de los 12 ó 13 se irían 11, está seguro de que el señor Guzmán no propiciaría mantener la disposición, no obstante que con el correr del tiempo, y en términos generales, ella pudiera ser sumamente conveniente. De manera que le parece que el aspecto oportunidad tiene también mucha importancia, y por eso la experiencia le indica que la norma debe establecerse en la Constitución definitiva, pero ahora, mientras en estos cinco o seis años existe la posibilidad de mejorar la idoneidad del Poder Judicial, cree que no debe hacerse obligatoria.

El señor LORCA acota que no debe olvidarse que este precepto va a regir en 1980.

El señor GUZMAN solicita que la discusión se deje pendiente para escuchar a don Juan de Dios Carmona y a don Raúl Bertelsen, y que, en todo caso, quede formulada su indicación tendente a mantener el artículo, y en subsidio, para que se adopte la fórmula de que estén obligados a presentar su renuncia a esa edad, pero que la Corte pueda rechazarla.

El señor ORTUZAR (Presidente) considera que ésa sería la solución, y adhiere, en consecuencia, a la proposición del señor Guzmán.

El señor LORCA hace presente su coincidencia con la indicación del señor Guzmán.

—Acordado.

El señor ORTUZAR (Presidente) hace saber que, enseguida, corresponde tratar el artículo 86, que dice:

"La Corte Suprema tiene la superintendencia directiva, correccional y económica de todos los tribunales de la Nación. Se exceptúan de esta norma los tribunales militares en tiempo de guerra externa".

La señora BULNES pregunta si se va a hablar de "guerra externa" o de "guerra", ya que es un punto bastante delicado que solicita dejar pendiente, porque considera gravísimo dejarlo en tal forma, sobre todo, como bien anota el señor Ortúzar, en el Acta Constitucional.

El señor GUZMAN pregunta quién sabe si será gravísimo —está pensando en voz alta porque sólo ahora se entra a considerar este tema—, o si será muy conveniente, pues, en realidad, no debe olvidarse que esta disposición nace de

toda la crítica que se formuló a la circunstancia de que la Corte Suprema careciera de la superintendencia directiva, correccional y económica respecto de los tribunales militares en tiempo de guerra, con posterioridad al 11 de septiembre de 1973. Le parece que debe analizarse con sumo cuidado si, para los efectos del Acta Constitucional, es inconveniente, o, por lo contrario, es muy conveniente el hecho de precisar que, para el futuro, se considerará sólo el caso de guerra externa. Piensa que el tema hay que mirarlo desde los dos ángulos: por una parte, la Junta de Gobierno aparecería diciendo, de algún modo, que no quiere para el futuro lo que usó en el pasado, lo que podría estimarse una retractación, pero si se le observa desde otro ángulo, la Junta de Gobierno estaría afirmando algo muy profundo y de gran significado moral en el sentido de que, aun cuando rigió la excepción en un caso de guerra interna, se debió a la interpretación de la Corte Suprema de leyes vigentes, dictadas con anterioridad a ella, y no por determinación de la propia Junta de Gobierno, y que, analizada la situación hacia el futuro, ella estima que, tratándose de guerra interna, debe tener facultades la Corte Suprema. Estima que no debe olvidarse que el primer Ministro de Justicia del régimen, don Gonzalo Prieto, en muchas oportunidades señaló la necesidad de que existiera una norma que diera jurisdicción a la Corte Suprema para intervenir respecto de los tribunales, militares en tiempos de guerra interna. De modo que, desde cierto ángulo, cree que podría tener mayor fuerza el hecho de que la Junta de Gobierno enmiende ahora lo que ha regido hasta el presente, con lo que revelaría un gesto de moral jurídica de gran trascendencia internacional y nacional.

El señor ORTUZAR (Presidente) sugiere invitar para la próxima sesión a la señorita Ministro de Justicia, porque considera fundamental conocer la opinión del Gobierno sobre el particular, por lo que se encargará de advertirle especialmente que ésta será uña de las materias que se va a resolver. Estima, además, que, como se está adecuando todo esto a un Acta Constitucional, lo razonable y lógico es tener presente el pensamiento del Ejecutivo.

—Acordado.

Expresa que, en consecuencia, queda pendiente el artículo, y corresponde, enseguida, ocuparse en el artículo 87, que dice:

"Artículo 87. — La Corte Suprema, de oficio o a petición de parte, en las materias de que conozca, ó que le fueren sometidas en recuso interpuesto en cualquier gestión que se siga ante otro tribunal, podrá declarar inaplicable para esos casos, todo precepto legal contrario a la Constitución. Este recurso podrá deducirse en cualquier estado de la gestión pudiendo ordenar la Corte la suspensión del procedimiento".

—Aprobado.

Finalmente, el señor Ortúzar hace presente que restaría la disposición que propuso el Presidente de la Corte Suprema relacionada con el fuero judicial. Manifiesta que, al respecto, conversó con él y le hizo ver su opinión personal en el sentido de que no estimaba conveniente que, en estos momentos, se estableciera tal precepto en el Acta Constitucional, pues se prestaría para que los atacaran desde el exterior diciendo que "cómo será la situación en Chile que la propia Comisión Constitucional ha tenido que proponer un fuero a fin de que los miembros de los tribunales no sean detenidos, procesados o arrestados". Hace saber que el señor Eyzaguirre estuvo de acuerdo en qué, en realidad, ese precepto no debe figurar en el Acta Constitucional.

El señor GUZMAN pide también segunda discusión sobre el tema por estimar que el argumento es susceptible de ser dado vuelta, porque; en realidad, la Comisión puede proponer, pero tanto el país como la opinión internacional saben bien que, en primer lugar ella es designada por el Gobierno, y, en segundo término, que el que resuelve es el Gobierno, de modo que éste aparecería creando un resguardo adicional que no existía para el ejercicio de las funciones judiciales, en aras a robustecer su independencia.

Piensa, por eso, que la norma podría tener un efecto sumamente positivo en la imagen internacional.

El señor ORTUZAR (Presidente) anota que hay otras razones que hacen valer los profesores de Derecho para suprimir esta norma.

El señor GUZMAN estima que por ello es conveniente que los profesores vengan a la Comisión a fin de discutir más a fondo el punto.

El señor ORTUZAR (Presidente) declara que queda pendiente el debate de la disposición.

—Se levanta la sesión.

ENRIQUE ORTUZAR ESCOBAR
Presidente

RAFAEL EYZAGUIRRE E.,
Secretario

REPUBLICA DE CHILE

Actas Oficiales de la Comisión de Estudio de la Nueva Constitución Política de la República

SESION 332ª, CELEBRADA EN MARTES 13 DE DICIEMBRE DE 1977

Continúa el debate sobre el proyecto elaborado por la Comisión relativo al Poder Judicial. Se escucha a los señores Víctor García Garzena y José Bernales Pereira.

La Comisión se reúne bajo la presidencia del señor Enrique Ortúzar Escobar, con asistencia de sus miembros señores Raúl Bertelsen Repetto, Juan de Dios Carmona Peralta, Jaime Guzmán Errázuriz Gustavo Lorca Rojas y la señora Luz Bulnes Aldunate. Asisten también, la señorita Ministro de Justicia, doña Mónica Madariaga Gutiérrez y los profesores señores José Bernales Pereira y Víctor García Garzena.

Actúa de Secretario, don Rafael Eyzaguirre Echeverría y, de Pro-secretario, don Rafael Larraín Cruz.

El señor ORTUZAR (Presidente) declara abierta la sesión en el nombre de Dios.

Señala que en esta oportunidad corresponde ocuparse del proyecto elaborado por la Comisión referente al Poder Judicial. La Comisión ha querido escuchar las ilustradas opiniones de los profesores señores Víctor García y José Bernales, porque a algunos de sus integrantes les surgieron dudas respecto de determinados preceptos.

Explica que algunas de las normas que aparecen en el anteproyecto todavía están pendientes en la Comisión. Ellas figuran para demostrar que, por lo menos, han sido materia de preocupación de parte de este organismo.

El señor GARCIA manifiesta que se ha sentido en la obligación de atender el llamado de la Comisión y recordar un poco los preceptos de la Constitución antigua y de la Ley de Organización de los tribunales y los problemas suscitados en nuestra vida jurídica a propósito de ello.

En este proyecto hay cosas de detalles o pequeñas modificaciones y algo sustancialmente importante, motivo por el cual piensa que, sin resolverse esto último, no puede seguirse adelante. Se refiere al nuevo artículo 80.

La modificación que se pretende introducir significa que se entra al problema de lo contencioso-administrativo.

Recuerda que la cuestión más difícil que se le planteaba como profesor, era explicar lo que es una contienda judicial en lo contencioso-administrativo. Nunca quedó satisfecho con las propias explicaciones que daba a los alumnos acerca de cuándo existía lo contencioso-administrativo y cuándo era una actitud del Estado que perjudicaba a un particular. Cuando el Estado no pagaba un arriendo, le parecía muy claro que se trataba de un juicio de hacienda y que debía ceñirse al procedimiento de los arriendos; cuando se trataba de una acción posesoria, porque el Fisco tenía un predio y corría los deslindes, parecía claro que no había problema alguno para ir al juicio de hacienda. Es por eso que estaba reglamentado este último, tanto en cuanto a la competencia, como en cuanto al procedimiento. Pero cuando se trataba de

quitar un pedazo de terreno mediante la dictación de un decreto, con motivo de la construcción de un camino, ya el asunto no parecía tan claro.

Al estudiar los orígenes del Código Orgánico, que sirvió de base al artículo 80, el señor Ballesteros, en su estudio, consigna el análisis más largo e importante sobre esta materia. Sería interesante buscar el tomo correspondiente y leer las treinta páginas de antecedentes y jurisprudencia y que ya en ese tiempo, 1900, había, Siempre se planteó el problema de cuándo el intendente actuaba como un funcionario en cumplimiento de un acto de Gobierno, en el cual al Poder Judicial le estaba prohibido intervenir; y cuando, simplemente, había una acción del Fisco como particular que compró un predio y, al fijarse los deslindes, tuvo un problema que se denominó "juicio de hacienda". Expresa que a este respecto sí tiene algo claro: el día en que toda la acción del Gobierno pueda ser juzgada por un tribunal, dejará de haber Gobierno; muchísimo menos, si puede paralizar la acción, y muchísimo más todavía si también tiene la facultad exclusiva de hacer ejecutar lo juzgado. Si se toma el precepto de la Constitución Política tal como aquí viene, van a suceder cosas corno ésta: se llama a propuesta pública para pavimentar el camino al Sur. Uno de los proponentes cree que el procedimiento está mal y que no se han cumplido los requisitos, y paraliza la propuesta y el desarrollo del trabajo. Porque el tribunal va a ejecutar lo que él decida. No habla de hacer desaparecer la Contraloría, a menos de que se la convierta en tribunal, pues dice el texto "sólo los tribunales que establece esta ley". Formula dos interrogantes: ¿en qué queda el juicio de cuentas? ¿Va a pasar a los tribunales especiales o se va mantener en la Contraloría?

El señor ORTUZAR (Presidente) para que el señor García se pueda centrar mejor en los planteamientos de la Comisión, le informa que ella ha partido de la base de que, paralelamente a esta acta constitucional, va a estudiar un proyecto de decreto ley que crea los tribunales contencioso-administrativos. En ese proyecto se concreta la competencia, porque es evidente que no puede dárseles una competencia tan amplia para que conozcan de toda clase de asuntos jurisdiccionales de tipo contencioso-administrativo.

Por otra parte, tiene mucha relevancia e importancia lo que está señalando el señor García, porque podría darse el caso de que no se alcanzara a despachar la ley de lo contencioso-administrativo —y ahí sí que cobraría toda su importancia lo que él está expresando— y, en cambio, se despachara esta acta constitucional, caso en el cual serían los tribunales ordinarios los que pasarían a tener esta competencia para conocer de estas materias y sin las limitaciones que establece el proyecto.

Hace presente esto, porque lo que está expresando el señor García tiene mucha importancia en el evento de que no se despachara el proyecto, lo que podría obligar a modificar estas disposiciones.

Para terminar, quien sabe si se podría establecer una competencia de los tribunales ordinarios, pero siempre que se trate de asuntos contencioso-administrativos en que se lesionen derechos o garantías constitucionales.

El señor GARCIA expresa que querría convencer a la Comisión de lo siguiente: que habría que redactar primero la ley de los tribunales administrativos y, después, darle el ropaje constitucional. Porque si sale esto y no lo demás, significa que se va a partir violando la Constitución Política, ya que no va a poder aplicarse, como no se ha aplicado una cantidad de disposiciones. Por ejemplo, el artículo 20 de la Carta Fundamental, que da derecho de cobrar una indemnización de perjuicios cuando se ha sido absuelto en un proceso penal. Nunca se ha aplicado, sencillamente, porque nunca se hizo la ley. Por el contrario, si existe una ley, y a esa ley se le da un marco constitucional, ahí sí que da todos sus resultados.

El señor ORTUZAR (Presidente) hace presente que el nuevo artículo 20 del Acta Constitucional Nº 3 se basta a sí mismo, y hoy día sí que una persona podría cobrar estos perjuicios al Estado.

El señor GARCIA dice que le parece que es previo ver y delimitar qué es contencioso-administrativo, y después poner una frase al respecto en la Constitución.

Manifiesta, enseguida, que hablará en general, sin referirse a pequeños aspectos de redacción. Advierte que se han vaciado aquí disposiciones del Código Orgánico de Tribunales en cuanto a que, para hacer ejecutar y practicar los actos de instrucción que decreten, los tribunales podrán impartir órdenes directas a la fuerza pública. Esto ha funcionado, y no sabe si darle carácter constitucional, porque es posible que alguna vez sea necesario cambiar el sistema. Le parece que, desde el punto de vista legal, el sistema es bueno en el sentido de que es directo, Pero es discutible si vale la pena que disposiciones que están funcionando bien tengan carácter constitucional.

Lo otro de gran importancia, a su juicio, es la posibilidad de que personas ajenas al Poder Judicial entren a la Corte Suprema. Hoy día existe, en su opinión, una grave crisis en el Poder Judicial. Y pide excusas por hablar con entera franqueza, pero señala que tiene a su favor más de cuarenta años en el ejercicio de la profesión. Nota cierta falta de eficiencia de parte de los magistrados, son muy nuevos. Antes una persona era juez durante diez o doce años, de manera que conocía a toda la gente y sabía todo lo que debía hacer; hoy día, en su carrera, el juez es un funcionario que ha ido pasando con una rapidez increíble de un puesto a otro y le falta asentarse en el sentido de aplicar los conocimientos adquiridos durante algunos años. En los ministros antiguos de la Corte se ve ya un conocimiento que viene con los años de cómo se hace tal o cual cosa.

Pues bien, esta disminución del valor o de la eficiencia de las personas se debe en buena parte a las muy bajas rentas del Poder Judicial; pero les queda siempre una esperanza: la de llegar a los puestos más altos. Si en la Carta Fundamental se les priva de esa esperanza, las personas que quieran llegar a ser juez, o aquellas a las que les habría gustado ser juez, prefieren ir por el camino mejor: ser abogado y después entrar a la Corte Suprema, en vez de seguir una vía más regular.

Prefiere el sistema actual, o sea, que sólo en casos excepcionales alguien extraño al Poder Judicial pueda formar parte de los tribunales superiores de justicia. Porque, sin dudas, esto va a significar una falta de aliciente muy grande para los funcionarios de carrera de dicha repartición pública.

—Se incorpora a la Sala de la Comisión la señorita Mónica Madariaga, Ministro de Justicia.

El señor ORTUZAR (Presidente) explica a la señorita Ministra que la sesión se está iniciando y que el señor García está haciendo algunas consideraciones de carácter general en relación con el proyecto de acta constitucional relativo al Poder Judicial.

En primer término, manifestó su preocupación por el hecho de que en el artículo 80 se hubiera incluido lo contencioso-administrativo, entre la facultad de conocer y sentenciar en forma exclusiva de los tribunales establecidos por la ley. Y manifestó esta inquietud señalando que, en su concepto, era previo establecer qué se entiende por contencioso-administrativo, ya que, de otra manera, por esta vía, se podría llegar a paralizar la acción de un Gobierno.

Se le hizo presente que, en realidad, la idea de la Comisión es despachar conjuntamente con esta acta constitucional el proyecto de ley relativo a lo contencioso-administrativo, respecto del cual existe un informe de Subcomisión; pero puede darse el caso de que deba despacharse el acta constitucional sin alcanzar a estudiar el decreto ley, evento en el cual cobrarían toda su vigencia y relevancia las observaciones formuladas.

Finalmente, el señor García se refería al problema de la designación del los Ministros de los tribunales superiores de justicia.

El señor GARCIA (Profesor de Derecho Procesal) termina sosteniendo, en el aspecto general, que hay que decidir ahora cuál es el tratamiento que tendrá el Poder Judicial, porque, si su situación estará disminuida, es lógico que venga gente de afuera a integrar la Corte Suprema.

No es posible que hoy día el más Alto Tribunal sea el que está haciendo la verdadera justicia. Hay un recurso que ha terminado casi absolutamente con la

casación, pues un abogado, en vez de cumplir con todas las formalidades de aquélla, tiene la queja. Y resulta que los ministros pasan ocupados en contestar informes y se produce un debate entre el perdedor y el magistrado que sentencia. Como sistema, no puede ser peor. Comprende que esta situación se produzca cuando el juez ha cometido una falta o un abuso, no con un criterio distinto del demandante o del demandado, sino cuando realmente no ha cumplido con sus funciones. Ahí, entonces, tienen lugar la queja y otros recursos. Pero, tal como está hoy, es un absurdo la existencia de la casación de forma y de fondo ante la Corte Suprema. La prueba está en que ya no tienen recursos y en que se ha impuesto uno solo. La Corte Suprema, por lo tanto, ha estado administrando justicia sin sujeción a nada, pues en las quejas no hay doctrina de especie alguna. "Con lo informado por el juez, no ha lugar". "Con lo informado por el juez, ha lugar y cámbiese la sentencia de tal o cual manera". Resulta que ya no se está cumpliendo el papel para el que se creó el Alto Tribunal, de tener la corrección superior y señalar cómo deben interpretarse las normas jurídicas, pues, como hay deficiencias en los tribunales inferiores, más que las faltas se están enmendando los errores que se comenten, Hay que tomar una decisión al respecto si existe la idea bien clara de atribuir a los tribunales las funciones que les corresponden y que tuvieron antes.

Uno de los homenajes que se hicieron al General Baquedano cuando volvió de Perú fue el de concederle el sueldo de juez de letras de Santiago. No hay que olvidar esas cosas. Porque los jueces de letras tenían esas facultades increíbles que hoy día no aplican por el miedo a las quejas y a los reclamos. Pero, si vuelven a tenerla, esta disposición que permite la entrada de gente extraña al Poder Judicial no tiene razón de ser.
Los magistrados se van formando a sí mismo y la experiencia —el señor Bernales puede decirlo, porque lo conoce perfectamente— es muy útil en la vida del tribunal.

Agradece mucho esta oportunidad de opinar y concluye señalando que hay que resolver esto antes de determinar cómo se hará la Constitución Política.

El señor ORTUZAR (Presidente) hace presente al señor García —ya que es posible que a raíz de esta observación desee hacer otras acotaciones— que el proyecto aprobado primitivamente, con la presencia del señor Presidente de la Corte Suprema y de la señorita Ministro de Justicia, expresaba que podían figurar personas ajenas a la administración de justicia hasta en dos lugares. Es conveniente recordar por qué se produjo el cambio, ya que sería interesante que los profesores invitados abordaran esta materia, como es el deseo de la Comisión.

En la sesión anterior se abrió el debate respecto del precepto que disponía que los jueces cesen en sus funciones a los 75 años. Manifestó su preocupación de

que en el acta constitucional se consagrara una disposición de esa naturaleza, porque ello significaría de inmediato que dos o tres ministros, por lo menos, tendrían necesariamente que dejar el cargo por haber cumplido dicha edad en la época en que se promulgara el acta.

Recordó que el señor Presidente de la Corte Suprema había manifestado su inquietud en esta Comisión por el hecho de que la idoneidad de los funcionarios en los escalafones más bajos —esto confirma lo que decía el señor García— dejaba bastante que desear. Podría ocurrir que en un momento dado, entonces, fuera menester llenar estos cargos tan importantes de la magistratura superior o de la Corte de Apelaciones con personas que no contaran realmente con la aptitud debida. Y para solucionar precisamente este problema se sugirió la posibilidad de aumentar a tres los lugares en que podían entrar personas extrañas a la administración de justicia.

Con el señor Presidente de la Corte Suprema se había pensado en un precepto, como una solución transitoria en el acta constitucional, para aquellos casos que pueden darse de que un ministro se inhabilite prácticamente para el ejercicio de sus funciones, que permitiera al tribunal declarar por los dos tercios de sus miembros presentes la ineptitud física o mental de algunos de los ministros. Sin embargo, la Comisión no lo consideró conveniente y prefirió mantener la disposición de los 75 años, lo que obligará a algunos magistrados de la Corte Suprema a irse y a que deban llenarse esos cargos. Se formuló la pregunta, entonces, de cómo se ocuparían esas vacantes —que también se producirían, a su vez en la corte de apelaciones— si es sabido que
incluso hay funcionarios designados durante la época de la Unidad Popular. Esta preocupación llevó a consagrar este precepto, que permite que tres lugares puedan llenarse por personas extrañas a la administración de justicia.

La señorita MADARIAGA (Ministro de Justicia) indica que le gustaría hacer algunas observaciones de carácter general con el objeto de producir debate y conocer la opinión de los profesores presentes. Varias son de fondo; las de forma se las reserva, pues se refieren a la redacción definitiva.

La primera coincide con la inquietud del señor García en cuanto a dejar establecida desde ya que al Poder Judicial tradicional corresponden las materias contencioso-administrativas. En la medida en que no se haya afinado el estudio de los tribunales pertinentes, su integración, la relativa independencia que tengan o su incorporación al Poder Judicial, se estaría aventurando un poco al establecer en el artículo 80 que tales materias serán de la competencia de dicho poder.

El segundo aspecto que le merece dudas es el relativo al nombramiento de ministros de Corte o de magistrados en calidad de suplentes o interinos como una especie de autogeneración del propio Poder Judicial. Como Ministro de

Justicia, está plenamente consciente de la necesidad y urgencia de esas designaciones —un tribunal no puede quedar acéfalo—, pero la subrogación no soluciona en toda su envergadura realmente la necesidad de administrar justicia.

Aquí se propone un sistema automático, en virtud del cual la Corte Suprema nombra al Ministro de Corte suplente o interino y, en el caso de los jueces, la Corte de Apelaciones respectiva. Esto, sin plazos, sin forma alguna de resguardo, puede llevar a que en un momento determinado haya un Poder Judicial generado automáticamente por sí mismo y sin participación, del Presidente de la República. Echa de menos plazos y algunas normas de resguardo en ese sentido.

Enseguida, le llama la atención el inciso segundo del artículo 84, que dice que de la responsabilidad de los jueces están exentos los miembros de la Corte Suprema y, especialmente, en lo relativo a la falta de observancia de las leyes que reglan el procedimiento o en cuanto a la denegación o la torcida administración de justicia. Parece bastante grave que el máximo Tribunal de la República quede exento de responsabilidad.

El señor ORTUZAR (Presidente) al respecto, hace presente a la señorita Ministro de Justicia que es una reproducción del artículo 324 del Código Orgánico de Tribunales.

La Señorita MADARIAGA (Ministro de Justicia) observa que en este momento se intenta enmendar; determinar lo que debe ser un ideal de norma. No conviene copiar lo que puede no estar bien.

El señor ORTUZAR (Presidente) da a conocer a la señorita Ministro de Justicia las dos razones que llevaron a la Comisión a aprobar este precepto.

La primera es que la disposición está actualmente en el Código Orgánico de Tribunales —artículo 324— y se presta a duda su constitucionalidad frente a la norma de la Carta Fundamental que hace personalmente responsables a los jueces. Y la segunda, que a la Comisión le pareció que no había manera de hacer efectiva la responsabilidad de los Ministros de la Corte Suprema cuando actúan en la Sala, porque, como ha dicho en varias ocasiones, fuera de la Corte Suprema está la corte celestial... ¿Quién le haría efectiva la responsabilidad en caso de inobservancia de las leyes que rigen el procedimiento o en caso de torcida administración de justicia o qué se considere torcida administración de justicia?

Esto es sin perjuicio, naturalmente, de la responsabilidad que van a tener dichos magistrados desde un punto de vista político. Se está refiriendo a la posibilidad de que alguien pudiera enmendar un fallo de la Corte Suprema.

La señorita MADARIAGA (Ministro de Justicia) plantea que resulta chocante, en un Estado de Derecho, que la Constitución Política consagre la irresponsabilidad de los máximos magistrados de la República por torcida administración de justicia.

La señora BULNES recuerda a los profesores invitados que en esta materia existe un precedente constitucional de mucha importancia.

Esta Comisión aprobó el Acta Constitucional Nº 2, uno de cuyos avances es el de haber llevado al texto positivo el principio de la responsabilidad, que es una de las bases del sistema democrático.

Ha hecho notar en varias oportunidades al señor Presidente y a la Comisión que para ella sería algo ya de principio el no establecer una irresponsabilidad en el texto constitucional. Primero, porque atenta contra la base de todo sistema que pueda tener el calificativo de democrático; y segundo, porque también va contra lo aprobado por esta misma Comisión en el Acta Constitucional Nº 2.

Fue por esto por lo que se permitió votar en contra de este precepto, atendida una razón de principio.

El señor ORTUZAR (Presidente) reconoce que la disposición tiene mala imagen. Cree que sería preferible suprimirla y dejarla como está, en el artículo 324 del Código Orgánico de Tribunales.

Pero no le parece que haya manera de hacer efectiva la responsabilidad de los Ministros de la Corte Suprema. Sin embargo, éste es otro problema.

El señor GARCIA informa que antes no existía la irresponsabilidad, porque sobre el texto del Código Orgánico estaba la facultad del Senado de juzgar a la Corte Suprema. Y, por consiguiente, no era irresponsable, pues se podía destituir a un Ministro —era mucho más amplia la atribución— por mal comportamiento, por torcida administración de justicia y por notable abandono de sus deberes. Por lo tanto los magistrados de ese Alto Tribunal no eran irresponsables.

El señor ORTUZAR (Presidente) hace presente algo muy importante.

Aquí el proyecto dice: "Inciso pendiente hasta tratar los órganos legislativos y fiscalizadores".

Naturalmente, la Comisión piensa consagrar tal responsabilidad en el momento oportuno, al tratar de la responsabilidad política de los distintos funcionarios y magistrados superiores del Estado. Pero hay que tener mucho cuidado en no

dar demasiada extensión a dicha responsabilidad política, porque eso fue lo que pretendió el señor Allende: juzgar a la Corte Suprema valiéndose de esa disposición y, lisa y llanamente, enmendarle su doctrina y su sentencia.

Desde ya, está llano a suprimir el precepto, por la pésima imagen que tiene. Pero de ahí a establecer una norma que haga a los ministros del más alto tribunal de la República responsables cuando aplican mal la ley, no ve que haya manera, salvo que incurran en notable abandono de sus deberes.

El señor LORCA a lo ya manifestado por el señor Presidente, agrega que la pretensión del Partido Socialista en el Gobierno del señor Allende fue acusar a la Corte Suprema en pleno, como órgano. Eso constituía un absurdo, porque el juicio político se refería a los magistrados personalmente, a las infracciones que ellos cometían. Y el error grave que cometió dicha colectividad partidista —afortunadamente— fue acusar a la Corte Suprema como cuerpo, pues la defensa fue la de alegar que no se podían rever los fallos de ese alto tribunal mediante una instancia de naturaleza política.

La señorita MADARIAGA (Ministro de Justicia) continúa indicando las materias que le merecen duda, para posibilitar entrar luego al debate.

Le preocupa sobremanera el artículo 86 propuesto. Dicho precepto establece, en términos semejantes a los de la actual norma que la Corte Suprema tiene la superintendencia directiva, correccional y económica de todos los Tribunales de la Nación. . . "Se exceptúan de esta norma" —agrega el artículo— "los tribunales militares de tiempo de guerra externa".

Propone suprimir la expresión "en tiempo de guerra externa", tanto porque la guerra interna es a veces mucho más grave que la externa, cuanto porque la propia Corte Suprema ha establecido en jurisprudencia vigente —jurisprudencia que no se ha modificado hasta el día de hoy— que carece de competencia para pronunciarse sobre los fallos de los tribunales militares en tiempo de guerra. Y precisamente ha sentado esa jurisprudencia con ocasión de los procesos incoados desde el año 1973, en que la guerra fue calificada de "interna".

Por lo tanto, decir que la Corte Suprema no entrará a conocer de los procesos de tribunales militares sólo cuando la guerra sea externa significa, primero, contradecir la jurisprudencia de aquélla y, segundo, cambiar el criterio que invariablemente han sostenido nuestros tribunales militares.

Por último, propone analizar un poco más el tema de la inaplicabilidad por inconstitucionalidad.

Estima que aquí se buscó una fórmula en que, por la vía de la inaplicabilidad,

se llega al recurso de inconstitucionalidad, al facultar a la Corte Suprema para declarar, de oficio, inaplicable determinado precepto en el caso de que conozca. Si bien se mantienen los efectos relativos de la inaplicabilidad, el hecho de que ese alto tribunal actúe de oficio posibilita llegar al recurso de inconstitucionalidad. Porque cada vez que la Corte Suprema vea aparecer, en un proceso de que esté conociendo, una norma que en alguna ocasión declaró inaplicable, lo hará de nuevo. Y eso significa dar a la sentencia, ya no sólo efecto relativo, sino casi un efecto absoluto.

El señor BERNALES con respecto a los puntos generales que han tratado la señorita Ministro de Justicia y el señor García, está plenamente de acuerdo. La inconveniencia de colocar lo contencioso-administrativo entre las materias de competencia de los tribunales ordinarios de justicia la ha visto siempre muy claramente, en especial si se considera la suerte de definición de "contencioso administrativo" contenida en el artículo 87 .de la Constitución Política de 1925, al decir que consiste en que se pueda reclamar "contra los actos o disposiciones arbitrarias de las autoridades políticas o administrativas y cuyo conocimiento", etcétera.

Parece que eso fuera un principio de esa definición que se considera tan difícil. En verdad, es dificilísimo llegar a saber cuál es el límite. Porque aquí no se distingue —es algo que preguntó a profesores de Derecho Administrativo y de Derecho Político, quienes nunca le han sabido decir con mucha claridad en qué consiste— entre lo que es acto de gobierno y lo que es acto administrativo. Para el profesor Soto Kloss de la Universidad de Chile, por ejemplo, son todos actos administrativos. Así que, si el día de mañana se declara la guerra y se envía a un soldado al frente, resulta que ése es un acto que estaría sometido al recurso de protección, O sea, no hacen una diferencia muy clara. Y, al hablar de autoridades políticas y administrativas, se están tratando actos de gobierno y actos administrativos. Es decir, ello hace que el Poder Ejecutivo, en la práctica, esté completamente constreñido, sometido, a la larga, al Poder Judicial. Y, si no fuera por el equilibrio que este tiene generalmente para entender estas cosas, el país estaría perdido. Por eso, al igual que la señorita Ministro y el señor García, estima inconveniente entregar lo contencioso administrativo a los tribunales ordinarios. El artículo 80 del proyecto no consigna claramente este, punto: se refiere a "tribunales establecidos por la ley". Pero mientras éstos no se creen, es partidario de mantener vigente el artículo 87 —ya que la Comisión piensa crear los tribunales administrativos—, morigerando un poco el texto en el sentido de que no aluda a las "autoridades políticas", sino únicamente a las "autoridades administrativas", a fin de evitar, precisamente, que los tribunales administrativos interfieran en materia de actos de gobierno. Le preocupa la confusión existente entre actos de gobierno y actos de administración. Si los tribunales pudiesen "tocar" actos de gobierno, querría decir que no hay Gobierno, que no hay autoridad política. Es difícil saber cuál es la diferencia.

También se formuló al pasar la observación de que los tribunales administrativos u ordinarios en materia contencioso-administrativo podrían hacer ejecutar lo juzgado, lo que sería harto grave.

Por un problema práctico, está plenamente de acuerdo con la opinión de la señorita Ministro relativa a los tribunales en tiempo de guerra. El artículo 86 dice: "La Corte Suprema tiene la superintendencia directiva, correccional y económica de todos los tribunales de la nación.

Se exceptúan de esta norma los Tribunales Militares en tiempo de guerra externa". Muchas veces la guerra interna, la guerra civil, puede dividir el territorio de un país. Se sabe por la única que Chile ha tenido: la de 1891. En esa época, el territorio de la República se dividió: hubo tribunales en tiempo de guerra en el Norte y tribunales en tiempo de guerra con jurisdicción desde Santiago al Sur. Entonces, los primeros no podrían tener ningún acceso a la Corte Suprema.

El señor GARCIA (Profesor de Derecho Procesal) apunta que contra los fallos de Patricio Lynch algunos peruanos reclamaron ante la Corte Suprema de Chile, Y se produjo una contienda de competencia entre Patricio Lynch y la Corte Suprema, que no hallaba cómo solucionarla porque el asunto era muy complicado. Patricio Lynch aplicaba las leyes peruanas; era el tribunal supremo porque estaba ejerciendo facultades de tribunal en tiempo de guerra.

El señor BERNALES (Profesor de Derecho Procesal) observa que se está pensando en la situación en que aparentemente no hay guerra sangrienta. Es decir, en una situación totalmente anormal en que hay estado de guerra, sin que exista conflagración frontal. Pero existen en este momento tribunales en tiempo de guerra en ciertos casos.

Es partidario de suprimir toda referencia y de atenerse a lo que diga la Corte Suprema, o de establecer lo siguiente: "Se exceptúan de esta norma los Tribunales Militares en tiempo de guerra".

Respecto de la inaplicabilidad de oficio, hace presente que hay una tendencia en la legislación moderna en este sentido. Y así como la Corte Suprema es omnímoda en materia de recurso de queja —ya esto es una escandalera procesal—, a principios de este año se consagró la posibilidad de que conociera de oficio el recurso de casación de fondo, facultad que desde hace tiempo tiene respecto del recurso de casación de forma. Así también hay alguna jurisprudencia en cuanto a la inaplicabilidad de oficio. Hay casos en que se ha producido. Sin embargo, estima una buena política que la Corte Suprema conozca este recurso extraordinario a petición de parte. De acuerdo con el principio de lo dispositivo que informa todo lo procesal civil, la Corte Suprema y todos los tribunales deben acceder a dar tramitación a lo pedido, evitando

que sólo conozca de oficio tal recurso. Y en esto no se estaría sino aplicando la famosa y mal llamada norma de la "pasividad de los tribunales", mal llamada porque ha servido para interpretarla como la "flojera de los tribunales".

La señora BULNES dice que mantiene su duda en relación con la facultad de conocer las causas civiles, incluido lo contencioso-administrativo. Sin haber oído a los profesores del ramo, en la sesión anterior fue partidaria de mantener el artículo 87, pero sin incorporar lo contencioso-administrativo, con lo cual, no obstante que el texto no quedaba claramente redactado, se evitaba una apertura hacia lo contencioso-administrativo, sobre todo considerando que una ley fijaría la competencia de los tribunales que se ocuparían de esta materia y por las dificultades de gobierno que surgirían de no fijarse expresamente tal competencia.

Ahora, después de oír a los profesores, estima que convendría más bien mantener el actual artículo 87 por los numerosos problemas que traería a la acción de gobierno su supresión.

Además, formula observaciones respecto de los incisos segundo y tercero del artículo, que son de índole netamente de técnica procesal. En cuanto al inciso segundo, plantea la duda respecto de qué sucede con los asuntos de jurisdicción voluntaria. Por que dice el precepto: "Solicitada la intervención de los tribunales en asuntos jurisdiccionales, no podrán excusarse de ejercer su autoridad ni aun por falta de ley que resuelva la materia sometida a su decisión". Como dijo la otra vez, no es especialista en materia procesal, pero entiende que en materia de jurisdicción voluntaria, por disposición legal, se requiere de ley expresa para poder intervenir.

El inciso tercero dice que podrán los tribunales impartir órdenes directas a la fuerza pública. Si esto se eleva a norma de rango constitucional, ¿qué sucede con los árbitros arbitradores? ¿Pueden los árbitros arbitradores, que son tribunales, pedir directamente la fuerza pública?

El señor GUZMAN expresa que para mayor orden del debate sería mejor analizar las dos consultas formuladas por la señora Bulnes.

El señor ORTUZAR (Presidente) observa que si se suprime la frase "incluido lo contencioso-administrativo" —de lo cual fue partidario en la sesión pasada y mientras no exista ley al respecto—, también deberá suprimirse el inciso segundo. Porque su mantención servirá para sostener que los tribunales tienen competencia en lo contencioso-administrativo: como lo contencioso administrativo conforma asuntos jurisdiccionales y no hay ley sobre la materia, los tribunales ordinarios tendrán que intervenir.

El señor LORCA discrepa totalmente de lo propuesto por el señor Guzmán. Lo

fundamental, lo básico es adoptar una definición respecto de lo contencioso administrativo. Los detalles podrán discutirse después.

El señor ORTUZAR (Presidente) apunta que la Mesa quería que todos tuvieran la oportunidad de emitir su opinión en general sobre esta materia, antes de entrar a definir punto por punto.

El señor GUZMAN en la discusión general, quiere dar a conocer sus puntos de vista sobre los temas que se han tocado.

En primer lugar, respecto de la referencia a lo contencioso-administrativo que se hace en el proyecto que se está elaborando, futuro artículo 80, es partidario de mantenerla por ahora, porque no se trata de un proyecto de acta constitucional que deba entrar en vigencia pronto, sino de una preceptiva para la cual todavía hay un plazo bastante extenso por delante, desde el momento en que el criterio de la Comisión —y entiende que hay coincidencia en ello con el Gobierno— es que sería conveniente despachar el conjunto de las actas constitucionales que se refieren a los Poderes del Estado y a su ejercicio, en forma simultánea. De modo que cabría analizar el problema de si es conveniente o no la inserción de esta frase en el momento en que se fuera a despachar al Gobierno la proposición de acta constitucional. Si para entonces está ya dictada la ley sobre el ejercicio de la jurisdicción contencioso administrativa a base del anteproyecto preparado, puede que la inclusión en el texto resulte perfectamente atinada y que no se presenten los obstáculos que ahora se advierten. En cambio, si cuando se deba despachar el proyecto de acta constitucional todavía no estuviere dictada la ley pertinente, referida a lo contencioso-administrativo, correspondería revisar el tema y analizar la posibilidad de excluir la frase correspondiente.

Además, señala que el tema no se puede soslayar. Personalmente es partidario de suprimir el artículo 87 porque considera que no tiene sentido una disposición redactada en términos en que no rigió nunca y, enseguida, porque no se aviene tampoco con la concepción de tribunales y de jurisdicción contenciosa-administrativa que se han vertido en el anteproyecto recibido y en las conversaciones preliminares sostenidas aquí en la Comisión. También le parece que no va a tener congruencia con las ideas que sobre esta materia se están barajando en líneas generales en la Comisión, ya que por algo este artículo no tuvo vigencia en 50 años.

Reconoce que habría que ocuparse con más atención en el problema de la consagración en la Carta Fundamental del imperio de los tribunales de justicia, referido al asunto de lo contencioso-administrativo. Pero, hace presente que si se mantuviera el texto vigente en la actualidad, es decir el antiguo artículo 80, que hace referencia simplemente a las causas civiles y criminales, se dejaría

latente una discusión que se presentó en nuestros tribunales durante el Gobierno de don Salvador Allende. No hay que olvidar que con el texto que regía, y haciendo una interpretación extensiva de la expresión "causas civiles", hubo tribunales que entendieron que estaban habilitados para conocer de determinados asuntos contencioso-administrativos por no haberse creado los tribunales administrativos, no obstante estar vigente, desde un punto de vista jurídico, el artículo 87.

De manera que después de todo este debate y de la situación que se ha producido en el país al respecto, parece que no se podría soslayar el tema. Aun cuando se suprimiera la expresión "incluido lo contencioso-administrativo", quedaría una duda de interpretación muy profunda sobre cuál es el alcance de la expresión "causas civiles", la que ya se suscitó en el pasado.

Esto viene a complementar el argumento que dio inicialmente, Si cuando se promulgue el acta constitucional ya se ha dictado una ley sobre tribunales contencioso-administrativos, todos estos problemas tenderán a desaparecer; si no se ha hecho, habrá que hacerse cargo de la solución de los problemas que se presentaron en el pasado con la interpretación que se daba a este artículo.

El señor LORCA expresa que una de las fallas fundamentales que existió en la vigencia de la Constitución de 1925 fue, precisamente, no haber dado vida a los tribunales contencioso-administrativos. En el pasado régimen se habrían evitado innumerables problemas, de todo orden, si hubieran existido estos tribunales. Por esa razón, la situación de fondo que hay que ver aquí es si existe disposición para dictar la ley que crea esos tribunales.

Está de acuerdo con el señor García y con la señorita Madariaga en que es absolutamente imposible elevar esto a rango constitucional si no se definen los contornos de la institución. No se puede decir en el texto constitucional que todo lo contencioso-administrativo será determinado por ley. Para eso ya se ha comenzado a ver y a estudiar el proyecto de ley que preparó la Subcomisión de lo contencioso-administrativo, el cual es bastante completo. Le parece fundamental definir si acaso la Comisión va a abocarse al problema en su integridad. También recuerda que el Presidente de la República, en su oficio de fecha 10 de noviembre, pidió que la Comisión se abocara a esto, en forma clara y precisa. Por lo tanto, no le cabe la menor duda de que se debe analizar el tema referente a lo contencioso-administrativo.

Está de acuerdo con lo que ha dicho el señor Guzmán, en el sentido de que éste es un problema de oportunidad. Si en el momento en que se envíe al Supremo Gobierno esta acta no se ha dictado la ley que define los contornos de toda la institución, no podrá ponerse en el texto constitucional.

Está en absoluto desacuerdo en mantener el artículo 87, porque si ha sido incumplido durante cincuenta años, sería absurdo dejar una institución que no ha tenido importancia alguna.

El señor BERTELSEN manifiesta que su punto de vista es concordante con lo expresado por los señores Guzmán y Lorca respecto del artículo 80 y del tema de lo contencioso-administrativo.

Está convencido de que una de las fallas principales del sistema jurídico chileno en el siglo XX, tan alabado superficialmente, pero, en definitiva, con fallas graves en su funcionamiento, es precisamente la inexistencia de una solución completa al tema de lo contencioso-administrativo. No es necesario recordar aquí los perjuicios causados por la ausencia de este tipo de jurisdicción en el tiempo transcurrido en Chile entre 1970 y 1973, y también en años anteriores; incluso se atrevería a decir en la época actual, en que, en cierta manera, a veces la arbitrariedad de algunos funcionarios administrativos está amparada por una especie de impunidad.

Ahora bien, la existencia de lo contencioso-administrativo, en cuanto al principio de que los actos ilegales de los funcionarios administrativos deben estar sujetos a revisión y pueden generar responsabilidades para las personas que incurran en ellos, es una de las bases del Estado de Derecho.

En ese sentido interpreta el artículo 6° del Acta Constitucional Número 2, varias veces citado en los debates de la Comisión, que dice: "Los órganos del Estado actúan válidamente previa investidura de sus integrantes, dentro de su competencia y en la forma y con los requisitos que prescribe la ley". Y el inciso tercero del mismo artículo dice: "Todo acto en contravención a este artículo es nulo y origina las responsabilidades y sanciones que la ley señale.

Nadie sostendrá que hay una nulidad de pleno derecho, que no necesita ser declarada para operar, cuando alguna autoridad o titular de un órgano de alguna función pública se extralimita al parecer del particular, porque eso sería introducir la anarquía. En definitiva, sería dejar al arbitrio de las personas el cumplimiento de las órdenes administrativas.

Entonces, ¿qué es lo que ocurre? Es necesario establecer la jurisdicción y el procedimiento que conozca de estas reclamaciones de los particulares contra posibles arbitrariedades de los funcionarios.

El artículo 87 de la Constitución se ha manifestado absolutamente ineficaz. Una posición realista debe llevar a suprimirlo de aquélla, pues no es posible seguir construyendo constituciones en el vacío.

Lo que hay que hacer, a su modo de ver, antes de entrar a determinar ahora si en el artículo 80 se deja lo contencioso-administrativo —si se va a promulgar en dos años más, entonces, ¿para qué determinar en el día de hoy si hay que eliminarlo o suprimirlo?—, es ir al fondo del asunto. Como varias veces ha insistido en la Comisión, junto con los señores Lorca y Guzmán, reitera que lo que cabe es estudiar y entrar a analizar el proyecto de lo contencioso administrativo que ya está elaborado por la Subcomisión.

En ese sentido, se siente respaldado también por el comunicado del Presidente de la República en el que precisamente, en el punto cinco, letra c), dice: "Como equilibrio de una autoridad presidencial vigorosa, y a fin de evitar toda posible degeneración de su ejercicio en la arbitrariedad, es imprescindible establecer sistemas eficaces de control, especialmente en el ámbito contencioso-administrativo, que ha permanecido como uno de los mayores vacíos del sistema jurídico chileno. Conviene aclarar, eso sí, que los controles deben ser suficientes para evitar los excesos, pero diseñados en tal forma que no entraben la agilidad que reclama la tarea de una administración moderna.

"Asimismo, debe garantizarse la independencia y el imperio de los Tribunales de Justicia".

Piensa, entonces, que en Chile debe estar fuera de discusión la existencia de un sistema contencioso-administrativo. Lo que sí hay que discutir —y en esto encuentra toda la razón a las observaciones que se han hecho anteriormente por la señorita Ministro de Justicia y por los profesores invitados— es que es preciso determinar cuidadosamente los alcances de lo contencioso administrativo, porque no se puede, por esta vía, dar un medio para paralizar la acción del Gobierno. Cree que en eso hay acuerdo de todos.

Por eso, su posición es: suspender toda discusión sobre el actual artículo 80 en cuanto a si se mantiene o no se mantiene lo contencioso-administrativo, porque eso no se publicará de inmediato, y entrar a ver el proyecto relativo a lo contencioso-administrativo que envió la Subcomisión.

El señor BERNALES (Profesor de Derecho Procesal) manifiesta que, con respecto a la supresión o mantenimiento del artículo 87, referente a los tribunales administrativos, la verdad es que no le ve mayor importancia.

Lo que le interesa fundamentalmente es que no aparezca en el artículo 80 por ahora —porque, a veces, es peligroso dejar las cosas en los borradores—, la posibilidad de que los tribunales ordinarios puedan conocer de lo contencioso-administrativo. Por un .problema de prudencia. Los abogados siempre temen un poco dejar las cosas en los borradores, porque se repiten después en los papeles en limpio.

Considera que es una tentación peligrosa que permanezca esto. Tiene práctica como abogado integrante de la Corte desde hace bastantes años, en varios períodos, y sabe que los tribunales no están aptos, no tienen los conocimientos suficientes para conocer de lo contencioso-administrativo, especialmente por esta cosa dudosa que existe con respecto a saber dónde empiezan los actos de Gobierno y dónde los actos administrativos.

Explica que le tocó fallar el primer recurso de protección que hubo en Chile. Un asunto con Impuestos Internos. Ahí hubo que fallar un asunto contencioso administrativo en veinticuatro horas.

Los tribunales no están para eso; los tribunales conocen el derecho común, siendo lo contencioso un derecho tremendamente especializado en que hay una serie de intereses y de otras cosas, actos de Gobierno y actos de administración. Por eso, le parece conveniente resistir la tentación de dejar esto. Se le ha pedido su opinión al respecto, y ésa es la que tiene.

Ahora, en lo tocante a suprimir o mantener el artículo 87, le parece que eso está bien, pero llama a no dejar la posibilidad de que quede en manos de los tribunales ordinarios. Si bien hay excepciones en la materia, como muy bien dijo el señor Guzmán —en tiempos de la Unidad Popular había que hacerlo para evitar mayores injusticias—, sin embargo, existe la tendencia a estimar que no es de la jurisdicción de los tribunales ordinarios lo contencioso administrativo, por aplicación de los artículos 4° y 5° del Código Orgánico de Tribunales en combinación con el artículo 4° de la Constitución, actual artículo 6° del Acta Constitucional Nº 2. Es decir, el principio de la separación de los Poderes.

En la actualidad, la jurisprudencia más o menos uniforme de los tribunales está indicando que éstos no tendrían competencia para conocer de lo contencioso administrativo.

Para terminar, hace presente algo que es producto de su experiencia. Sería bueno que, cuando se estudie el proyecto relativo a lo contencioso administrativo, se analice bien la relación que hay entre lo contencioso administrativo y el recurso de protección, ya que este último está siendo usado para las cosas más raras.

La señorita MADARIAGA (Ministro de Justicia) considera que el recurso de protección ha derogado toda la normativa procesal vigente en nuestros códigos, pues se ha establecido en un recurso único que evita seguir todo un procedimiento engorroso ante los distintos tribunales y se llega derechamente a la Corte.

El señor ORTUZAR (Presidente) acota que eso sucede cuando está en juego alguno de las garantías constitucionales.

El señor BERNALES (Profesor de Derecho Procesal) señala con respecto al recurso de protección y ateniéndose a la letra de aquél, sin tomar en consideración el espíritu jurídico que uniforma a toda la legislación, que evidentemente que puede ser un recurso monstruoso que sirva para todo. Pero, afortunadamente, existe el espíritu general de la legislación y, también, un enorme equilibrio en los tribunales de justicia.

El señor ORTUZAR (Presidente) observa que la Corte Suprema cree —la señorita Ministro de Justicia es testigo— que el recurso de protección es la mayor conquista que nuestro Derecho ha adquirido en los últimos cien años. Lo dijo aquí el propio presidente de ese Alto Tribunal.

En segundo lugar, dice que comprende que en situaciones de emergencia no rija el recurso de protección, pero reviste suma importancia y trascendencia, a su juicio, el hecho de que, en épocas normales, un ciudadano pueda recurrir a la Corte de Apelaciones para que se restablezca el imperio del derecho en un procedimiento expedito, de la misma manera que cuando se conculca su libertad y seguridad personales.

Cree que en las situaciones de emergencia no se justifica tal recurso, y el espíritu de le reforma fue el de suprimir el recurso de protección en las situaciones de emergencia; pero, para los períodos de normalidad institucional, dicho recurso constituye una de las mayores conquistas que ha logrado esta Comisión.

El señor GUZMAN declara que quiere volver al punto central porque el recurso de protección podría llevar a un debate bastante extenso. Por lo demás, el Presidente de la Comisión, y, por cierto, la señorita Ministro, conocen muy bien su punto de vista sobre la materia, que favorece la existencia de los recursos de amparo y protección inclusive en épocas de emergencia respecto de aquello que la emergencia no abarca. Por ejemplo, piensa que el derecho de propiedad no tiene por qué no estar amparado por dicho recurso en situaciones de emergencia, más allá de lo que la emergencia pueda limitarlo. Sin embargo, estima que la eficacia y el acierto con que el recurso de protección pueda nacer y crecer dentro de nuestro sistema jurídico depende, evidentemente, del tino con que lo apliquen los tribunales de justicia. No hay duda alguna al respecto que lo afirmado por la señorita Ministro de Justicia es sumamente efectivo. Si los tribunales, por la vía del recurso de protección, abrieran una brecha por la que, prácticamente, pudieran obviarse todas las exigencias de la legislación procesal para obtener rápidamente lo que a través de ella se logra en forma mucho más lenta, es evidente que los tribunales estarían dando una

interpretación erróneamente extensiva a un recurso extraordinario, destinado a casos calificados en los cuales realmente se justifique la rapidez que se ha querido conferirle para restablecer el imperio de la ley. Pero está enteramente de acuerdo con el señor Bernales en cuanto a que es indispensable, en el estudio de los tribunales contencioso-administrativos, compatibilizar en forma muy precisa el campo de acción del recurso de protección con el que tenga la jurisdicción contencioso-administrativa propiamente tal,

En realidad, piensa que el tema llevaría muy lejos, y por eso prefiere volver al punto inicial.

Reitera la sugerencia de mantener la frase entre paréntesis, vale decir, en suspenso. Al respecto, explica al señor Bernales que la Comisión no mantiene las frases en borrador, sino que entre paréntesis, de modo que cuando las vuelve a leer no hay la menor duda de que hay un punto por resolver, a fin de evitar que la frase pase del borrador al ejemplar en limpio en forma inadvertida.

En este momento no es posible adoptar una decisión sobre la materia, y se inclina por esa sugerencia en lo relativo a lo contencioso-administrativo. En cuanto a la observación en torno del artículo 87, cree que hay acuerdo en que debe suprimirse.

Aclara que no considera que la inclusión de la frase —en el caso de que se mantenga— signifique, en modo alguno, entregar la jurisdicción contencioso-administrativa a los tribunales ordinarios de justicia, sino a aquellos que deban ser establecido por ley; sólo a ellos, y se debe impedir que el Presidente de la República y el Congreso puedan atribuirse funciones de carácter judicial.

Deja en claro que ni del espíritu de la Comisión ni tampoco de la letra del texto debe o puede desprenderse que se está entregando a los tribunales ordinarios de justicia.

La señora BULNES observa que tal vez la redacción es dudosa al respecto, pues podría interpretarse que queda entregada a los tribunales ordinarios. Podría dársele una redacción distinta, separando lo contencioso-administrativo, y manteniendo la misma línea de la Comisión.

El señor ORTUZAR (Presidente) acota que hay unanimidad en la Comisión. Desde luego, no puede existir la frase "incluido lo contencioso-administrativo", si no se crean los tribunales contenciosos-administrativos. En caso de no ser dictada la ley respectiva, no se debe dejar la frase, pues equivaldría a entregar a los tribunales ordinarios de justicia el conocimiento de esa materia, en términos tan amplios que inclusive los actos de Gobierno podrían quedar

sujetos a ellos.

El señor BERTELSEN expresa que los tribunales ordinarios ya conocen de bastantes materias contencioso-administrativas, de modo que no se puede quitarles competencia en ese sentido, pues todo lo relacionado con los actos de las municipalidades, por ejemplo, lo conocen los tribunales.
El señor ORTUZAR (Presidente) destaca que la supresión de la frase no significa en absoluto modificar la legislación vigente, de modo que seguirán conociendo de todas aquellas materias respecto de las cuales las leyes les hayan entregado competencia, o sobre aquellas que los tribunales el día de mañana, dentro de la interpretación que puedan hacer de las normas constitucionales, estimen que tienen competencia. Pero no cabe duda alguna de que la frase no puede figurar si no se dieta o se propone juntamente un proyecto de ley relativo a lo contencioso-administrativo.

El señor BERTELSEN insiste en su posición inicial, a lo más aceptaría que quedara entre paréntesis. No se puede resolver hoy si se deja o se quita. Reitera que primero debe verse la ley de lo contencioso-administrativo, salvo que el Gobierno desee que se trate alguna otra materia con preferencia. Piensa que discutir con dos años de anticipación qué ley o texto se va a promulgar, es algo extemporáneo.

El señor ORTUZAR (Presidente) señala que en la Comisión hay unanimidad para abocarse al estudio de lo contencioso-administrativo. Si se va a hacer inmediatamente después de esta materia, es algo que deberá resolverse. Pero se aprobó una indicación en el sentido de entrar a considerar el acta constitucional relativa a los Poderes del Estado y su ejercicio. Entre tanto, la frase quedará entre paréntesis, en el entendido de que, si por cualquier causa no se alcanzara a despachar el proyecto de lo contencioso-administrativo, no tendrá vigencia. Pero dentro de ese mismo supuesto, quiere que se abra debate sobre el inciso segundo, porque le pareció que el señor Bertelsen no estaba de acuerdo con lo que manifestó en el sentido de que, siguiendo el mismo criterio, también debería quedar entre paréntesis esta frase, pues si se la mantuviera —y poniéndose en el caso de que no se dictara la ley sobre lo contencioso-administrativo—, en virtud de lo dispuesto en el inciso segundo perfectamente podría recabarse la competencia de los tribunales ordinarios para conocer de tales materias.

La señorita MADARIAGA (Ministro de Justicia) confirma que así es.

La señora BULNES tiene dos dudas de bastante importancia respecto de los dos incisos. En realidad, aquí se ha tratado de minimizarlos, y se ha dicho que no corresponden a lo contencioso-administrativo, pero pueden crear problemas procesales de bastante gravedad. Por eso, desea oír a los señores profesores

sobre estas materias.

El señor BERNALES declara que insistirá un poco en ese paréntesis peligroso que ve en lo contencioso-administrativo. Dice que, de acuerdo con la redacción actual del artículo 80 en estudio, si se relaciona con el artículo 5° del Código Orgánico de Tribunales, necesariamente debe concluirse que lo contencioso-administrativo lo conocerán los tribunales ordinarios de justicia, prescindiendo de que se dicte paralelamente la ley correspondiente. Porque el artículo 5° del Código Orgánico dice, más o menos, que los tribunales que establece dicho código conocerán todas las cuestiones del orden temporal; o sea, como esto no está excepcionado, necesariamente, y debido a esta peligrosa frase entre paréntesis, conocerán los tribunales ordinarios.

El señor GUZMAN puntualiza que así sería a menos que se dicte la ley correspondiente y se entregue a otros tribunales la jurisdicción especial.

El señor BERNALES añade que, además, es así, a menos que esto se ponga entre las excepciones del mismo artículo 5° del Código Orgánico.

Por eso, precisamente, considera peligrosa ésta redacción, ya que, conforme a lo establecido actualmente, sin tribunales administrativos, necesariamente entran a actuar los tribunales ordinarios. Pero esto ya está fuera de foco, porque se dispuso lo contrario.

El señor ORTUZAR (Presidente) recuerda que ahora la Comisión quiere conocer cuál es la opinión del señor Bernales respecto del inciso segundo. ¿Debe suprimirse o no suprimirse? suponiendo que no se dicte la ley de lo contencioso-administrativo, ¿no se podría sostener que, en virtud del inciso segundo, los tribunales ordinarios tendrían competencia para conocer de asuntos contencioso-administrativos?

El señor BERNALES responde que no, y que él ve otros alcances de tipo procesal; pero ahora quiere devolver el uso de la palabra al señor García, a quien denantes solicitó una interrupción.

El señor GARCIA, procurando centrar el tema en debate, manifiesta que el señor Bernales olvidó una palabrita. La disposición del artículo 5° por él citado dice "en el orden judicial" y no "en el orden administrativo"; y cuando a ese artículo se le agregaron allá por el año 1941, todas las excepciones, la unanimidad de los profesores se extrañó y preguntó cómo se pondría como excepción a la Contraloría o a los tribunales militares, en circunstancias de que no eran del orden judicial. Entonces, don Fernando Alessandri dijo que ése era un "Código pedagógico", pues lo más difícil era estudiar ese tipo de cosas; y que esa lista de excepciones se colocaría para que se supiera que había

tribunales del orden administrativo, pero que también quedaban exceptuados. Y se dejó testimonio de que, no siendo del orden judicial, se ponían ahí para que se tuviera una guía dentro de la legislación. El Código Orgánico tuvo un propósito pedagógico y no otro; es decir, el carácter de un texto que los jueces pudieran abrir y leer entero, sin tener dificultades. Para eso se hizo.

El Código Penal, en su artículo 228, se refiere precisamente al que desempeñando "un empleo público no perteneciente al orden judicial, dictare a sabiendas providencia o resolución manifiestamente injusta en negocio contencioso-administrativo", con lo que se prueba lo anteriormente dicho.

Recuerda que con la dictación del artículo 87 se deseaba hacer un solo tribunal administrativo, el cual abarcaría la ley de patentes; tribunal administrativo, aduana, Impuestos Internos, caminos, cuando se reclama contra el intendente, ley de Caza y Pesca, asunto que primero pasa por los tribunales administrativos y después por los tribunales ordinarios, la Contraloría General de la República, los juicios de cuentas, los tribunales de bienes raíces, las marcas comerciales, los problemas de alcoholes, etcétera. Y cuando se redactó el artículo 87, el Secretario de la Comisión, don Fernando Alessandri, también dijo lo que debería incluirse en el caso de la persona a la cual no le dan la jubilación que le corresponde, porque eso era lo que discutían los tribunales, Entonces, se puso este artículo con el objeto de que hubiera un tribunal especialmente para ello. No era para algo distinto. Nunca imaginaron, en el año 1925, todo lo que se promovería con lo contencioso-administrativo. Si se leen las actas de la Constitución se advertirá esto que indica.

Expresa que relata todo esto para que, cuando se llegue a definir qué es causa civil se advierta que es aquella conforme a la cual, sobre la base de lo que se llama jurisdicción, cuando el derecho patrimonial otorgado a las personas por las leyes civiles o de familia se vea amagado o se desconozca por parte del Fisco o de los particulares, se puede recurrir a los tribunales. Cuando el Fisco, por ejemplo, no paga el arriendo o destruye la propiedad que tiene arrendada, está desconociendo un derecho consagrado en el Código Civil. Cuando a una persona se le desconoce una expectativa por parte de la Administración, no es causa civil. ¿Qué es una expectativa? Se pide, por ejemplo, una concesión de radiodifusión. Si no se da, no se puede reclamar, porque no es causa civil. ¿Por qué, cuando a una fábrica le quitan sus terrenos mediante un decreto, se puede reclamar a la justicia? Porque el decreto se transforma en una causa civil, pues se quita el derecho de propiedad, la inscripción de dominio, por lo cual se tiene derecho a presentar la querella de amparo, la cual se ciñe al mismo procedimiento del juicio de hacienda, con algunos arreglos.

Por consiguiente, esta expresión "causa civil" no involucra los actos administrativos, Y la palabra "jurisdicción", en la forma como la entienden los

tribunales, implica nada más que las causas civiles-judiciales en el orden temporal, con lo cual también las eclesiásticas quedan fuera, e igualmente las otras que no conocen los tribunales, porque no son de la jurisdicción. Por ejemplo, si hay una discusión sobre quién gana un partido de fútbol, no se puede llevar a los tribunales, porque no hay intereses comprometidos.

Una vez definidas todas estas cosas, cuando ha existido la causa contencioso administrativa y hay muchos tribunales administrativos, faltaría una cosa más expedita, porque son demasiados los procedimientos, y algunos muy demorosos. Nunca nadie se ha quejado contra un funcionario de Impuestos Internos, aplicando el artículo 228 del Código Penal.

Concluye: en la jurisdicción no pueden estar los asuntos no contenciosos. De manera que los tribunales sólo pueden conocer de aquello que una ley les encargue en forma expresa. Ellos no pueden dar una personalidad jurídica, porque la ley no los ha encargado; pueden, en cambio, nombrar un curador, porque la ley los ha encargado.

Por otra parte, estima muy grave el hecho de dar facultad a los tribunales para el manejo directo de la fuerza pública. Eso tiene que darse por ley a algunos jueces, en algunos casos, y no a todos. Porque no sólo pueden entrar ahí los tribunales ordinarios, sino también los de aguas. Se puede prestar a cualquier abuso de los tribunales, Por consiguiente, no puede estar consignada en el proyecto una disposición de tal naturaleza.

Al señor ORTUZAR (Presidente), a pesar de la brillante intervención del señor García, le queda la duda de si se puede o no mantener el inciso segundo, porque dice: "…solicitada la intervención de los tribunales en asuntos jurisdiccionales…" Y la disposición del artículo 10 del Código Orgánico de Tribunales, inciso segundo, dice que "reclamada su intervención en forma legal y en negocio de su competencia", lo que es distinto. Porque, si se dijera aquí "Reclamada la intervención de los tribunales en asuntos de su competencia, no podrán excusarse ni aun por falta de ley", estaría bien; pero, si se cambia la redacción, se prestaría para abusos.

El señor BERTELSEN quiere defender el inciso segundo del artículo 80, aunque lo haga tan sólo por haber sido autor del proyecto de redacción del inciso.

Se inspiró en el Código Orgánico de Tribunales y, conscientemente, modificó el precepto correspondiente porque quería darle un alcance diverso, Se explica: al consignar la actual redacción, que sufrió diversas modificaciones en la Comisión, se dijo: "Solicitada la intervención de los tribunales en asuntos jurisdiccionales, no podrán excusarse de ejercer su autoridad ni aun por falta de ley que resuelva la materia sometida a su decisión". ¿Qué quiso que

quedara en el texto constitucional? Desde luego, que se diera rango constitucional al principio de la inexcusabilidad, y segundo, impedir que los tribunales, aún con este principio que los obliga —como les obliga hoy día el precepto correspondiente del Código Orgánico de Tribunales—, no pudieran excusarse de fallar un asunto señalando que no tienen ley que les resuelva en forma expresa la contienda. Porque si no hay ley, aplican los principios de equidad, como lo dice el Código de Procedimiento Civil. De ahí, entonces, la redacción del inciso.

Siempre entendió, desde que estudió Derecho Procesal, que la expresión "asuntos jurisdiccionales", sin otro añadido, indica una materia en que hay contienda.

La señorita MADARIAGA (Ministro de Justicia) le consulta en qué hay competencia. Admite que hay contienda; pero, ¿hay competencia?, inquiere.

El señor BERTELSEN responde que hay contienda y competencia. El asunto jurisdiccional, o mejor, judicial, implica contienda; lo otro es voluntario. Algunos dicen que es jurisdicción no contenciosa, pero ahí la palabra "jurisdicción" está empleada de modo impropio.

Entonces, ¿qué se pretendió con este artículo? Que todo asunto jurisdiccional, todo asunto contencioso, todo asunto donde hubiera contienda entre partes debiera tener un tribunal que lo resolviera.

El señor ORTUZAR (Presidente) señala que una de las partes puede ser el Estado,

Su pregunta es ésta: si no se dictara el decreto ley relativo a lo contencioso administrativo, ¿no piensa el señor Bertelsen que este inciso segundo podría dar mérito para que se sostuviera que esta competencia corresponde a los tribunales ordinarios de justicia?

El señor BERTELSEN declara que esa fue una de las razones que se tuvo en cuenta aquí. Se tuvo muy presente que no se quería permitir en el futuro que volviera a ocurrir lo que sucedió con el artículo 87, que dejó en estado de indefensión a los particulares.

El señor ORTUZAR (Presidente) concluye que habría que colocarlo entre paréntesis mientras no se elabore el proyecto relativo a lo contencioso administrativo.

Informa que la señorita Ministro de Justicia formula indicación para que se diga: "solicitada la intervención de los tribunales en forma legal y en negocios

de su competencia"...

Sin embargo, él es de parecer de dejarlo pendiente, entre paréntesis; es lo lógico y lo consecuente con el criterio seguido al tratar del inciso primero.

El señor BERNALES opina que de dejarlo entre paréntesis, hay que hacerlo de acuerdo con la redacción del inciso segundo del artículo 10 del Código Orgánico de Tribunales, porque así como está —"Solicitada la intervención de los tribunales en asuntos jurisdiccionales, no podrán excusarse"…— se violan algunas normas fundamentales de Derecho Procesal. Primero, si el tribunal es absolutamente incompetente, está obligado a excusarse; se refiere a competencia absoluta.

El señor BERTELSEN expresa que siempre hay un tribunal que tiene lo que se puede llamar "competencia residual", es decir, competencia general en determinado tipo de asuntos. En asuntos civiles es el tribunal de mayor cuantía; en asuntos penales es distinto, porque rige en forma completa el principio de legalidad. Siempre un tribunal debe saber qué delito va a conocer. Pero aún así, si hay un delito establecido en la ley que no tiene tribunal, será el juez de mayor cuantía en lo criminal. En asuntos civiles siempre se enseñó que el tribunal de mayor cuantía conoce de todo asunto civil, patrimonial, que le planteen las partes.

El señor BERNALES acota que siempre que tenga competencia absoluta.

El señor BERTELSEN replica que la competencia absoluta se la da el Código Orgánico de Tribunales.

El señor BERNALES observa que no lo hace residualmente.

El señor ORTUZAR (Presidente) pregunta qué inconveniente habría para decir "en forma legal". Porque tampoco se puede requerir a los tribunales en una forma que no sea la legal. "Solicitada la intervención de los tribunales en forma legal en asuntos jurisdiccionales…".

El señor GARCIA destaca que si se cambia la redacción es para algo, siempre se dice: "antes existía esto; ahora, existe esto otro". Para algo se ha cambiado, Entonces, corresponde explicar exactamente para qué se hace el cambio.

El señor BERTELSEN explica que la supresión de la frase "dentro de negocios de su competencia" fue para evitar la repetición de los efectos negativos del artículo 87, que prometió dictar una ley que no se dictó; no hubo, en consecuencia, tribunales competentes. Entonces, ¿qué se dijo? La Constitución

va a dar competencia a esos tribunales.

El señor ORTUZAR (Presidente) reitera que si no se dicta la ley de lo contencioso-administrativo, no puede subsistir este inciso segundo. Propone dejarlo entre paréntesis y ya se verá cómo resulta.

La señora BULNES manifiesta que, en realidad, el cambio de redacción tiene implicancias que van más allá de lo contencioso-administrativo. Ahora comprende perfectamente cuál fue la intención del señor Bertelsen al cambiar esta redacción. En el fondo, está suprimiendo la posibilidad de que existan normas programáticas en el texto constitucional. Recién lo leyó y lo tomó por otro lado y le suscitó dudas procesales. Ahora ve que toda disposición programática desaparece en el texto constitucional. En el fondo, son casi facultades legislativas las que se pasa a dar a los jueces.

Está de acuerdo en que se ponga entre paréntesis, pero dejando constancia también de todas las dudas y de todos los problemas que puede acarrear el cambio de redacción.

El señor ORTUZAR (Presidente) sugiere en definitiva dejar entre paréntesis este inciso segundo, y pendiente en cuanto a su alcance y redacción, para no seguir en este asunto.

El señor Guzmán apoya la posición de la Mesa en el sentido de dejar en suspenso este inciso, sin que ello implique definición alguna, por ahora, por cuanto parece haber algunos matices de divergencia en la Comisión en cuanto a si debiera ser o no ser procedente su exclusión en caso de no existir una ley de lo contencioso-administrativo.

También aprovecha la oportunidad .para proponer a la Mesa que, dado que existe una suerte de revisión integral, por lo demás muy necesaria, de la preceptiva que hasta ahora se había aprobado para el Poder Judicial, se renueve la invitación —y se solicite muy encarecidamente que la acoja— a la señorita Ministro de Justicia y a los señores profesores para que asistan a las sesiones que siguen, a fin de continuar debatiendo con más detalle todo el resto del articulado.

Sugiere, también, hacer lo mismo con el señor Presidente de la Corte Suprema, ya que, si se ha discutido y despachado este texto con su acuerdo y en su presencia, podría reprochar a la Comisión, con justicia, que en una segunda discusión se hubiera renovado el debate sobre el tema sin conocer sus puntos de vista, los que, por lo demás, podrían resultar concordantes con lo que la Comisión despache y servirían de aval o de apoyo bastante importante.

—Se levanta la sesión.

ENRIQUE ORTUZAR ESCOBAR
Presidente

RAFAEL EYZAGUIRRE ECHEVERRIA
Secretario

REPUBLICA DE CHILE

Actas Oficiales de la Comisión de Estudio de la Nueva Constitución Política de la República

SESION 333ª, CELEBRADA EN MIERCOLES 14 DE DICIEMBRE DE 1977

— Continúa el debate relativo al proyecto elaborado por la Comisión atinente al Poder Judicial.

La Comisión se reúne bajo la presidencia de don Enrique Ortúzar Escobar y con asistencia de sus miembros señores Jaime Guzmán Errázuriz, Gustavo Lorca Rojas y la señora Luz Bulnes Aldunate.

Asisten también, el señor Presidente de la Excma. Corte Suprema, don José María Eyzaguirre E., y la señorita Ministro de Justicia, doña Mónica Madariaga G,

Actúan, de Secretario, don Rafael Eyzaguirre Echeverría, y de Prosecretario, don Rafael Larraín Cruz.

El señor ORTUZAR (Presidente) declara, en el nombre de Dios, abierta la sesión.

Enseguida, expresa que en la reunión de ayer se formularon, especialmente por la señorita Ministro de Justicia, algunas observaciones al proyecto elaborado por la Comisión relativo al Poder Judicial, el que se debatió con la colaboración del señor Presidente de la Corte Suprema.

Hace presente que sólo va a mencionar, en primer término, esas observaciones, para luego entrar a la consideración del articulado en particular.

En cuanto al artículo 80, que incluye lo contencioso-administrativo en la facultad de conocer las causas civiles y criminales y de hacer ejecutar lo juzgado, se hizo presente que, mientras no se dicte el decreto ley atinente a lo contencioso-administrativo, no puede aparecer en el citado precepto la frase concerniente a esta materia, porque significaría dar a los tribunales ordinarios una competencia amplísima, indeterminada, para conocer todos los problemas referentes a lo contencioso-administrativo; y, no estando delimitado cuál es el ámbito de lo contencioso-administrativo, no sólo los actos administrativos, sino incluso los de gobierno podrían quedar bajo la decisión de un tribunal frente a una supuesta contienda.

Otra observación formulada por la señorita Ministro de Justicia es la que dice relación al artículo 82, inciso final, que permite, cuando se trata del nombramiento de Ministros de Corte suplentes o interinos, que la designación la haga la Corte Suprema, y en el caso de los jueces, la Corte de Apelaciones respectiva. Ella estimó que al menos debería fijarse un plazo porque de otra manera podría, en virtud de esta disposición, llegarse en definitiva a una especie de autogeneración por esta vía.

Enseguida formuló una observación relativa al inciso segundo del artículo 84, en cuanto establece la irresponsabilidad de los Ministros de la Corte Suprema

por la falta de observancia de las leyes que reglan el procedimiento o por la denegación y torcida administración de justicia.

Luego, con relación al artículo 86, que se refiere a la superintendencia directiva, correccional y económica de la Corte Suprema sobre todos los tribunales de la nación y a la excepción concerniente a los tribunales militares en tiempo de guerra externa, la señorita Ministro es partidaria, al menos en el Acta Constitucional, de suprimir esta excepción y de dejar la situación tal como está hoy día y tal como la ha interpretado la Corte Suprema.

Finalmente, respecto del artículo 87, consideró que permitir a la Corte Suprema declarar de oficio la inaplicabilidad de un precepto legal por ser contrario a la Constitución, equivale prácticamente a posibilitarle en forma general casi a declarar la inaplicabilidad de las leyes. Piensa que por lo menos en este período de transición no debería consignarse esta disposición.

El señor EYZAGUIRRE (Presidente de la Corte Suprema) indica que eso está en el artículo 86 actual. No es ninguna novedad.

El señor ORTUZAR (Presidente) acota que la disposición vigente no dice "de oficio".

El señor EYZAGUIRRE (Presidente de la Corte Suprema) insiste en que, sin embargo, ella establece que "La Corte Suprema, en los casos particulares de que conozca o le fueron sometidos en recurso interpuesto en juicio que se siguiere ante otro Tribunal, podrá declarar inaplicable"..., lo que, a su juicio, es lo mismo.

El señor ORTUZAR (Presidente) expresa que se procederá, enseguida, a la discusión particular del proyecto.

El artículo 80 es del siguiente tenor:

"La facultad de conocer de las causas civiles, incluido lo contencioso administrativo, y de las criminales, sentenciarlas y hacer ejecutar lo juzgado, pertenece exclusivamente a los tribunales establecidos por la ley. Ni el Presidente de la República, ni la Junta de Gobierno ni La Cámara Legislativa pueden, en caso alguno, ejercer funciones judiciales, avocarse causas pendientes o hacer revivir procesos fenecidos.

"Solicitada la intervención de los tribunales en asuntos jurisdiccionales no podrán excusarse de ejercer su autoridad ni aun por falta de ley que resuelva la materia sometida a su decisión.

"Para hacer ejecutar sus resoluciones y practicar o hacer practicar los actos de instrucción que decreten, podrán los tribunales impartir órdenes directas a la Fuerza Pública o ejercer los demás medios de acción conducentes de que dispusieren".

A propósito de la observación de la señorita Ministro de Justicia, que también compartieron ayer los dos profesores invitados —los señores Víctor García y José Bernales— y la unanimidad de la Comisión, ésta acordó suprimir por ahora, dejándola entre paréntesis, la referencia a lo contencioso administrativo, porque, evidentemente, la frase respectiva la contemplaría una vez elaborado el proyecto de decreto ley atinente a esta materia.

Por la misma razón, se resolvió dejar también entre paréntesis y suprimir por ahora el inciso segundo, porque, en los términos en que está redactado, permitiría recabar de los tribunales el conocimiento de los asuntos contencioso administrativos, por tratarse de cuestiones jurisdiccionales y no haber "ley que resuelva la materia sometida a su decisión"; además de que esta frase mereció algunas observaciones por el hecho de que es distinta en su redacción de la del artículo 10, inciso segundo, del Código Orgánico de Tribunales, que dice "Reclamada su intervención en forma legal y en negocios de su competencia"... De tal manera que también habría que revisar oportunamente la redacción, porque de otro modo, en los términos en que está, se acaba la incompetencia absoluta: los tribunales siempre estarían obligados a intervenir.

Solicita el asentimiento de la Comisión para suprimir en el inciso primero la frase "incluido lo contencioso-administrativo". Lo mismo ocurriría respecto del inciso segundo. Tales frases se dejarían entre paréntesis para darle, en su oportunidad, la redacción correspondiente.

—Así se acuerda.

Respecto del inciso primero, hace presente que la señora Bulnes planteó una duda que ahora es oportuno reformular porque el Presidente de la Corte Suprema puede aclararla. Ella decía que el término "sentenciarlas" no era adecuado porque única y exclusivamente aparece referido a la facultad de dictar sentencias.

El señor EYZAGUIRRE (Presidente de la Corte Suprema) sugiere reemplazar el vocablo "sentenciarlas" por "resolverlas".

El señor ORTUZAR (Presidente) propone aprobar la indicación del señor Presidente de la Corte Suprema.

—Así se acuerda.

Enseguida, expresa que la señora Bulnes manifestó reparos al inciso tercero porque, a su juicio, en los términos en que estaba redactado, significaba ciar facultad de imperio a los árbitros e, incluso, a los árbitros arbitradores.

El señor EYZAGUIRRE (Presidente de la Corte Suprema) señala que se está tratando un proyecto referente al Poder Judicial, y los árbitros son jueces especiales que no están sometidos a sus disposiciones, pues son designados por las partes, si bien caen dentro de la jurisdicción de la Corte Suprema en la parte disciplinaria y en la modificación de sus resoluciones.

El señor ORTUZAR (Presidente) acota que, sobre todo, en el mismo Código Orgánico o en las leyes procesales se establece que los árbitros, para hacer ejecutar sus resoluciones, tienen que hacerlo por intermedio de los Tribunales Ordinarios. Si la ley lo establece, agrega, no ve cómo puede producirse el alcance interpretativo que señalaba la señora Bulnes.

El señor GUZMAN indica que éste era uno de los puntos respecto de los cuales se deseaba escuchar la opinión de los profesores, pero ellos no la emitieron.

Además, prosigue, ayer se citó la inquietud acerca de si este precepto, tal corno está redactado, no podría ser inconveniente o excesivo referido a la posibilidad de que rija también respecto de los Tribunales de lo contencioso administrativo que se creen.

El señor EYZAGUIRRE (Presidente de la Corte Suprema) expresa que esta sería una de las materias que deberán tratarse cuando aborden el tema de lo contencioso-administrativo. Recuerda que la intención que se tuvo fue hacer todo esto aplicable a los Tribunales Ordinarios de Justicia. La Comisión no se puso en el caso ni de los Tribunales de lo contencioso-administrativo ni en el de los Tribunales Arbítrales. En realidad, como dice el señor Ortúzar, el Código Orgánico de Tribunales contiene disposiciones especiales que preceptúan que los Tribunales Arbítrales, para hacer ejecutar sus resoluciones, deben recurrir a la Justicia Ordinaria; no pueden hacerlo directamente.

Agrega que si se va a omitir la frase "incluido lo contencioso-administrativo", cuando se trate la materia podría hacerse una excepción. En todo caso, esta frase es indispensable para que no se repita lo que ocurrió durante los tres años que mediaron entre 1970 y 1973 en que las resoluciones judiciales quedaron sin cumplirse.

El señor LORCA es partidario de dejar esta frase, sin perjuicio de rever el tema cuando estudien los Tribunales de lo contencioso-administrativo.

El señor ORTUZAR (Presidente) anota que otra solución sería decir: "podrán los

Tribunales, en conformidad a la ley, impartir órdenes". Entonces, la ley podrá establecer: "En el caso de los Tribunales de lo contencioso-administrativo, se hará en tal o cual forma".

El señor EYZAGUIRRE (Presidente de la Corte Suprema) advierte que, en ese caso, cualquier ley podría derogar la facultad a los Tribunales.

El señor ORTUZAR (Presidente) responde que eso podría evitarse.

El señor EYZAGUIRRE (Presidente de la Corte Suprema) concuerda en que así se pensó cuando se discutió esta materia.

Recuerda que estuvieron de acuerdo en que era indispensable una disposición de esta naturaleza para evitar la repetición de lo ocurrido durante dichos tres años.

—Ingresa a la Sala la señora Bulnes.

El señor ORTUZAR (Presidente) le informa que se estaba tratando el artículo 80.

Enseguida, le expresa que además de los acuerdos que habían adoptado en la sesión anterior, en el sentido de dejar entre paréntesis la frase del inciso primero "incluido lo contencioso-administrativo" y el inciso segundo, se acordó sustituir la expresión "sentenciarlas" por "resolverlas", de acuerdo con la observación que ella formuló.

Luego, continúa, planteó a la Comisión la duda que a ella le había asistido respecto del inciso tercero, en el sentido de que podría entenderse que los árbitros, especialmente los arbitradores, el día de mañana estén facultados, en virtud de esta disposición, para ejercer imperio. El señor Eyzaguirre piensa que esta frase dice relación única y exclusivamente con los Tribunales Ordinarios. Entonces, estimaban que para resolver el problema que podría surgir en el caso de los Tribunales de lo contencioso-administrativo, tendrían que dejar establecido, cuando se aborde esta materia, la forma cómo ellos habrán de cumplir sus resoluciones.

Señala que, a su juicio, ello no tiene mayor trascendencia tratándose de los Tribunales de lo contencioso-administrativo porque ya hay acuerdo en la Comisión —y así lo propone el informe de la Subcomisión— para que las jurisdicción de lo contencioso-administrativo esté en manos de los propios Tribunales Ordinarios de Justicia.

Propone, por último, a la Comisión, dejar el inciso tercero tal como está.

La señora BULNES expresa que los profesores van a enviar un informe sobre esta materia.

El señor ORTUZAR (Presidente) le responde que los podrían consultar para apurar el trámite, porque el deseo de la Comisión es despachar este proyecto, si es posible, en esta misma sesión para no volver a pedir al Presidente de la Corte Suprema que los acompañe nuevamente el próximo martes por las dificultades que tiene para concurrir a esta Comisión, derivadas de su cargo y del funcionamiento de los Tribunales a la misma hora.

El señor GUZMAN pregunta si no sería conveniente colocar entre paréntesis la expresión "Ordinarios" después de "Tribunales", Así tendrían presente que se están refiriendo a los "Tribunales Ordinarios" por lo menos en el espíritu de la disposición. Después deberán considerar si hacen o no extensiva la norma al caso de los Tribunales de lo contencioso-administrativo.

El señor EYZAGUIRRE (Presidente de la Corte Suprema) manifiesta que para alejar el escrúpulo que tenía la señora Bulnes, evidentemente queda más claro poner "tribunales ordinarios", a fin de que no se vaya a pensar que los árbitros también tienen facultad de hacer cumplir directamente sus resoluciones, no obstante que el Código Orgánico establece que los árbitros, para ejercer tal facultad, deben recurrir a la Justicia Ordinaria.

El señor GUZMAN acota que, no obstante, como esta disposición constitucional es posterior a la del Código Orgánico, podría entenderse que de alguna manera la modifica.

Enseguida, pregunta si sería o no inapropiado usar la expresión "Tribunales Ordinarios" en el texto constitucional.

El señor EYZAGUIRRE (Presidente de la Corte Suprema) le hace presente que no debe olvidarse que los jueces de policía local hoy día tienen también la facultad de imperio; está establecida en la ley. Al hablar de tribunales ordinarios, hay que tener presente que los de policía local son especiales, y que, en consecuencia, podrían entenderse excluidos de dicha facultad.

El señor ORTUZAR (Presidente) expresa que no le atribuye mayor trascendencia al uso del vocablo "Tribunales Ordinarios", aunque jamás se haya utilizado en el texto constitucional.

El señor EYZAGUIRRE (Presidente de la Corte Suprema) sugiere, para evitar toda duda, dejar constancia en la historia fidedigna del establecimiento de la ley que los árbitros quedan excluidos de esa facultad.
El señor GUZMAN anota que, en caso de que la exención se refiriera sólo a los

árbitros, no ve inconveniente para decir que esta disposición no les es aplicable a ellos.

El señor ORTUZAR (Presidente) hace presente que la Constitución jamás ha hablado de árbitros. Pero, agrega, el inciso primero del art. 80 al decir que "La facultad de conocer las causas civiles y criminales, resolverlas y hacer ejecutar lo juzgado pertenece exclusivamente a los tribunales…", se está refiriendo fundamentalmente a los tribunales ordinarios.

El señor EYZAGUIRRE (Presidente de la Corte Suprema) expresa que ello no le merece duda alguna.

El señor ORTUZAR (Presidente) propone colocar la expresión "Ordinarios", entre paréntesis, para verla en otra oportunidad, aunque, reitera, no le atribuye mayor gravedad.

La señora BULNES considera que la redacción de la norma es muy amplia, y da a entender que otros tribunales van a tener también esta facultad. Piensa en un tribunal de cuentas, en los tribunales arbítrales en caso de conflictos laborales, en toda esa cantidad de tribunales especiales que hay. Por ello, estima que hay que precisarla un poquito más y dejarla en el sentido con que la pusieron los redactores.

El señor GUZMAN señala que lo que pasa es que hasta ahora la expresión "tribunales ordinarios" ha sido un término usado más bien por la doctrina que por la legislación positiva. Y aquélla ha llegado a tal uniformidad en torno de lo que se entiende por "tribunal ordinario" que cree que bien podría hacerse la innovación e incorporar esa expresión a la Constitución Política.

El señor ORTUZAR (Presidente) acota que, entre otros, los tribunales militares tampoco son ordinarios.

Por ello, sugiere otra fórmula, decir: "podrán los tribunales ordinarios de justicia impartir órdenes directas a la Fuerza Pública o ejercer los demás medios de acción conducentes; los demás lo harán en la forma que establezca la ley".

El señor GUZMAN expresa que esa es precisamente la idea que iba a sugerir, lo cual cree que podría ser la solución del problema: darle constitucionalmente a los tribunales ordinarios la facultad, y entregarle al legislador la posibilidad de que conceda igual facultad a aquellos tribunales especiales que estime conveniente. Eso refleja fielmente, por lo menos, el espíritu de lo que la Comisión pretende.

El señor LORCA concuerda en que ello interpreta lo que se quiso decir cuando

se discutió esta materia.

El señor ORTUZAR (Presidente) indica que, en esa forma, tampoco se priva a los tribunales especiales que hoy día tienen esa facultad de imperio.

El señor GUZMAN cree que la redacción de la frase quedaría mejor si dijera: "Los tribunales ordinarios de justicia podrán impartir órdenes directas a la fuerza pública", en lugar de "Podrán los tribunales ordinarios de justicia impartir órdenes directas…". Es decir, redactar la frase a la inversa y después agregar: "los demás tribunales lo harán en la forma que determine la ley".

El señor ORTUZAR (Presidente) concuerda con ella y propone, en consecuencia, redactar la disposición en la siguiente forma: "Para hacer ejecutar sus resoluciones y practicar o hacer practicar los actos de instrucción que decreten, los tribunales ordinarios de justicia podrán impartir órdenes directas a la fuerza pública o ejercer los medios de acción conducentes de que dispusieren; los demás tribunales lo harán en la forma que la ley determine".

—Así se acuerda.

Enseguida, expresa que el inciso final, que no había merecido ninguna observación, dice: "La autoridad requerida deberá cumplir sin más trámite el mandato judicial y no podrá calificar su fundamento u oportunidad, ni la justicia o legalidad de la resolución que se trata de ejecutar".

—Tácitamente, se da por aprobado.

A continuación, da lectura al artículo siguiente, que dice:

"Artículo 81. — Una ley especial determinará la organización y atribuciones de los tribunales que fueren necesarios para la pronta y cumplida administración de justicia en todo el territorio de la República.

"La ley determinará las calidades que respectivamente deban tener los jueces, y el número de años que deban haber ejercido la profesión de abogado las personas que fueren nombradas Ministros de Corte o jueces letrados.

"Sólo en virtud de una ley podrá hacerse innovación en las atribuciones de los tribunales o en el número de sus individuos".

Propone aprobar el artículo por no haberse formulado modificación alguna.

—Así se acuerda.
Enseguida, expresa que la Comisión acordó establecer en el articulado del

proyecto, como ayuda de memoria, que "Las leyes que tengan por objeto modificar la organización y atribuciones de los tribunales deberán tener mayor formalidad que las ordinarias".

—Se incorpora a la sesión la señorita Ministro de Justicia.

El señor ORTUZAR (Presidente) le informa que dio a conocer al señor Presidente de la Corte Suprema las observaciones que había merecido a la señorita Madariaga el proyecto elaborado por la Comisión —quedaron en verlas al tratar cada disposición en particular—, en espera de su incorporación a la Sala.

Expresa que en el artículo 80, ya se produjo acuerdo de la Comisión para suprimir, en el inciso primero —dejándola entre paréntesis— la frase "incluido lo contencioso-administrativo", e, igualmente, el inciso segundo, que también se prestaba para sostener que los tribunales ordinarios podrían, en todo caso, tener competencia en asuntos contencioso-administrativos.

En segundo lugar, con relación al inciso primero, se sustituyó la expresión "sentenciarlas" por "resolverlas", y el inciso tercero se acordó redactarlo de la siguiente manera: "Para hacer ejecutar sus resoluciones y practicar o hacer practicar los actos de instrucción que decreten, los tribunales ordinarios de justicia podrán impartir órdenes directas a la fuerza pública o ejercer los medios de acción conducentes de que dispusieren; los demás tribunales lo harán en la forma que la ley determine".

Finalmente, el inciso cuarto no mereció ninguna duda.

El artículo 81 quedó aprobado en los mismos términos por no haber merecido observaciones.

Enseguida, hace presente que estaba señalando al señor Presidente de la Corte Suprema que la idea de la Comisión es la de que, al tratar el Capítulo relativo a la Ley, se consignen formalidades especiales para la modificación de las leyes relativas a la organización y atribuciones de los Tribunales de Justicia, sea que este trámite consista en una consulta a la Corte Suprema o al Consejo de Estado por la importancia que tienen estas leyes.

El señor EYZAGUIRRE (Presidente de la Corte Suprema) pregunta, respecto de esta consulta a la Corte Suprema que la Comisión ha planteado, qué pasaría si la Corte Suprema estuviera en desacuerdo con la iniciativa de ley.

El señor ORTUZAR (Presidente) le responde que esta materia no se ha estudiado, simplemente se ha anotado la idea.

Agrega que lo más probable, desde luego, es que en ese caso tenga que rechazarse el proyecto.

El señor EYZAGUIRRE (Presidente de la Corte Suprema) indica que el problema está en que el Congreso no está obligado a seguir la opinión de la Corte Suprema.

El señor LORCA dice que se trataría de una especie de veto de la Corte Suprema a la proposición de ley. Lo que, a su juicio, tiene su peligro.

El señor GUZMAN coincide con lo dicho por el señor Lorca,

Cree, en todo caso, que no podría irse más allá de la consulta porque sería convertir virtualmente a la Corte Suprema en órgano legislativo.

El señor EYZAGUIRRE (Presidente de la Corte Suprema) recuerda que ello es sólo en lo referente a la organización y atribuciones de los tribunales, porque, en realidad, por una ley puede alterarse todo el Poder Judicial del país. Pero, concluye, esta es una materia que, en definitiva, deberá estudiarse por la Comisión, en su oportunidad.

El señor ORTUZAR (Presidente) prosigue dando cuenta de que el artículo 82 dice como sigue:

"En cuanto al nombramiento de los jueces, la ley se ajustará a los siguientes preceptos generales:

"Los Ministros y Fiscales de la Corte Suprema serán nombrados por el Presidente de la República eligiéndolos de una nómina de cinco personas que, en cada caso, propondrá la misma Corte.

"El Ministro más antiguo de Corte de Apelaciones, que figure en lista de méritos, ocupará un lugar en la nómina a que se refiere el inciso precedente, Los otros cuatro lugares se llenarán en atención a los merecimientos de los candidatos, pudiendo figurar hasta en tres de ellos personas ajenas a la administración de justicia".

Explica que se elevó de dos a tres el número de personas de que habla la parte final del artículo, porque dio cuenta a la Comisión de la inquietud que le había hecho presente al Presidente de la Corte Suprema en una entrevista que sostuvo con él en la sede de los Tribunales con relación a la disposición que obligará a los jueces, en virtud del acta constitucional, a cesar en sus funciones al cumplir los setenta y cinco años de edad, lo que podría significar que en un plazo muy breve, dos, tres o más Ministros tuvieran que cesar en sus cargos.

Enseguida, hace presente la inquietud que el señor Presidente de la Corte Suprema había manifestado en esta Comisión, en el sentido de que la idoneidad de algunos funcionarios judiciales en los niveles más bajos que Ministro de Corte de Apelaciones, e incluso en algunos de Corte de Apelaciones de provincia, probablemente, no eran realmente lo que es dable desear. Para resolver el problema, la Comisión estimó conveniente ampliar la facultad de la Corte Suprema para traer gente de afuera realmente idónea, facultad que ella verá si la ejerce o no.

La señorita MADARIAGA (Ministro de Justicia) señala que lo importante es que se trata de una facultad. Así la Corte Suprema tiene mayor libertad para actuar.

El señor GUZMAN expresa que quiere dejar constancia de que la observación que acaban de hacer la señorita Ministro de Justicia y el señor Presidente, en el sentido de que se trata de una facultad, responde a una inquietud que planteé ayer el profesor García en orden a que él temía que esta disposición desalentara el interés de las personas por ingresar al Poder Judicial, desde el momento en que aparecía dificultada o cercenada la posibilidad de acceso de los magistrados hacia los altos cargos y, en concreto, a la Corte Suprema.

No quisiera, agrega, que esta afirmación que el profesor García hizo ayer, y que no fue posible contestarla por la brevedad del tiempo, quedara sin respuesta. A su juicio, ello no es así, por cuanto desde el momento en que es una facultad que se le confiere a la Corte Suprema es evidente que la propia Corte va a tener el mayor interés en promover a los funcionarios del Poder Judicial que tengan categoría para llegar a la Corte Suprema, y sólo hará uso de aquélla cuando sea estrictamente necesario o aconsejable.

Por otra parte, también recuerda que el otro motivo que se tuvo presente para ampliar el número, a sugerencia de la señora Bulnes, fue el de que en el actual texto constitucional no se fija límite al número de personas extrañas a la administración de Justicia que pueden entrar a la quina para la designación de Ministros de la Corte Suprema. Y desde el momento en que hay dos cargos que son obligatorios por antigüedad, en realidad, pueden integrar la quina hasta tres personas extrañas a la administración de justicia. De manera que al fijarse en dos aparecía restringiéndose el número de personas extrañas a la administración de justicia que podrían entrar, lo que no es el espíritu de la disposición.

El señor EYZAGUIRRE (Presidente de la Corte Suprema) considera equivocada la opinión del profesor señor García. Señala que no hay que olvidarse de que los miembros de las Cortes de Apelaciones en el país son un poco más de sesenta, y los de la Corte Suprema son trece. Siempre se ha estimado en los

tribunales, y por la doctrina también, que la carrera judicial termina en Ministro de Corte de Apelaciones y que a la Corte Suprema sólo llegan determinadas personas que son muy contadas entre el total de Ministros de Corte de Apelaciones.

La señorita MADARIAGA (Ministro de Justicia) acota que es como en el caso de los Comandantes en Jefe de las respectivas ramas de las Fuerzas Armadas. La carrera termina en General de División.

El señor ORTUZAR (Presidente) expresa que los incisos siguientes dicen:

"Los Ministros y Fiscales de las Cortes de Apelaciones serán designados por el Presidente de la República a propuesta en terna de la Corte Suprema.

"Los jueces letrados serán designados por el Presidente de la República a propuesta en terna de la Corte de Apelaciones de la jurisdicción respectiva.

"Para la formación de las ternas a que se refieren los incisos anteriores se abrirá concurso al cual deberán presentar los interesados sus títulos y antecedentes.

"El juez letrado en lo civil o criminal más antiguo de asiento de Corte o el juez letrado más antiguo del cargo inmediatamente inferior al que se trata de proveer y que figure en lista de méritos y exprese su interés en el cargo, ocupará un lugar en la terna correspondiente. Los otros dos lugares se llenarán en atención al mérito de los candidatos".

"Sin embargo, cuando se trate del nombramiento de Ministros de Corte suplentes o interinos, la designación se hará por la Corte Suprema y, en el caso de los jueces, por la Corte de Apelaciones respectiva".

Respecto del último inciso, indica que ha hecho saber al señor Presidente de la Corte Suprema que la señorita Ministro de Justicia había observado esta disposición, en el sentido de que carecía de plazo, y careciendo de plazo, en realidad, podía llegarse a una autogeneración.

El señor EYZAGUIRRE (Presidente de la Corte Suprema) concuerda en la conveniencia de establecer un plazo adecuado. Agrega que todo lo que sea impedir que por algún motivo se llegue a la autogeneración cuenta con su acuerdo.

La señora BULNES recuerda que cuando se debatió este problema, se le dejó para un futuro estudio.

Agrega que quisiera hacer las mismas observaciones que formuló anteriormente. Considera que si se rompe el principio de la designación por el Presidente de la República, teme para lo futuro que mediante el nombramiento de suplentes o interinos pudiera el día de mañana llegar a nombrarse a todo el Poder Judicial.

El señor EYZAGUIRRE (Presidente de la Corte Suprema) le hace presente que poniendo plazo no hay ningún problema.

La señorita MADARIAGA (Ministro de Justicia) agrega que al término del plazo que no será prorrogable entraría a operar el sistema normal de generación mixta.

La señora BULNES pregunta al señor Presidente de la Corte Suprema si estima necesario este procedimiento para lograr más agilidad.

El señor EYZAGUIRRE (Presidente de la Corte Suprema) responde que lo considera necesario por la siguiente razón. Le parece que la señorita Ministro de Justicia estará de acuerdo con él. En el supuesto que se confecciona una terna, por ejemplo, para juez suplente de Collipulli, el oficio, que se envía por correo, demora más o menos cuatro o cinco días en llegar a la Oficina de Partes del Ministerio, desde donde es enviado al Ministro. Es decir, la designación se efectúa cuando prácticamente ha pasado la mitad del tiempo de la suplencia. Sucede entonces que el juzgado queda acéfalo durante quince días, y el departamento, capital de provincia o asiento de Corte, sin un juez en ese lapso. En cambio, si se faculta a la Corte de Apelaciones para designar de inmediato un suplente, se evitaría tal situación, que es muy grave en los juzgados de los departamentos.

La señorita MADARIAGA (Ministro de Justicia) agrega que al respecto le han ocurrido casos dignos de ser destacados. Le han llegado peticiones de suplencia de parte de la respectiva Corte de Apelaciones, después de haber abierto concurso, una vez que la suplencia ha expirado, y, por lo tanto, debe proceder al archivo de los antecedentes. En algunas oportunidades, la petición para una suplencia de quince o veinte días le ha llegado a los veinticinco, y, como es obvio, no la va a disponer con efecto retroactivo. En cambio, teniendo un término lógico e improrrogable, le parece que el problema se resuelve con agilidad.

El señor EYZAGUIRRE (Presidente de la Corte Suprema) manifiesta que también se planteó aquí el problema relativo a los traslados por razones de buen servicio. Ignora cómo fue finalmente resuelto. Recuerda que el señor Sergio Díez atacó mucho ese punto. En realidad, y como lo sabe la señorita Ministro, no han tenido ningún problema al respecto con ningún Gobierno,

salvo con el del Presidente Allende. Se había dispuesto que ello fuera obligatorio para el Presidente, y se dijo que de ese modo se quebraría el sistema, como se señaló hace un momento. Pero, por otro lado, se dio el argumento de que si la Corte Suprema tiene facultad para destituir a los jueces, y el Presidente de la República está obligado a cursar el decreto de destitución, no se ve qué razón doctrinaria pueda haber para impedir un traslado en un caso especialísimo, como lo es "por razones de buen servicio", que se decreta en circunstancias excepcionales.

El señor ORTUZAR (Presidente) recuerda que, a fin de satisfacer cualquier duda, sobre todo, la que había planteado el señor Díez, el Presidente de la Corte Suprema sugirió que el traslado, en este caso, se acordara por la unanimidad.

La señorita MADARIAGA (Ministro de Justicia) expresa que precisamente iba a proponer eso mismo.

El señor ORTUZAR (Presidente) sugiere, en cuanto a la designación de Ministros de Corte suplentes o interinos, un plazo de 30 días, con lo cual la disposición podría decir —la Mesa podría quedar facultada para redactarla—: "Esta designación no podrá durar más de 30 días y no será prorrogable".

El señor EYZAGUIRRE (Presidente de la Corte Suprema) observa que el plazo le parece demasiado exiguo.

El señor GUZMAN propone un término no inferior a 180 días,

La señorita MADARIAGA (Ministro de Justicia) hace presente que son innumerables los casos en que estas peticiones han llegado fuera de plazo.

El señor EYZAGUIRRE (Presidente de la Corte Suprema) señala que lo que pasa es que hasta el SERMENA demora cinco a diez días en poner el timbre al documento que certifica que una persona está realmente enferma. La Corte no puede proceder sin contar con el visto bueno de esa entidad. Antes no lo puede hacer, Eso es lo que provoca demora.

Al respecto considera que en el caso de los suplentes, el plazo podría ser de 60 días, y de los interinos, un año, o seis meses.

El señor GUZMAN insiste en que sea de 180 días para ambos casos.

El señor EYZAGUIRRE (Presidente de la Corte Suprema) anota que no debe olvidarse que respecto de las Cortes de Apelaciones se produce una situación muy especial. Cuando ellas están atrasadas en su trabajo, pueden dividirse

extraordinariamente en más salas de las que la ley estipula. Esta situación puede abarcar todo el año. Entonces, el nombramiento interino del relator se hace por todo el tiempo que funciona la Corte en forma extraordinaria, que habitualmente es de un año. En la Corte Suprema, su Presidente dispone, en enero, que la Corte funcionará, a contar del 1° de marzo, en tres salas. Y esas tres salas trabajan por el resto del año. Por eso, el nombramiento del relator interino se hace por un año; es decir, por todo el tiempo en que la Corte funcione extraordinariamente. Por ello, explica, hay una diferencia muy marcada entre suplente e interino. Son dos situaciones completamente distintas. Por ejemplo, en el caso de los jueces, es muy raro que se nombre a uno de ellos en forma interina. En cambio, el problema de los relatores es muy real por cuanto operan únicamente cuando las Cortes acuerdan funcionar de manera extraordinaria en más salas de las que la ley contempla. Por ejemplo, la Corte de Apelaciones de Santiago funciona normalmente con seis salas, pero prácticamente todo el año se divide en siete, a fin de despachar los diferentes asuntos. En consecuencia, los relatores interinos son designados por todo el tiempo en que la Corte funcione extraordinariamente, dividida en siete salas.

El señor GUZMAN le pregunta si cree que, en tal caso, se justificaría que el nombramiento de interinato por un año no fuese hecho por el Presidente de la República.

El señor EYZAGUIRRE (Presidente de la Corte Suprema) no ve en ello ningún inconveniente por cuanto los relatores, cuyo caso constituye el problema más grave de los interinos, se nombran a proposición de la propia Corte, y no hay terna. Es una propuesta unipersonal.

El señor GUZMAN indica que se está -creando una disposición de excepción que faculta a la Corte Suprema o a la de Apelaciones para prescindir del nombramiento presidencial. Luego, se trata de una situación que no tiene por qué regir, sólo para los casos breves.

El señor LORCA estima que, fijar plazos, es entrar en demasiados detalles en una disposición constitucional.

La señora BULNES propone dejar el precepto establecido sólo para los suplentes.

La señorita MADARIAGA (Ministro de Justicia) considera que así se salva el problema.

El señor ORTUZAR (Presidente) consulta qué plazo sería conveniente para el caso de los suplentes.

El señor EYZAGUIRRE (Presidente de la Corte Suprema) contesta que le parece que 60 días es un plazo prudente.

El señor ORTUZAR (Presidente) señala que se suprimiría entonces la referencia a los interinos y se establecería que, en el caso de los suplentes; la designación no puede durar más de 60 días, y no será prorrogable.

La disposición quedaría redactada en los siguientes términos:

"Sin embargo, cuando se trate del nombramiento de un Ministro de Corte suplente la designación se hará por la Corte Suprema, y en el caso de los jueces, por la Corte de Apelaciones respectiva. Esta designación no podrá durar más de 60 días y no será prorrogable".

El señor EYZAGUIRRE (Presidente de la Corte Suprema) advierte que esa redacción presenta un problema respecto de las suplencias más largas, porque, según el texto, podría interpretarse que la Constitución prohíbe que haya suplencias de mayor extensión.

La señorita MADARIAGA (Ministro de Justicia) señala que ellas no serán prorrogables bajo el mismo mecanismo, pero sí puede la persona que se propone como suplente venir en la terna y ser designada por el Presidente de la República.

El señor ORTUZAR (Presidente) estima que no puede darse esa interpretación, pues al decir "esta designación" se está refiriendo a la designación extraordinaria que hace la Corte Suprema o la de Apelaciones. No se está refiriendo a las designaciones habituales hechas sobre la base de ternas o quinquenas presentadas al Presidente de la República.

El señor GUZMAN sugiere, en todo caso, encargarle a la Mesa que puliera la redacción, a fin de no dejar lugar a dudas.

El señor ORTUZAR (Presidente) expresa que, entonces, así quedaría acordado.

Enseguida, agrega, el artículo 84 dice como sigue:

"Los jueces son personalmente responsables, por los delitos de cohecho, la falta de observancia en materia substancial de las leyes que reglan el procedimiento, la denegación y torcida administración de justicia y, en general, de toda prevaricación en que incurran en el desempeño de sus funciones".
"Esta disposición no es aplicable á los miembros de la Corte Suprema en lo relativo a la falta de observancia de las leyes que reglan el procedimiento ni en cuanto a la denegación ni a la torcida administración de justicia".

Reitera que este inciso segundo le mereció observaciones a la señora Bulnes y luego a la señorita Ministro de Justicia, en el sentido de que establecer una disposición de esta naturaleza daría muy mala por no decir pésima imagen.

De manera que cree que habría acuerdo en la Comisión para suprimir este precepto.

El señor EYZAGUIRRE (Presidente) propone dejarlo tal como está en el Código Orgánico de Tribunales.

El señor GUZMAN manifiesta que, en primer lugar, debe entenderse que hay acuerdo en la Comisión en la validez de la norma del artículo 324, inciso segundo, del Código Orgánico de Tribunales, en el sentido de que no resulta aplicable hacer efectiva la responsabilidad de los jueces por las causales que allí se indican, dado que no existe otro tribunal por encima de la Corte Suprema que pudiera realmente llevar a la práctica la aplicación de esta responsabilidad.

Le parece que no pueden dejar la situación tal cual está, porque es demasiado evidente que este artículo 324, inciso segundo, del Código Orgánico de Tribunales puede estimarse inconstitucional: y así se ha estimado por lo menos por diversos autores e incluso, según les han informado los profesores en sus documentos sobre este tema, en determinados recursos de inaplicabilidad interpuestos a la Corte por la vigencia del precepto del artículo 324 ya mencionado.

Cree además que la Comisión daría una sensación de negligencia muy grande si no abordara este problema y no le diera solución.

Por otra parte, se hace cargo de que es efectivo de que no daría buena imagen la presentación de la disposición tal cual ella ha sido concebida en el proyecto en estudio y de que resulta un poco fuerte para el lector de la Constitución que no tenga como antecedente el conocimiento de que esta excepción deriva simplemente de la imposibilidad de hacerla cumplir, que en el texto constitucional se diga que los miembros de la Corte Suprema estarán exceptuados de la responsabilidad en que puedan incurrir por torcida administración de justicia o por denegación de ésta.

Por eso, sugiere como solución para el problema agregar un inciso segundo que reemplace al aprobado hasta este momento, que diga que la ley podrá exceptuar a los miembros de la Corte Suprema de esta disposición, en los casos en que ella no les resulte aplicable, De ese modo, en primer lugar, se evita el problema de imagen de hacer una disposición demasiado fuerte y chocante para el lector de la Constitución. Y en segundo lugar, se da la

facultad al legislador, con lo cual queda perfectamente aclarado desde el punto de vista jurídico y constitucional al actual artículo 324, inciso segundo, del Código Orgánico de Tribunales. Y en tercer lugar, se está señalando la verdad del problema. Es decir, que la excepción sólo puede regir respecto de los casos en que no les resulta aplicable, por imposibilidad práctica de llevar a cabo el ejercicio de esta sanción, porque no habría tribunal para poder ejercerla.

De manera que propondría esta fórmula de transacción, pues cree que armoniza buena parte de la inquietud manifestada por la señorita Ministro de Justicia y, al mismo tiempo, resuelve jurídicamente un problema que no puede soslayarse.

Destaca que el señor Víctor García, en el informe que les envió, también señala que éste es un problema que está pendiente y que, a su juicio, debe ser resuelto por la Comisión; y ayer lo reiteró en la sesión. Porque de lo contrario se deja una situación incierta, que se ha prestado para debates en el pasado y que no es lógico que, si se hace una nueva Constitución, no se resuelva.

La señora BULNES es partidaria de dejar la disposición como estaba, porque, en realidad, el problema se va a solucionar cuando se creen todos los mecanismos de responsabilidad.

La Constitución del 25, añade, contiene esta frase: "La ley determinará los casos y el modo de hacer efectiva esta responsabilidad". Cree que si se vuelve a utilizar esa expresión, queda la situación salvada.

El señor GUZMAN apunta que ahí se presenta un problema; y es que cuando se analizó la frase de que la ley determinará los casos y el modo de hacer efectiva la responsabilidad, se concluyó que no se podía admitir que a pretexto de que el legislador tenga esa facultad pueda decretar la irresponsabilidad de los jueces, porque esto vulneraría la esencia del precepto constitucional. De manera que esta frase por sí sola no autorizaba a eximir a un juez de la responsabilidad que la Constitución consagra, sino solo establecer los casos y el modo de hacer efectiva la responsabilidad. Por eso es que, existiendo esa frase, se ha estimado inconstitucional, desde un punto de vista estricto, el actual artículo 324 del Código Orgánico de Tribunales.

El señor ORTUZAR (Presidente) expresa que en esa oportunidad no le pareció tan clara la cuestión de inconstitucionalidad que señala el señor Guzmán, para ello se basó, precisamente, en la frase a que se ha referido la señora Bulnes, que dice: "la ley determinará los casos y el modo de hacer efectiva esta responsabilidad". El artículo 84, en su primera parte, se refiere a los jueces en general: "La ley determinará los casos y el modo de hacer efectiva esta responsabilidad". Al decir "los casos", puede decir que en tales o cuales casos

tal o cual ministro o juez no tendrá tal o cual responsabilidad. En todo caso, cree que en el hecho no tiene ninguna trascendencia. Puede que algunos autores hayan estimado que es inconstitucional, lo que es discutible, Personalmente se inclinaría por la constitucionalidad, pero no le ve importancia práctica alguna, porque en definitiva la inconstitucionalidad, vale decir, la inaplicabilidad de la ley, tendría que declararla la misma Corte Suprema. En cambio, aceptaría la sugerencia de la señora Bulnes para restablecer la frase que dice "La ley determinará los casos y el modo de hacer efectiva esta responsabilidad", dejando constancia en actas naturalmente de que éste ha sido el espíritu de la Comisión.

El señor GUZMAN dice que siente disentir del criterio de la Mesa y de la señora Bulnes, en este caso, porque considera que aceptar esa interpretación los llevaría extraordinariamente lejos, pues se podría entonces entender que el legislador está facultado para eximir de responsabilidad a cualquier juez en cualquier caso en que el legislador lo estime procedente. En cambio, la frase que él propone es mucho más restringida: faculta al legislador para eximir de responsabilidad solamente a los miembros de la Corte Suprema, en los casos en que la disposición no les resulte aplicable.

El señor ORTUZAR (Presidente) observa que se presume que el legislador —habría que partir de esa base— obrará con buen criterio y no va a dejar en situación de irresponsabilidad a los jueces en casos en que no sea absolutamente justificado, por ejemplo, por fuerza mayor. Y por último, si las leyes relativas a la organización y atribuciones de los tribunales van a tener trámites y quórum especiales, cree que no hay ninguna posibilidad de que se dé la situación planteada por el señor Guzmán. Parece muy difícil que un parlamentario se atreva a votar una disposición que establezca la efectiva irresponsabilidad de un juez.

La señora BULNES acota que, a su juicio, el informe del señor José Bernales también está en el criterio de mantener el artículo 84. Lo que él pide es la revisión del artículo 324. Está en un criterio distinto a toda esta Comisión.

El informe, en su parte pertinente, dice:

"...la actual constitucionalidad del artículo 324 aludido, en lo que dice referencia con la exención de la responsabilidad señalada es discutible, frente a la amplia norma contemplada en el artículo 84 de la Constitución de 1925. Corresponderá, pues, decidir acerca de la supervivencia de dicha norma de exención de responsabilidad".

El señor GUZMAN solicita dejar constancia de su voto en contra de la solución que él propone y entenderla también rechazada por la mayoría de la Comisión,

pero, en todo caso, pide que sea votada en caso de que no haya otra opinión favorable a la indicación que formuló.

También desea dejar constancia de que no le satisface la explicación dada porque, en primer lugar, si se están estableciendo preceptos constitucionales es porque se quiere consagrar en el texto constitucional, aquellos preceptos que se estiman básicos; no es por desconfianza en el legislador, pero sí porque se considera que hay ciertas normas en las cuales debe quedar muy asegurado desde el punto de vista constitucional lo que se quiere preceptuar; de lo contrario, se entregaría todo al legislador. Por otra parte, agrega, si han llevado el nombramiento de los magistrados a la Constitución no es porque se desconfíe del legislador, sino que por la importancia que le atribuyen al tema.

Además, hace presente que tampoco le satisface la explicación de que sea la Corte Suprema la que va a resolver el recurso de inaplicabilidad que se pueda plantear sobre una disposición legal que se estimara opuesta al artículo 84 porque, precisamente, no puede haber nada menos grato para la Corte Suprema que verse enfrentada a tener que resolver sobre la inaplicabilidad de un precepto que, precisamente, la está eximiendo de responsabilidad a ella misma y a sus miembros. Cree que es colocarla en una situación sumamente incómoda, El informe de don Víctor García, señala, por una parte, que hay que hacerse cargo de esta situación, y que él es partidario de darle una solución constitucional, Y agrega lo siguiente:
"En querella de capitulo en contra de algunos Ministros de la Corte Suprema se solicitó se declarara la inaplicabilidad del artículo 324 del Código Orgánico de Tribunales que acaba de reproducir, antiguo artículo 159 de la Ley de Organización de los Tribunales, por ser contrario al artículo 84 de la Constitución Política, La inaplicabilidad fue desechada y, por ende, no prosperó la querella de capítulo".

"Comparando ambos textos —artículo 84 y 324, de la Constitución y del Código Orgánico, respectivamente—, la inconstitucionalidad se prestó a dudas, por lo que sería conveniente hacer un alcance al artículo 84 en la reforma que se estudie".

Al respecto, piensa que el argumento que da el profesor don Víctor García —que comparte íntegramente—, y la circunstancia de que ya haya habido un caso de inaplicabilidad por inconstitucionalidad del artículo 324 del Código Orgánico de Tribunales, está demostrando que no es conveniente dejar el precepto como está, porque no es prudente, a su modo de ver, exponer a la Corte Suprema a tener que ser la instancia que resuelva de un asunto que la afecta en forma directa.

El señor ORTUZAR (Presidente) deja constancia de que no ha compartido la

indicación del señor Guzmán porque no reúne los requisitos y condiciones que, en su concepto, deben tener los preceptos básicos de la Constitución, porque es de tal manera vaga que no se sabe en realidad qué es lo que en definitiva va a exceptuar el legislador. Si se lograra encontrar una fórmula, que cree muy difícil —anota que no es una crítica a la proposición, sino que a la naturaleza misma de la excepción—, no tendría inconveniente para acogerla, porque diría: "La ley podrá exceptuar de esta responsabilidad a los miembros de la Corte Suprema en los casos en que no resulte aplicable…". Pero, pregunta, ¿Cuáles son los casos en que no resulta aplicable? ¿Quién va a determinar eso? ¿Quién va a entender lo que aquí se ha querido decir?

Por ello, reitera, no ve cómo pudieran establecer en forma clara la excepción.

El señor GUZMAN expresa que, en el fondo, la fórmula que habían encontrado era la primitivamente aprobada que era muy precisa.

Ahora, como se la estima inconveniente desde el punto de vista de imagen, ha querido proponer otra que le da bastante amplitud al legislador en cuanto al género de excepciones que pueda establecer, pero que las limite exclusivamente a los miembros de la Corte Suprema. En tanto que, si le dan la posibilidad de que el legislador pueda establecer los casos y el modo de hacer efectiva esta responsabilidad, vale decir, un concepto amplio, se entiende que está facultado también para eximir a otros jueces que no sean magistrados ni miembros de la Corte Suprema de esta responsabilidad.

El señor ORTUZAR (Presidente) acota que el precepto diría:
"Tratándose de los miembros de la Corte Suprema y de los jueces en general, la ley determinará los casos y el modo de hacer efectiva esta responsabilidad".

El señor EYZAGUIRRE (Presidente de la Corte Suprema) señala que, al margen de la materia en estudio, quiere hacer presente que cuando se estudien las facultades del Poder Legislativo, le parece indispensable que se consigne un precepto que establezca que las acusaciones constitucionales en contra de los miembros de los tribunales superiores de justicia no podrán referirse al modo como han fallado un asunto, porque ya en acusaciones sucesivas durante dos Gobiernos se ha visto que se acusaba a la Corte Suprema por los fallos que dictaba.

El señor ORTUZAR (Presidente) le expresa que eso ya lo planteó en términos categóricos.
Agrega que quedaría aprobado el artículo 84, con un inciso único que dice:

"Artículo 84. — Los jueces son personalmente responsables, por los delitos de cohecho, la falta de observancia en materia substancial de las leyes que reglan

el procedimiento, la denegación y torcida administración de justicia y, en general, de toda prevaricación en que incurran en el desempeño de sus funciones".

El señor Presidente da cuenta de que quedará pendiente una indicación de la señora Bulnes y del señor Guzmán, para disponer que la ley podrá exceptuar de esta norma a los miembros de la Corte Suprema.

Queda, en consecuencia, rechazado el inciso segundo.

El inciso segundo, rechazado, dice: "Esta disposición no es aplicable a los miembros de la Corte Suprema en lo relativo a la falta de observancia de las leyes que reglan el procedimiento ni en cuanto a la denegación ni a la torcida administración de justicia".

A continuación, señala que los incisos primero y segundo del artículo siguiente dicen:

"Artículo 85. — Los jueces permanecerán en sus cargos durante su buen comportamiento, pero los inferiores desempeñarán sus respectivas judicaturas por el tiempo que determinen las leyes.

No obstante, los jueces, sean temporales o perpetuos, cesarán en sus funciones al cumplir los 75 años de edad por renuncia o incapacidad legal sobreviniente, o en casos de ser depuestos por causas legalmente sentenciadas. La norma relativa a la edad no será aplicable al Presidente de la Corte Suprema".

Con relación a esta norma, recuerda que don Jaime Guzmán había sugerido, cuando él planteó la inquietud que le merecía esa disposición, la posibilidad de consignar un sistema similar al que rige en la Iglesia.

Se trata de que al llegar a los 75 años de edad, una autoridad de la Iglesia se ve obligada a presentar su renuncia. Pero, si está en condiciones de seguir ejerciendo su cargo se le rechaza la renuncia para no perder su capacidad y experiencia.

El señor GUZMAN reitera que le gusta la disposición; cree que la Iglesia sabe hacer sus normas y las estudia bien.

Pediría sí, en principio, que, para decidir al respecto, se exigieran los dos tercios de los miembros de la Corte Suprema.

El señor EYZAGUIRRE (Presidente de la Corte Suprema) considera que habría

que buscar una fórmula, porque actualmente la renuncia la acepta el Presidente de la Corte Suprema y no el Tribunal mismo. Es decir, este último no tiene injerencia en el asunto.

El señor GUZMAN expresa que podría salvarse el problema de redacción evitando utilizar la palabra "renuncia". En el caso de la Iglesia, efectivamente, los obispos deben presentar la renuncia a Su cargo cuando cumplen los 75 años, pero aquí, desde el momento en que es causal de cesación, podrían establecer que la norma relativa a la edad no será aplicable al Presidente de la Corte Suprema y, respecto del resto de los ministros podrá ser aceptada por el voto conforme de los dos tercios de los miembros de la Corte Suprema.

Recalca que está proponiendo una idea y no una redacción.

La señorita MADARIAGA (Ministro de Justicia) anota que estaba pensando en el caso de que no se presentara la renuncia.

El señor ORTUZAR (Presidente) propone que se faculte a la Mesa para darle la redacción adecuada al precepto.

—Así se acuerda.

Los últimos tres incisos son del tenor siguiente:

"En todo caso, la Corte Suprema, a requerimiento del Presidente de la República, a solicitud de parte interesada, o de oficio, podrá declarar que los jueces no han tenido buen comportamiento; y, previo informe del inculpado y de la Corte de Apelaciones respectiva, en su caso, acordar su remoción, por la mayoría del total de sus componentes.

"Los acuerdos que adopte la Corte Suprema se comunicarán al Presidente de la República para su cumplimiento.

"El Presidente de la República, a propuesta o con acuerdo de la Corte Suprema, podrá autorizar permutas, u ordenar el traslado de los jueces o demás funcionarios del Poder Judicial a otro cargo de igual categoría",

Respecto del inciso final, señala que éste contenía el precepto que expresaba que "Con todo, si tales permutas o traslados fueren acordados por la unanimidad de la Corte Suprema por razones de buen servicio, el Presidente de la República deberá dictar el decreto de nombramiento respectivo. En igual forma se procederá cuando se trate de los otros funcionarios o empleados del Poder Judicial".

La señorita MADARIAGA (Ministro de Justicia) pregunta si no le parecería mejor al señor Presidente de la Corte Suprema agregar la frase "por razones fundadas de buen servicio", Cuando se trata de mal comportamiento, por ejemplo, bastaría decirlo así —indica que está aplicando el criterio de la Contraloría General de la República—, sin necesidad de entrar en el detalle mismo.

El señor EYZAGUIRRE (Presidente de la Corte Suprema) responde afirmativamente.

El señor ORTUZAR (Presidente) expresa que, en consecuencia, quedaría aprobado el inciso, con la modificación señalada por la señorita Ministro de Justicia.

—Así se acuerda.

El artículo 86 expresa: "La Corte Suprema tiene la superintendencia directiva, correccional y económica de todos los tribunales de la Nación. Se exceptúan de esta norma los tribunales militares en tiempo de guerra externa".

"Conocerá, además, en las contiendas de competencia que se susciten entre las autoridades políticas o administrativas y los tribunales de justicia, que no correspondan al Senado".

El señor Presidente señala que tal como lo hizo presente la señorita Ministro de Justicia, lo que interesa primeramente es la excepción relativa a los tribunales militares en tiempo de guerra externa. Al respecto, prosigue, se plantearon distintos pareceres sobre este punto en la Comisión. La Mesa concuerda con la opinión formulada por la señorita Ministro.

Ofrece la palabra sobre esta materia.

El señor GUZMAN se manifiesta partidario de exceptuar a los tribunales militares en caso de guerra externa o interna, pero no a los que actúan con procedimientos de tiempo de guerra sin que ésta se encuentre declarada, o sin que el país esté en tal situación. A su juicio, la redacción aprobada podría prestarse a equívocos.

Explica que en este instante funcionan en el país, en casos excepcionales, tribunales militares que aplican el procedimiento de tiempo de guerra respecto de aquellos delitos para los que expresamente se prevé que ello ocurra.

A su juicio, no se justifica que en este caso no exista la posibilidad de que la Corte Suprema intervenga en la resolución que se dicte por la vía del recurso

de queja.

El señor ORTUZAR (Presidente) indica que tal como está consagrada la excepción, eso no ocurriría. Si se dice que "se exceptúan de esta norma los tribunales militares en tiempo de guerra" exclusivamente, es evidente que la Corte Suprema, si no existe tiempo de guerra interna o externa y hay tribunales militares llamados a conocer de determinados procesos, puede intervenir.

El señor GUZMAN discrepa de la opinión del señor Presidente,

Agrega que, en la actualidad, el país está en estado de sitio en el más bajo de sus grados, que es el de simple conmoción interior. Lo normal es que los tribunales militares actúen según el procedimiento de tiempo de paz, que llega a la Corte Suprema por la vía de los recursos corrientes, Sin embargo, señala, ciertos delitos, a los cuales hace expresa referencia el Decreto Ley Nº 1.009 —sea que estén contenidos en este cuerpo legal o en otros—, son juzgados de acuerdo con el procedimiento para los tribunales militares en tiempo de guerra, de manera que se constituye el Consejo de Guerra y, finalmente, el Comandante en Jefe operativo o el Jefe de Zona en quien esté delegada la facultad dicta la sentencia final. Este fallo no es revisable en forma alguna por la Corte Suprema conociendo del recurso de queja, por la interpretación que el mismo Tribunal ha dado al precepto que rige actualmente, que es el artículo 86 de la Constitución.

El señor ORTUZAR (Presidente) le pregunta, para aclarar bien el tema, si hay otras sentencias de los tribunales militares que lleguen a la Corte Suprema.

El señor GUZMAN le responde que ello ocurre con todas las que dichos tribunales dicten de acuerdo con el procedimiento de tiempo de paz.

La frase, en realidad, tal como estaba, no sólo introducía una modificación, sino que la redacción imperfecta podría prestarse a confusiones. Porque lo que se quiere —y en eso comparte el criterio de la señorita Ministro de Justicia—, es que, produciéndose una guerra externa o interna, no se presenten recursos de queja ante la Corte Suprema o que, en otras palabras, ésta no tenga superintendencia sobre los tribunales militares que actúan en esa situación.

Concuerda en que no es adecuado haber restringido el precepto al caso de la guerra externa, porque hay guerras internas que pueden ser tanto o más graves y que, como ocurrió en la revolución de 1891, según recordó ayer el señor García, dividen al país en dos bandos. Sin embargo, lo que quiere que quede en claro, recalca, es que se están refiriendo a la situación de guerra externa y no a los tribunales militares que actúan según el procedimiento de

tiempo de guerra.

La señorita MADARIAGA (Ministro de Justicia) anuncia que tiene que trasmitir un encargo que le hicieron personeros de la justicia militar y altos representantes de las Fuerzas Armadas.

Ellos le han pedido que manifieste su inquietud en el sentido de exceptuar de la superintendencia directiva, correccional y económica de la Corte Suprema a los tribunales militares en tiempo —ella diría "de" tiempo— de guerra y no en los casos en que realmente se vive la situación, que es distinto de lo que plantea el señor Guzmán. Y ello porque han sido delitos muy determinados y muy específicos contra la seguridad nacional los que se han sometido al conocimiento de los tribunales militares de tiempo de guerra, pero sin que esta última situación exista realmente. Sólo la circunstancia de que el legislador haya considerado que tales hechos merecen semejante procedimiento determinan la aplicación de las mismas normas que si ella se viviera.

Solicita, por lo tanto, que se discuta esta posibilidad, porque trae el encargo de las Fuerzas Armadas de defender este punto. Ellas consideran que las razones que está dando son precisamente las que han llevado a sostener que la Corte Suprema no tiene competencia en estas materias, ya que los tribunales militares de tiempo de guerra tienen un mecanismo muy especial, diferente, y significaría, en definitiva, producir "quebraderos de cabeza" al Alto Tribunal.

El señor EYZAGUIRRE (Presidente de la Corte Suprema) anota que podría dejarse el precepto tal como está en la actualidad,

La señora BULNES manifiesta que no comparte la opinión del señor Guzmán, pero comprende que haya tenido esa inquietud en este aspecto.

Quiere recordar, señala, que en el mundo de hoy existe un problema en cuanto a la guerra. Antiguamente, ella era el enfrentamiento de dos Estados, de dos ejércitos. En la actualidad, el concepto es fundamentalmente diverso, porque nadie podrá decir que no existe guerra con la piratería aérea, que puede ser más peligrosa que dos ejércitos luchando fuera de los centros urbanos. Y si se le diera el tratamiento de cualquier delito ocurrido en tiempo de paz, tal vez se dejaría sin el debido resguardo a principios como los de la seguridad y la defensa nacionales, los que, evidentemente, también han variado en su conceptualización.

La noción de la guerra ha cambiado, concluye. Ese es el problema.

El señor ORTUZAR (Presidente) concuerda plenamente con la señorita Ministro y con la señora Bulnes, sobre todo, por el hecho de que estos graves delitos

que atentan contra la seguridad interior del Estado tienen su origen, en realidad, en un enemigo externo que está dentro de la casa. De manera que es partidario de dejar la disposición en la forma como la propone la señorita Ministro o de suprimirla, en último término, si se cree más conveniente.

El señor LORCA coincide totalmente con lo señalado por la señora Bulnes. Sin embargo, si no se han producido dificultades en la aplicación del precepto tal como está y si la Corte Suprema lo ha interpretado en términos tales que ella misma ha aceptado su no intervención en esta materia, pregunta para qué van a crear una situación conflictiva en el Acta Constitucional.

El señor GUZMAN expresa que se opone resueltamente a la idea de mantener la disposición tal como está y a que no se aborde esta materia en forma específica. Porque cree que, en primer lugar, ha dado origen a numerosos conflictos; es uno de los puntos en que más se han centrado el debate y el ataque, incluso, a la Corte Suprema por un supuesto incumplimiento de las funciones que le correspondían, en los últimos años, en críticas provenientes de los sectores opuestos al actual Gobierno, Porque resulta, agrega, que se ha traído a colación jurisprudencia de otros eventos de guerra en que Chile se ha visto envuelto, con las diferentes soluciones que se les ha dado. Hay un voto disidente del criterio de la Corte Suprema, que corresponde nada menos que a su actual Presidente, lo que no deja de demostrar que ha habido conflicto y debate.

Enseguida, estima que no pueden eludir la solución de los problemas que ha suscitado la Constitución vigente. No se puede dar la impresión de que sencillamente no se han hecho cargo de solucionar las dificultades que ha presentado la Carta Fundamental, sino que las han soslayado o ignorado.

Por eso, le parece indispensable resolver el problema.

Ahora, distinto es lo relativo al modo de solucionarlo. Y le ha dejado muy pensativo la opinión vertida por la señora Bulnes en cuanto al criterio de fondo en la materia, porque comparte enteramente el punto de vista que señala en el sentido de que la guerra hoy día reviste caracteres no convencionales y se libra, como ha dicho el Presidente Pinochet, desde adentro de los Estados.

Por ello, se inclina en principio a cambiar su parecer de hace un momento y a acoger lo que han indicado la señorita Ministro de Justicia y doña Luz Bulnes en cuanto a consignar como excepción la acción de todos los tribunales militares que actúen según procedimientos de tiempo de guerra, porque el legislador ha confiado a la jurisdicción de tiempos de guerra, delitos especialmente graves que por algo estima que deben ser regidos por ese procedimiento aun cuando el país no se encuentre en situación de guerra.

Lo que si le parece necesario es que la Comisión tome clara conciencia, para la defensa ulterior del precepto, de que el motivo por el cual se exceptúa a determinados tribunales de la superintendencia de la Corte Suprema no es solamente de orden práctico. Hasta ahora se ha sostenido que esta disposición obedece al hecho de que en situaciones de guerra las cosas suceden tan rápido y a veces tan lejos de la acción de dicho tribunal, que le resulta imposible ejercer su superintendencia en forma adecuada; y que de ahí nace la excepción. Este argumento lo considera válido sólo para el caso de situación de guerra externa e interna.

Si se va a establecer la excepción en forma más amplia, deben hacerse cargo de que están cambiando enteramente de argumentación, cosa que no le asusta, porque la argumentación la estima sólida y convincente, Pero quiere hacer presente que deben tomar conciencia de este cambio de argumentación, para fundar el artículo y darle su pleno sentido.

El señor ORTUZAR (Presidente) expresa que esa opinión se ha hecho valer, y quedará constancia en Acta.

Pero, agrega, le interesaría conocer el criterio de la señorita Ministro de Justicia en cuanto a la forma cómo podría quedar redactado el precepto: si se exceptúan de esta norma los tribunales militares en tiempo de guerra. O habría que poner alguna otra referencia.

El señor GUZMAN acota que él propondría la siguiente redacción: "Se exceptúan de esta norma los tribunales militares que actúen según procedimientos de tiempo de guerra".

Le parece que es más amplio. Y así no se habla ni de guerra externa ni de guerra interna.

La señora BULNES hace presente que no hay que olvidar que esta materia es un Acta Constitucional y no la Constitución definitiva.

En este momento, añade, Chile está viviendo un período de emergencia interna y, además, una guerra externa.

El señor LORCA señala que no debe olvidarse que esto es para el período de transición.
En esta materia, le expresa a la señorita Ministro de Justicia, de ninguna manera quiere votar en contra. Respeta las opiniones vertidas. Pero se va a abstener.

El señor ORTUZAR (Presidente) anota que, entonces, se aprobaría la

disposición en la forma propuesta por el señor Guzmán, con la abstención del señor Lorca.

El señor EYZAGUIRRE (Presidente de la Corte Suprema) solicita al señor Presidente dejar constancia en el Acta de que es contrario a la modificación.

No pretende, recalca, en modo alguno ofender a los tribunales militares. Pero, a su juicio, algunas de las sentencias de esos tribunales en tiempo de guerra que la Corte suprema debió conocer, fueron pavorosas. Carecían de considerandos, no apreciaban pruebas. Sencillamente, anota, se condenó a personas, por un solo hecho, a dos penas distintas, que en ciertos casos llegaron a 30 años cada una.

Con ello no quiere decir, agrega, que siempre los tribunales militares van a fallar así; sin embargo, en la realidad sucedió. Y de tal modo, que después el Gobierno se vio obligado a indultar a esas personas.

Al respecto, reitera, quiere dejar constancia de que su opinión como Presidente de la Corte Suprema es contraria a la enmienda propuesta.

El señor GUZMAN manifiesta que resulta desconcertante que una persona pueda cambiar de parecer dos veces, sucesivamente, en una misma sesión, que es lo que va a hacer en este momento. Pero sucede que el señor Presidente de la Corte Suprema trajo a la discusión un antecedente que desconocía.

Parte de la base de que es conveniente establecer procedimientos muy drásticos para ciertos delitos, a fin de que esta guerra no convencional de los Estados libres ante la agresión permanente del marxismo ideológico y terrorista pueda ser enfrentada en forma eficaz. Le parece, por esa razón, que es necesario disponer para determinadas formas delictuales procedimientos más drásticos que los habituales y ordinarios.

Sin embargo, considera que lo que se está haciendo aquí no es establecer en rigor sólo procedimientos más drásticos, sino llevar la drasticidad hasta el punto de excluir la acción de la Corte Suprema por la vía del recurso de queja. Esto es, a su juicio, lo que el precepto representa.

Cree que deben evaluar muy bien el justo equilibrio entre dos bienes, jurídicos y patrióticos, que se desea armonizar. Por una parte, que exista una drasticidad muy grande para los delitos propios de esta verdadera agresión que sufren las sociedades libres y, por la otra, que haya justicia acertada en la resolución de los problemas particulares que se susciten.

Si la justicia militar, en opinión del señor Presidente de la Corte Suprema y en la realidad chilena actual, deja mucho que desear —sobre ella, indica, no se puede pronunciar, porque carece de la experiencia práctica sobre el tema— resulta peligroso y hasta inconveniente sus-traerla de la superintendencia de la Corte Suprema más allá de lo estrictamente indispensable.

El señor EYZAGUIRRE (Presidente de la Corte Suprema) aclara que se ha referido a la justicia militar en tiempo de guerra.

El señor ORTUZAR (Presidente) agrega que el señor Presidente de la Corte Suprema tampoco ha dicho que aquélla deje mucho que desear. Dijo que había incurrido, en algunos casos, en errores importantes.

El señor GUZMAN señala que, no obstante, una justicia que incurre, en algunos casos, en errores aberrantes él la interpreta como que es una justicia militar que puede dejar mucho que desear, entendiendo que la afirmación del Presidente de la Corte sólo ha sido referida a los Tribunales Militares que actúan según procedimientos de tiempo de guerra, que es muy distinta de la justicia militar que actúa según procedimientos de tiempo de paz.

Estima que a la luz de esos antecedentes resulta bastante delicada dicha expresión y la amplitud que ella deba revestir. Por eso, piensa que es indispensable que se aborde derechamente el problema, que lo resuelvan explícitamente en el texto del Acta Constitucional, sin perjuicio de que si cuando llegue el momento de proponer su despacho y de discutirlo con la Junta de Gobierno se estimara que hay consideraciones políticas que no hacen aconsejable introducirlo, en ese instante no se introdujera. Pero debe tenerse el problema resuelto para que, de ser procedente y conveniente su solución explícita, haya una solución propuesta por la Comisión.

Debe confesar, reconoce, que en este instante, frente al precepto y a la necesidad de resolverlo, se declara dubitativo. Así como hace un rato favoreció una tesis y después la otra, después de la intervención del señor Presidente de la Corte Suprema, encuentra necesario un mayor análisis, un intercambio de puntos de vista; preguntarle a la señorita Ministro que les dijera cómo ve ella el problema.

El señor LORCA manifiesta que estima realmente grave el problema por una serie de consecuencias que pueden surgir. No pueden, a su juicio, despachar el proyecto así, sin darle una explicación muy clara. El se abstuvo por otras razones que dará a conocer en su oportunidad; pero, naturalmente, está dispuesto a rever su punto de vista si acaso se lleva a cabo una confrontación de opiniones. Desde luego, en la discusión de esta materia deberían estar presentes todos los miembros de la Comisión. Deberían esperar un tiempo,

aunque ello significara cierta demora y despachar la iniciativa en los primeros minutos de la sesión próxima, con la asistencia de los señores Carmona y Bertelsen, porque el problema, en su concepto, es realmente trascendental.

No es que discrepe, aclara, del planteamiento de la señora Bulnes en el sentido de que, en realidad, existe una guerra. Eso es evidente, y así lo ha manifestado reiteradas veces tanto en la Comisión como fuera de ella. Pero hay otros aspectos del problema que, a su modo de ver, deben considerarse. Y esos son los aspectos que los hacen vacilar en la resolución definitiva.

La señorita MADARIAGA (Ministro de Justicia) dice que tiene interés en dar un antecedente por si acaso no pudiera estar presente en la próxima sesión. Quisiera corroborar lo que dijo el señor Eyzaguirre en el sentido de que en los procesos que de una u otra manera se llevaron a cabo durante aquellos meses en que realmente se vivía una situación de guerra interna se incurrió, en numerosos casos, en doble penalidad, lo que se ha ido arreglando por la vía de la facultad presidencial del indulto, como lo señaló el señor Presidente de la Corte Suprema. Pero ése, a su juicio, es el problema que afecta a cualquier sistema judicial en una situación de conflicto real, vigente, existente en el momento en que hubo que juzgar a un gran número de personas que fueron sorprendidas en hechos delictuosos de carácter político, con el consiguiente recargo de causas, y en que también influyó la inexperiencia que los Tribunales Militares tenían en cuanto a actuar según procedimientos de tiempo de guerra.

Pero quisiera, también, que el señor Presidente de la Corte Suprema confirmara o rectificara si con posterioridad al "fragor del combate", como dice el Presidente de la República, a los días siguientes al 11 de septiembre de 1973, los Tribunales Militares, ya con el decantamiento propio del infinitamente menor número de causas —tribunales de derecho como son, porque tienen asesoría de fiscales letrados; tribunales que están en la búsqueda de la justicia—, han hecho un papel bien distinto y que ha "lavado la cara" de aquel otro papel que es el que se recuerda en este instante como muy grave. Es decir, si hubiera alguna justicia que requeriría de una revisión para, realmente, hacer justicia, sería la del tiempo de guerra externa, porque ésa es la más grave. En ese momento, las cosas se hacen con mucha mayor agilidad, con mucha mayor precipitación. El juez está en el fragor del combate y se ve abocado a aplicar sentencias a un gran número de personas. Entonces, es posible la comisión de las irregularidades que destaca el señor Eyzaguirre y que, —para tranquilidad de todos—, de una u otra manera se han ido solucionando por la vía de los indultos, de la aplicación del decreto 504.

En cambio, cuando se da una situación de relativa normalidad y delitos específicos se dejan entregados al conocimiento de estos Tribunales Militares en tiempo de guerra, por la naturaleza del delito —Tribunales Militares en

tiempo de guerra que ya están más reposados, que ya salieron de las balas y del enfrentamiento—, se atrevería a dar fe de que han actuado con absoluta justicia. Estos otros Tribunales, los que han actuado después, en el tiempo de normalidad pero con procedimientos de tiempo de guerra, ya no han cometido —porque a ella de alguna manera le toca ver por la vía del indulto— aquellas aberraciones que destacaba el señor Eyzaguirre.

El señor ORTUZAR (Presidente) expresa que concuerda plenamente con la señorita Ministro, y espera que el argumento que ella señalaba últimamente disipe la duda del señor Guzmán.

Además, quiere manifestar otra razón absolutamente distinta, y decirla con toda franqueza, en virtud de la cual es partidario de acoger la proposición que les ha hecho la señorita Ministro.

Le parece que en tiempo de guerra no deben por ningún motivo establecer la posibilidad de que se cree un conflicto entre los Tribunales Militares y la Corte Suprema, porque él puede derivar en un conflicto con las Fuerzas Armadas. Porque, al fin y al cabo, los Tribunales Militares están actuando en tiempo de guerra. Hay que ser realista, Los Tribunales Militares están representando el pensamiento de las Fuerzas Armadas. De manera que ésta es otra razón más —aunque se deje fuera de acta, si se quiere; pero que desea expresar— que le parece bastante atendible, incluso desde el punto de vista del Estado de Derecho que a todos les interesa conservar.

El señor GUZMAN anota que tal argumento debe quedar en acta porque le parece muy bueno. Esta discusión, agrega, se va a revisar el día de mañana y le interesa que ese argumento se conozca.

La señorita MADARIAGA (Ministro de Justicia) concuerda con el señor Guzmán,

La señora BULNES señala que, en todo caso, al órgano constituyente irán, en su debida oportunidad, el voto de mayoría y el voto de minoría, debidamente fundamentados.

El señor GUZMAN hace presente que, con anterioridad, adoptaron el acuerdo general de no establecer votos de mayoría o de minoría. Y ello por lo siguiente: salvo que haya un principio moral muy grave o fuerte, que un miembro de la Comisión sienta el deber moral de hacer valer un voto de minoría, no se deja constancia de él. De lo contrario, prácticamente para todas las normas tendrían que presentar a la Junta de Gobierno votos de mayoría y votos de minoría con lo cual la Comisión no cumpliría su cometido ni tendrían efecto alguno las votaciones.

La señora BULNES expresa que desconocía ese acuerdo.

El señor GUZMAN agrega que a él le ha resultado extraordinariamente interesante el intercambio de opiniones; estima que todos los argumentos han sido muy valederos y de mucho peso. Por eso, sugeriría que se meditara este punto hasta comienzos de la sesión próxima y lo resolvieran en esa oportunidad, con un breve debate para ilustrar a los demás miembros de la Comisión respecto de los argumentos que se han manifestado. Así, esta materia quedaría resuelta a comienzos de la sesión venidera y no se dejaría pendiente. De lo contrario, quedarían demasiados puntos pendientes sin motivo.

El señor LORCA explica que formuló la proposición porque estima que la materia es de tanta trascendencia que deben opinar todos los miembros de la Comisión. Incluso, el señor Guzmán, lo señaló denantes.

El señor ORTUZAR (Presidente) solicita acoger la indicación del señor Lorca.

—Así se acuerda.

Enseguida, señala que el inciso segundo no ha merecido duda alguna.

—Tácitamente se da por aprobado.

Por último, da cuenta de que el artículo final dice:

"Artículo 87— La Corte Suprema, de oficio o a petición de parte, en las materias de que conozca, o que le fueren sometidas en recurso interpuesto en cualquier gestión que se siga ante otro tribunal, podrá declarar inaplicable para esos casos, todo precepto legal contrario a la Constitución. Este recurso podrá deducirse en cualquier estado de la gestión pudiendo ordenar la Corte la suspensión del procedimiento".

Destaca que hizo presente al señor Presidente de la Corte la observación de la señorita Madariaga, en el sentido de que darle a la Corte Suprema la facultad para que proceda en cualquier gestión equivale poco menos que a autorizarla para que declare, en general, la falta de validez de una ley cuando es contraria a la Constitución, pero el señor Eyzaguirre le manifestó que esa facultad la tiene la Corte. Es así como el actual artículo 86 de la Carta Fundamental dispone: "La Corte Suprema, en los casos particulares de que conozca o le fueren sometidos en recurso interpuesto en juicio que se siguiere ante otro Tribunal…". Otra cosa, anota, es que, en la práctica, la Corte no haya ejercido esa facultad.

En consecuencia, propone aprobar el artículo en los mismos términos.

—Así se acuerda.

Hace presente que, por tanto, ha quedado pendiente única y exclusivamente, para no reabrir debate —en eso hay acuerdo—, el inciso primero del artículo 86.

El señor GUZMAN consulta si la idea del fuero judicial quedó definitivamente eliminada.

El señor ORTUZAR (Presidente) le responde que quedó definitivamente eliminada en lo que se refiere al acta constitucional por la razón que hizo valer la Mesa en la sesión pasada, en el sentido de que sería una disposición que produciría una muy mala imagen, ya que se podría prestar para que se dijera, por ejemplo: "¡Imagínense cómo están las cosas en Chile que incluso ha sido necesario establecer esta disposición para defender a los jueces!".

El señor EYZAGUIRRE (Presidente de la Corte Suprema) indica que se trataba de una petición de la Corte, pero que no insiste en la materia.

El señor GUZMAN señala que contestó el argumento diciendo que no estaba de acuerdo con ese punto de vista porque creía que el hecho de que la Junta de Gobierno estableciera un privilegio o un beneficio adicional que resguardara a los jueces, era signo de un espíritu jurídico encomiable que iba a ser esgrimido en el exterior con gran ventaja. De manera que el problema de su procedencia para un acta constitucional, si es que se estima conveniente para la Constitución definitiva, no le merece mayores reparos. Lo que entendió es que los profesores, en sus informes, han formulado reparos sobre su necesidad o utilidad, incluso para el anteproyecto de Constitución definitiva, por considerar que la disposición no se justifica dados los resguardos legales que existen respecto de los jueces.

Recuerda que esta disposición nació de una inquietud del señor Presidente de la Corte Suprema referida a que como la facultad del Presidente de la República para arrestar o trasladar personas durante el estado de sitio no era aplicable en el pasado a los parlamentarios, tampoco debiera ser aplicable a los jueces. Frente a esa inquietud, la posición de la Comisión fue que esto debería considerarse con ocasión del estudio de las facultades del Presidente de la República respecto del estado de sitio porque precisamente ahí era donde estaba consagrada la excepción de los parlamentarios en cuanto a la aplicación de la norma.

La disposición, en su estudio, fue girando hacia una especie de analogía con el

desafuero parlamentario y cambiando completamente el origen y la motivación que había tenido el señor Presidente de la Corte Suprema al traer la proposición. Desde este punto de vista, quedando en claro que se estudiará el punto que preocupa a la Corte Suprema —el estado de sitio y la aplicación de las facultades que de él derivan, respecto de los miembros del Poder Judicial— no sabe si en realidad cesaría su interés en que se considerara una suerte de fuero judicial semejante al parlamentario, porque es eso lo que en definitiva se estudia y preceptúa en los artículos provisionales aprobados hasta este momento.

El señor EYZAGUIRRE (Presidente de la Corte Suprema) hace presente que había dos materias: una, la que él propuso en relación al estado de sitio; la otra fue una propuesta que se hizo en el tribunal pleno de la Corte Suprema, el cual encomendó a un ministro redactar el artículo, porque los ministros estimaban que los magistrados de los tribunales superiores debían tener el mismo fuero que los parlamentarios. Naturalmente, lo más importante es aquello que choca con otros artículos de las leyes, en cuanto a querella de capítulo y otros problemas bastante serios que se producirían.

Tampoco puede decir, agrega, porque es un mandatario del tribunal, que está de acuerdo con que en el acta constitucional se suprima todo lo relativo al fuero. En realidad, la Corte, en su mayoría, quería el fuero, aparte de la situación sobre el estado de sitio, porque les parecía absurdo que existiera una disposición para los parlamentarios y no para los miembros de la Corte Suprema y de la de Apelaciones, para el caso de que en un momento dado los pudieran detener. Eso es exclusivamente en teoría, en abstracto; no se les ha pasado por la mente que eso pueda ocurrir. Esta fue una petición de la Corte y él trajo un artículo redactado de acuerdo con el tribunal pleno.

Por último, señala que dicha petición la considera necesaria cuando se legisle sobre el estado de sitio porque, evidentemente, eso lo estima indispensable. Al fuero no le ve mayor utilidad, salvo en el caso de que mañana se atropellara a alguien en un accidente del tránsito y un miembro de la Corte fuera llevado preso. Pero no puede decir, reitera, que acepta el retiro de la proposición porque, como ya lo dijo, se la dio el tribunal y él la trajo al seno de la Comisión.

El señor ORTUZAR (Presidente) indica que se podría considerar cuando se trate lo referente al estado de sitio.
El señor GUZMAN manifiesta que está de acuerdo con que el tema se trate cuando se estudie lo tocante al estado de sitio, pero como la Mesa y la Comisión tienen el deseo de entrar pronto a la discusión de lo relativo a los demás Poderes del Estado y a su ejercicio, y éste es una materia muy técnica que les ocuparía varias sesiones si entraran a analizarla más en detalle,

propondría, dado que ya hay un trabajo bastante avanzado sobre el fuero judicial como institución análoga al fuero parlamentario, dejar pendiente su estudio para cuando se trate el fuero parlamentario, porque el profesor Bernales, en su informe, señala una cosa en la cual difiere con el profesor García, acercándose más a la razón, en el sentido de que si se establece un fuero para los parlamentarios con el objeto de garantizar la independencia de su función no se ve motivo para no seguir igual criterio respecto de los magistrados, con la misma finalidad de garantizar su independencia, aun cuando sea menos frecuente el conflicto en el campo de la judicatura. Si ya se ha hecho un trabajo bastante extenso, se ha pedido informes de profesores y hay duda acerca de si no sería conveniente establecer esta institución en términos similares a la del fuero parlamentario, propone dejar para una discusión conjunta, cuando se analice el fuero parlamentario, el tema del fuero judicial, para no retardar más la entrada en el debate de otros temas y el despacho, por lo tanto, del tema del Poder Judicial.

El señor ORTUZAR (Presidente) expresa que habría acuerdo y la proposición quedaría para ser considerada en esa oportunidad.

—Se levanta la sesión.

ENRIQUE ORTUZAR ESCOBAR
Presidente

RAFAEL EYZAGUIRRE ECHEVERRIA
Secretario

REPUBLICA DE CHILE

Actas Oficiales de la Comisión de Estudio de la Nueva Constitución Política de la República

SESION 334ª, CELEBRADA EN MARTES 20 DE DICIEMBRE DE 1977

—Oficio del Presidente de la Comisión Redactora del Código Aeronáutico.

—Continúa el debate sobre el proyecto de Acta Constitucional referente al Poder Judicial, en especial lo atinente a la superintendencia directiva, correccional y económica de la Corte Suprema.

La Comisión se reúne bajo la presidencia de don Enrique Ortúzar Escobar, con asistencia de sus miembros señores Raúl Bertelsen Repetto, Juan de Dios Carmona Peralta, Jaime Guzmán Errázuriz, Gustavo Lorca Rojas y la señora Luz Bulnes Aldunate.

Asisten además, la señorita Ministro de Justicia, doña Mónica Madariaga Gutiérrez y el profesor don José Bernales Pereira.

Actúa de Secretario don Rafael Eyzaguirre Echeverría y de Pro-secretario don Rafael Larraín Cruz.

El señor ORTUZAR (Presidente) declara, en el nombre de Dios, abierta la sesión.

A continuación señala que ha llegado a la Mesa un oficio del Presidente de la Comisión Redactora del Proyecto de Código Aeronáutico al Presidente de la Comisión de Reforma Constitucional, cuyo texto es el siguiente:

"La Comisión Redactora del Código Aeronáutico, creada por DS. Nº 529, del Ministerio de Defensa Nacional, (Aviación), de fecha 8 de julio de 1974, ha estimado pertinente dirigirse a Ud. con el propósito de conocer su versada opinión respecto de un problema que se ha presentado en la etapa del análisis de las observaciones hechas al Anteproyecto de Código Aeronáutico.

"El problema de nuestra referencia consiste en determinar si las disposiciones sobre Áreas de Despeje o Zonas de Protección de los Aeródromos contempladas en los Capítulos II y III, artículos 14 a 24 del aludido Anteproyecto, se enmarcan o no dentro de las normas constitucionales en actual vigor, en materia de Derecho de propiedad.

"Reconocida como necesidad ineludible la determinación de las Áreas de Despeje por la legislación aérea de todos los países, se ha dedicado a establecer su normativa la que de alguna manera afecta al derecho de propiedad, pues puede significar, bien sea una expropiación, bien sea una limitación a uno de sus atributos, tales como la prohibición de elevar obstáculos y de hacer funcionar fuentes de interferencia en las áreas de despeje. Para los efectos del anteproyecto de Código Aeronáutico, las construcciones, plantaciones, estructuras, cables, dispositivos o mecanismos situados en las áreas de despeje inmediatas a un aeródromo, serán consideradas obstáculos a la navegación aérea cuando sobrepasen la altura máxima fijada para la respectiva superficie. Las construcciones, plantaciones, estructuras, cables, dispositivos o mecanismos situados en áreas de despeje serán considerados fuente de interferencia de las instalaciones de ayuda y protección de la navegación aérea, cuando entorpecieren o dificultaren la plena

utilidad de tales instalaciones.

"El anteproyecto del Código Aeronáutico contempla, desde su punto de vista, la solución adecuada al problema de las Zonas de Despeje, afirmación que se ha visto demostrada con lo manifestado por las Universidades y Organismos especializados a quienes se les ha consultado, pero, obviamente, esta solución tiene que estar subordinada a las disposiciones constitucionales imperantes sobre el derecho de propiedad.

"El DS. Nº 529 del Ministerio de Defensa Nacional (Aviación)., de 8 de julio de 1974, faculta al Presidente de la Comisión Redactora del Código Aeronáutico para solicitar opinión sobre el Proyecto de diversas autoridades o entidades, por cuya razón y, atendida la conocida versación que usted tiene sobre estas materias, se ha estimado como pertinente y oportuno conocer sus observaciones, para cuyo efecto, me permito acompañarle tres ejemplares del citado Anteproyecto, en la seguridad que sabrá comprender nuestra inquietud y nuestra preocupación por dotar al país de su primer Código Aeronáutico.

"Saluda atentamente al Sr. Presidente,

CARLOS JIMENEZ ARRIATA
General de Brigada Aérea (J)

AUDITOR GENERAL DE AVIACION Y
PRESIDENTE DE LA COMISION REDACTORA
CODIGO AERONAUTICO".

El señor Presidente hace presente que, aún cuando el texto del oficio se presta para dudas en cuanto a si está dirigido a la Comisión o a su Presidente, a título personal, ha preferido que ella se imponga de él y recordar que la Comisión como tal, en otras ocasiones, ha resuelto que no le corresponde evacuar este tipo de informes.

Al respecto, recuerda que, con ocasión de una consulta que formuló el Ministerio de la Vivienda sobre si ciertas normas legales afectaban o no afectaban a las actas constitucionales, la Comisión señaló que no estaba dentro de su competencia determinar si una disposición legal se ajustaba o no se ajustaba a dichas actas, porque esto era de competencia de los tribunales de justicia.

De manera que, si le parece, a la Comisión, entenderían que la consulta está hecha a título personal y que él podría dar una opinión muy sucinta,

simplemente con ese carácter, por tratarse de un general de Aviación, auditor y presidente de la Comisión Redactora del Código Aeronáutico.

Por lo demás, la opinión cree que sería muy clara: en la medida en que importe privación de dominio o de alguno de los atributos de éste, como lo establece el acta constitucional respectiva, es evidente que tendrá que efectuarse una expropiación. En los demás casos, podrá caer dentro de las limitaciones propias de la función social que debe cumplir la propiedad.

—Acordado.

PROYECTO DE ACTA CONSTITUCIONAL RELATIVO AL PODER UDICIAL INDICACION PENDIENTE

El señor ORTUZAR (Presidente) expresa que, en la sesión anterior quedó prácticamente despachado el proyecto de acta constitucional relativo al Poder Judicial. Sólo quedó pendiente la indicación del señor Lorca, inciso primero del artículo 86 de este proyecto, que establece que la Corte Suprema tiene la superintendencia directiva, correccional y económica de todos los tribunales de la Nación y que se exceptúan de esta norma los tribunales militares en tiempo de guerra externa.

Agrega que a propósito de este precepto, se promovió un debate en la Comisión. Desde luego, la señorita Ministro de Justicia fue partidaria de que esta excepción comprendiera a todos los tribunales militares en tiempo de guerra, tanto externa como interna. De igual posición también fue partidaria la señora Bulnes, quien señaló que hoy día la guerra ha adoptado formas no convencionales, que el enemigo estaba dentro del país y que, por lo tanto, la disposición debería ser amplia.

De la misma opinión fue la Mesa, la que estimó, además, pensando en el futuro y no en el presente, que otorgar esta competencia a la Corte Suprema podría prestarse a eventuales conflictos entre las Fuerzas Armadas y los tribunales de justicia; porque, en definitiva, el pensamiento de éstos revela el pensamiento de aquéllas y, por lo tanto, podría ser un poco inconveniente, en ese sentido, el que pudieran producirse estos roces.

El señor LORCA expresa que no le parece conveniente dejar establecida constitucionalmente esta excepción a la jurisdicción directiva, correccional y económica de la Corte Suprema, pues el poder constituyente no tiene para qué demostrar en forma tan palmaria esa excepción ante la paz del país y del mundo, en circunstancias de que el problema en sí mismo ya ha sido resuelto por la jurisprudencia de la Corte Suprema.

La señorita MADARIAGA (Ministro de Justicia) expresa que, efectivamente, la Corte Suprema fijó en una Sala el criterio, a su juicio correcto, de que carece de jurisdicción o de la superintendencia directiva, correccional y económica sobre los tribunales militares que actúan de acuerdo con procedimientos de tiempo de guerra. No obstante, tiene el conocimiento cabal de que en este momento se está debatiendo en la Corte Suprema de Justicia la forma de modificar esa tesis al extremo de que la Primera Sala de la Corte Suprema, conociendo de un recurso interpuesto en el caso de los señores Drouillas y Zuleta, tramitado por tribunales militares en tiempo de guerra y que ha sido fallado por estos mismos tribunales, ha pedido, como medida para mejor resolver, que se le remita a ella el expediente de tiempo de guerra, a fin de entrar a revisar el procedimiento por estimar inaplicables las disposiciones del decreto ley 640, texto que confirió competencia de tiempo de guerra a los tribunales militares para conocer este tipo de casos. Es decir, la Corte Suprema no sólo tiene en revisión el criterio ya establecido en una sentencia o en un fallo, sino que quiere ir mucho más allá: pronunciarse sobre la inaplicabilidad de las normas que dan competencia a tribunales militares en tiempo de guerra en situación de paz, como es la que se vive. Frente a esto, y como Ministro de Justicia e integrante de este Gobierno, no puede menos que oponerse a que un precepto se deje en la duda. Todavía más, que se lo deje en una duda peor que la que tiene en la Constitución Política vigente, porque ésta, en su artículo 86, señala que la Corte Suprema tiene la superintendencia directiva, correccional y económica de todos los tribunales de la República en conformidad con la ley. Y es en conformidad con la ley, precisamente, que no se le ha dado aquella que corresponde a los tribunales militares en tiempo de guerra. Y si no obstante esa frase "en conformidad con la ley", ésta dice otra cosa, la Corte Suprema está entrando a revisar. En este momento tenemos un proceso pendiente. Además, han habido problemas bastante serios con la judicatura militar, porque el auditor general del Ejército, el General Carlos Mackenny, ha tenido que realizar verdaderas figuras para que no se cambie la doctrina y el fallo que sentó, a su juicio, la doctrina correcta y que fue redactado por don Enrique Correa Labra. En este instante, él se encuentra abocado a tener que mandar un proceso de tiempo de guerra, con toda la reserva que ello supone, a la Corte Suprema de Justicia. Por eso, ahora, cuando se está trabajando en la nueva Constitución Política del Estado, cree indispensable definir de una vez por todas el problema y establecer lo que es la doctrina actualmente vigente de la Corte Suprema, pero a punto de ser cambiada por una mayoría que es cada vez más grande en ese tribunal.

Agrega que las motivaciones que el otro día señaló don José María Eyzaguirre no las refuta. Es posible y probable que durante los primeros días de la guerra, enfrentados al fragor del combate, como decía el propio Presidente de la República, se hubiesen dictado fallos que incurrieran en algunas aberraciones jurídicas. Pero toda esa materia se corrigió por la vía de la aplicación del

decreto supremo 504, o por la vía del indulto, cuando el Presidente de la República conoció de esos casos. Pero en tiempo de normalidad, cuando no se está enfrentado por parte de los tribunales militares ni por sus integrantes a una situación conflictiva de guerra; en una época en que se juzga con serenidad y se aplica justicia por tribunales militares en tiempo de guerra, que también hacen justicia, cree que esas aberraciones no se han producido ni se producirán. Por lo tanto, pide a la Comisión que considere estos argumentos que ha señalado, con el objeto de adoptar una resolución recomendatoria para el Presidente de la República.

Añade que respeta absolutamente la independencia de esta Comisión. Cree que ella tiene plena soberanía —se la dio el Presidente de la República— en el ejercicio de sus facultades; pero como Ministro de Justicia, personalmente se negaría a patrocinar o llevar con su firma a la Junta de Gobierno un proyecto que no se pronunciara sobre esta materia.

La señora BULNES señala que mantiene la posición que sostuvo en la sesión anterior en cuanto a consignar en el texto constitucional la excepción. Agrega que no se puede olvidar que éste no es el estudio de una Constitución definitiva que empezará a regir en Chile cuando lleguen a un período de consolidación del proceso institucional que se está viviendo. El momento actual lo han definido por un tipo de textos fundamentales de carácter transitorio, adecuados a nuestra realidad. Y en este momento están aprobando un texto que regirá la etapa de recuperación del período de transición, lapsos durante los cuales —nadie puede negarlo— Chile se está enfrentando a una acción subversiva que parte desde aquí y que también está dirigida desde el extranjero. En estas circunstancias, considera mucho más aconsejable dar a la Corte Suprema la posibilidad de una queja y de una revisión en una guerra convencional y cuando se están enfrentando dos ejércitos, que darla para los casos de violencia que están observando hoy día.

Por estas circunstancias, y pensando en el momento en que va a regir este texto, no dudaría en consignar la excepción, como lo sostuvo en la sesión anterior.

El señor CARMONA señala que en líneas generales es partidario de establecer un precepto sobre la materia en análisis. Sin embargo, teme que al exceptuarse a los tribunales militares que actúen de acuerdo con procedimientos de tiempo de guerra de la superintendencia de la Corte Suprema, a través de una ley se les otorgue facultades o competencia para actuar con dicho procedimiento en cualquier caso, creándose al efecto la ficción de guerra.

El señor ORTUZAR (Presidente) manifiesta que en la actualidad es la Ley de

Seguridad Interior del Estado la que, en casos muy calificados, establece que actúen los tribunales militares de tiempo de guerra, lo cual durante el período de transición no le preocupa, porque estando el Poder Constituyente en manos de la Junta de Gobierno, puede ampliarse o restringirse el precepto, sea por medio de la ley o por la enmienda de la Constitución; y en tiempo de normalidad institucional plena, se debe confiar en que el legislador no va a extender exageradamente la disposición.

Agrega que hoy más que nunca es necesaria una disposición como la propuesta, pues el país está frente a una agresión externa de gravísimos caracteres.

El señor BERTELSEN expresa que aquel está en juego el alcance de los regímenes de excepción. Agrega que si estuviera vigente en Chile una norma similar a la contenida en el texto original de la Constitución de 1833, que señalaba que en aquellas localidades o zonas de claradas en estado de sitio se suspendía la vigencia de la Carta Fundamental, no habría problema alguno al respecto debido a que, naturalmente, estaría suspendida la superintendencia directiva, correccional y económica de la Corte Suprema sobre los tribunales. Por lo cual enfocaría el caso con esa perspectiva. Es decir, de ser necesario un precepto semejante, no lo incluiría aquí en las normas relativas al Poder Judicial, así como no están entre las disposiciones sobre los derechos humanos las que, excepcionalmente, los restringirán, sino que se encuentran en un capítulo o acta constitucional separada. Pesando las razones que median en pro y en contra de una norma como ésta, plantearía los regímenes de excepción, no sólo como se ha hecho en Chile desde 1874 en adelante, cuando se derogó el precepto primitivo de la Constitución de 1833, sólo respecto de las garantías constitucionales, sino en el sentido de dejar en suspenso —en forma transitoria, naturalmente— las atribuciones normales de alguno de los Poderes Públicos y, en este caso, las del Poder Judicial, pero no incluiría la disposición en las normas sobre este último.

Añade que otro aspecto es el siguiente. Cree que aquí se encuentra una vez más con el no tan viejo problema de llevar a la Carta Fundamental la solución a todas las dificultades que puedan plantearse. Aunque no se señale aquí en forma expresa, es indudable que tiene que haber una ley, como dice el inciso primero del artículo 86 hoy día vigente de la Constitución, que complementará a la Carta en este aspecto de la superintendencia directiva, correccional y económica de la Corte Suprema sobre todos los tribunales de la nación. De modo que ella, en concordancia con los regímenes de excepción, podrá considerar diferentes modalidades, como es lógico, respecto del ejercicio de esta superintendencia.

A su juicio, no pueden pensar que esta última sólo puede ejercitarse por la vía

del recurso de queja. A lo mejor, es posible idear una nueva forma en la que, sin llegar a este último, haya cierta vigilancia de la Corte Suprema sobre los tribunales que ejercen imperio en el país.

El señor ORTUZAR (Presidente) expresa que de todas maneras, no sería conveniente referir la posibilidad de esta excepción, única y exclusivamente, a la situación o el estado de emergencia, porque puede ocurrir que, sin que el país se encuentre en dicho estado, se produzcan delitos de tal gravedad contra la seguridad que impliquen realmente que el conocimiento de tales materias corresponda a los tribunales militares de tiempo de guerra. Si no se hubiera establecido en ese caso el estado de sitio, la disposición prácticamente no sería aplicable, porque el primero no regiría en el momento de cometerse el delito.

Agrega que, por otra parte, si este precepto otorga a la Corte Suprema la superintendencia directiva, correccional y económica sobre todos los tribunales de la nación, parece lógico consagrar aquí la excepción.

El señor GUZMAN señala que, en primer lugar, cree que deben realizar un análisis bastante detenido, al final de este trabajo, en cuanto a la ubicación definitiva que debe tener la disposición.

Añade que en este momento no tiene una opinión formada sobre el particular, pero, en todo caso, le parece muy interesante el punto de vista que ha planteado el señor Bertelsen, aunque habría que analizarlo más a fondo y recoger la inquietud que acaba de señalar el señor Presidente.

Sugiere que tomen una resolución sobre el tema, sin perjuicio de determinar, definitivamente y en su oportunidad, dónde quedará consignado en el texto de la Carta. En ese sentido, meditó muy a fondo sobre la materia después de la sesión anterior, y señaló al final que creía indispensable reflexionar por una semana a fin de recoger algunas ideas y pensarlo un poco más. Después de ella, añade, se inclina por la idea de consignar la excepción, la cual le parece indispensable. No cree conveniente, como manifestó en la sesión pasada, eludir el tema, sino abordarlo.

En segundo lugar, es partidario de hacerlo en términos de que se excluyen de esta norma los tribunales militares en caso de guerra externa o interna. Pero no cree que deba extenderse a aquellos que actúan de acuerdo con los procedimientos de tiempo de guerra sin que ésta exista, porque lo que se busca en esas situaciones es una mayor drasticidad, lo que no obsta, a su modo de ver, a que subsista la superintendencia de la Corte Suprema. Esta medida de juzgar cierto tipo de delitos en caso de paz de acuerdo con los procedimientos de tiempo de guerra admite perfectamente la coexistencia del recurso de queja ante la Corte Suprema. No cree que vaya a producirse un

conflicto serio entre esta última y los tribunales militares, ni tampoco una dilación que reste drasticidad a la pena, la cual todos buscan debido a que es indispensable en un mundo en que está planteada una guerra no convencional, como han concordado en la sesión anterior. Por esa razón, ya que no lo considera indispensable para que opere dicha mayor drasticidad, no privaría a la Corte Suprema de su superintendencia respecto de los tribunales militares que conocen en situaciones de paz según los procedimientos de tiempo de guerra.

Añade que, por otra parte, se inclina porque la excepción se extienda al caso de guerra interna o externa, ya que le hace mucha fuerza la argumentación que dio don Víctor García en la sesión pasada en el sentido de que una guerra interna incluso puede hacer mucho más difícil recurrir a la Corte Suprema, pues el país puede quedar dividido en dos, como ocurrió en la revolución de 1891. Además, puede agregarse el argumento de que esa situación puede ser tan grave como una guerra externa y requerir una acción igualmente rápida en el campo de batalla.

Por último, señala que la expresión "en caso de guerra interna o externa" debería entenderse referida al conflicto efectivo, y pide que, en el caso de aprobar esta redacción, quede constancia en acta —en lo posible, como acuerdo unánime de la Comisión y como elemento de la historia fidedigna del establecimiento del precepto— de que considera que hay guerra interna o externa cuando ella tiene efectivamente lugar, aunque no esté declarada; pero que no se entiende como caso de guerra externa o interna cuando ella realmente no se produce, aunque haya declaración de guerra, como sucedió en el caso de Chile con Japón durante la Segunda Guerra Mundial, pues resulta absurdo que en un caso semejante se invoque esta excepción.

Por otra parte, podría no haber declaración de guerra, pero existir un estado de guerra efectiva. En este caso, la excepción debe funcionar. Por lo demás, siempre la Corte Suprema se ha ajustado a tal apreciación, a través de la jurisprudencia, y evidentemente, la determinación de si existe estado de guerra deberá hacerla la Corte Suprema, si es ella la que determinará en definitiva el alcance de la excepción; y al hacerlo deberá tener un elemento claro de interpretación de la historia fidedigna del establecimiento de la disposición. Por lo demás ese criterio es el que ha prevalecido en el concepto del estado de asamblea. Hay analogía al respecto. Doctrinariamente, se ha entendido que el estado de asamblea opera aunque no haya declaración de guerra, siempre que exista invasión, porque precisamente la Constitución está referida a un hecho determinado, no a una figura de declaración jurídica de guerra. Puede darse el estado de asamblea sin necesidad de declaración de guerra. Por lo contrario, la sola declaración de guerra no permite declarar el estado de asamblea, si no se verifica el hecho de una invasión real o

inminente.

El señor ORTUZAR (Presidente) acota que el estado de asamblea se declara con posterioridad a los hechos, al igual que el estado de sitio. De modo que, habiendo ocurrido el hecho con anterioridad a la declaración del estado de asamblea, siempre se planteará la cuestión de si los tribunales militares tienen o no tienen competencia exclusiva.

La señora BULNES pregunta al señor Guzmán si es partidario de consignar la excepción suprimiendo la facultad, en el supuesto de que en tiempo de paz se cometen delitos propios de un estado de guerra, a lo cual el señor Guzmán contesta afirmativamente.

La señora Bulnes piensa al respecto que ante un mismo hecho debe jugar una misma disposición. Precisamente por tratarse de delitos de guerra es que se les aplica un procedimiento distinto. Es decir, están llamando delitos de guerra a los que serán sometidos al conocimiento de tribunales militares en tiempo de guerra, con procedimientos de guerra. Por otra parte, no sabe si deben estar sólo los delitos que hoy día figuran en la ley de Seguridad Interior del Estado: Cree que, desgraciadamente, no sólo en Chile, sino que en todo el mundo, existe gran atraso en esta materia. Evidentemente, hay gran preocupación por los derechos humanos del que viola, secuestra y practica la piratería aérea, y siempre hay tendencia a protegerlo. Pero, ¿quién protege a los que se encuentran en la indefensión ante esos delitos?

La señorita MADARIAGA (Ministro de Justicia) señala que prosiguiendo con la idea de la señora Bulnes —que comparte plenamente—, desea agregar que, a su juicio, el señor Guzmán parte de una premisa errada al sugerir que se entreguen a los tribunales militares en tiempo de guerra, determinados delitos con el solo propósito de sancionarlos en forma más drástica. Le parece que eso no puede ser. Tales delitos se han puesto en manos de esos tribunales por las razones señaladas por la señora Bulnes es decir, por tratarse precisamente de delitos de guerra, como ella los denominó. No se debe al hecho de que se pretenda castigarlos más duramente, sino que, por su naturaleza, el hecho punible es de tal magnitud que está manifestando, en su sola comisión, que hay una intencionalidad de guerra. Por lo tanto, debe ser sancionado como tal.

Respecto al tema de la guerra no convencional de guerra moderna y total, con otros procedimientos, deben considerar que ella no consiste ya en dos ejércitos que se enfrentan, sable en mano. Posee antecedentes respecto de la clase de guerra que están viviendo: en qué forma está organizado el MIR y cuáles son los procedimientos que procura emplear en esta acción, que se atreve a denominar guerra. Y ella debe ser sancionada con procedimientos de guerra. Ella no está declarada. A lo mejor, no está a la vista, pero cuando se

manifiesta en un hecho punible, éste se sanciona más drásticamente, no por lo que dice el señor Guzmán, sino por constituir un delito de guerra, una expresión de ésta.

El señor GUZMAN expresa, refiriéndose al punto tocado por la señorita Ministro que cuando habló de drasticidad, parece ser que se interpretó en el sentido de que simplemente consideraba que esos delitos debían tener una pena mayor. En realidad, su acepción de la palabra drasticidad va en este caso mucho más lejos. Cree que deben contar con un procedimiento más expedito y severo que el común y ordinario. Piensa que, más que en la magnitud de la pena, allí reside la eficacia con que el Estado puede luchar contra este tipo de guerra no convencional o de acción terrorista, respecto de la cual todos están de acuerdo en que es indispensable erradicarla en forma enérgica y tajante. Su duda es si acaso es compatible con la superintendencia de la Corte Suprema, entendiendo que, en virtud de los términos en que dicha superintendencia se ha dado en nuestro país, y que se encuentra básicamente referida al recurso de queja, debiera establecerse en la ley un procedimiento extraordinariamente rápido, a fin de que la Corte Suprema falle el recurso de queja pertinente. Le parece que en esta forma se cumplirla la drasticidad en cuanto a la rapidez, eficacia, energía y, al mismo tiempo, a la aplicación de una ley que persiga una sanción muy fuerte.

Insiste en que la Comisión debe reflexionar acerca de si esa drasticidad, en el alto sentido que acaba de señalar, exige que no haya superintendencia de la Corte Suprema, o, en términos más sencillos, exige excluir el recurso de queja. Al respecto plantea la pregunta de si no es posible acaso mantener el recurso de queja, dándole una celeridad que asegure que no se pierde la severidad en el juzgamiento y sanción de esa clase de delitos.

El señor ORTUZAR (Presidente) acota que, desde luego, existe el recurso de queja ordinario, que la Corte Suprema conoce en virtud de sus facultades. De modo que limitarlo al recurso de queja, en realidad, no es limitarlo. Esta es la realidad.

El señor CARMONA cree que han estado confundiendo algunas cosas, porque, a su juicio, el Acta Constitucional Nº 4 establece claramente cuáles son las situaciones de guerra externa e interna, y señala la manera de enfrentar esta situación con este tipo de estado. Por eso, al plantear su duda quiere prevenir que la Constitución señale que, cuando los tribunales militares actúen, serán excluidos de la superintendencia de la Corte Suprema sólo en caso de existir realmente una situación de guerra, trátese de guerra externa o interna, no cuando lo hagan en virtud de procedimientos de tiempo de guerra que la ley pueda darles en cualquier momento, recurriendo a la ficción legal.

Por otra parte, le parece que también están confundiendo otra cosa. El estado de guerra interno no debe confundirse con la necesaria legislación que debe haber sobre ciertos tipos de delitos, como secuestros, terrorismo, violencia política y otros. Ello corresponde, y seguirá correspondiendo a la Corte Suprema, y a los tribunales militares cuando tengan competencia al respecto. Pero no deben confundirse las cosas. Es decir, lo que quiere evitar en este momento es que, en virtud de algún acto de violencia, por ejemplo, o porque alguien toma las armas y provoca una situación de conmoción, aunque sea localizada en determinado instante, se pueda estimar que ésa es una situación de guerra.

Cree que la situación de guerra se halla claramente establecida aquí y que la excepción debe ser con respecto a ella. Está de acuerdo en que sea con respecto a la situación de guerra externa o interna, pero sobre la base de una situación de guerra en que se compruebe el hecho, y al mismo tiempo, haya la declaración correspondiente.

El señor BERNALES expresa que él parte de la base de que, cuando el Estado, que es el guardián del bien común, determina que deben formarse tribunales en tiempo de guerra, ya sea en tiempo de paz o porque hay guerra, quiere decir que el interés público lo exige. O sea, aunque no exista esta guerra aparente, externa o interna, el terrorismo, etcétera, le parece perfectamente lícito que el Estado pueda disponer que tribunales en tiempo de guerra conozcan de estos asuntos.

Añade que la señorita Ministro citó el caso de Drouillas, que le tocó conocer, en la Cuarta Sala de la Corte de Apelaciones. Desgraciadamente, el expediente se perdió, y no sabe cómo ahora han recurrido a la Corte Suprema. El problema de Drouillas consistía en que precisamente se objetaba la formación de tribunales en tiempo de guerra, "porque no hay Comandante en Jefe", se decía, "y el Comandante de Guarnición no reemplaza al Comandante en Jefe", Entonces, se trataba de echar abajo la posibilidad de que en esta época hubiera tribunales en tiempo de guerra.

Añade que analizando un poco más a fondo la cuestión, los militares son tribunales especiales que tienen características muy diferentes de las de los demás tribunales. Y esto tiene alguna relación con lo que manifestaba el señor Guzmán en el siguiente sentido. El tribunal corriente tiene, al fallar, dos objetivos: primero, llegar a la justicia mediante la aplicación de la ley, de acuerdo con los hechos; y segundo, producir certeza. Nada más. Esos son los dos objetivos del fallo judicial corriente. El fallo de este tribunal especializado que es el tribunal militar en tiempo de guerra, tiene otros objetivos. En primer lugar, producir certeza y justicia, evidentemente. Y, además, producir, no dice escarmiento, para no hablar demasiado fuerte, sino 'ejemplo en la tropa. Debe

considerarse que son tribunales muy antiguos, que se han considerado especiales toda la vida. Y esto lo ha sacado de una investigación que hizo sobre todo el siglo pasado con respecto a dichos tribunales. El tribunal militar en tiempo de guerra tiene por objeto impedir la rebelión. La mayoría de los delitos militares, por lo demás, no va dirigida tanto al enemigo, sino al propio militar que se rebela, que se arranca frente al enemigo. Y la disciplina militar —la ha vivido, porque perteneció a las filas del Ejército, de modo que se da cuenta del problema— exige una justicia de tipo diferente; tiene otro objetivo, además de la justicia y la certeza.

Lo anterior hizo que durante todo el siglo pasado se considerara al tribunal militar en tiempo de guerra como el único caso del principio de tribunal especial no sometido a los tribunales ordinarios ni a las normas de éstos.

Debe recordarse que en la revolución francesa se quiso que todas las causas fueran conocidas por un tipo de tribunal, para evitar la gran cantidad de tribunales especiales que había —de nobles, de comerciantes, de ciudad, etcétera— y que venían de la Edad Media. Pues bien, el referido fue el único tribunal especial que se mantuvo durante el siglo pasado. Después de 1850 empezaron a crearse los tribunales especiales de cuentas, tribunales contencioso-administrativos etcétera. Pero se mantuvo ése.

Añade que viendo la Constitución del 33, en el artículo 113, que es muy parecido al precepto pertinente de la del 25, decía: "Habrá en la República una magistratura" —respecto de la Corte Suprema— "a cuyo cargo estará la superintendencia directiva, correccional y económica de todos los tribunales y juzgados de la nación, con arreglo a la ley que determine su organización y atribuciones. Una ley especial determinará la organización y atribuciones de todos los tribunales".

Añade que pareciera que, de acuerdo con la Constitución de 1833 —y también con la de 1925—, estos tribunales especialísimo, de características especiales, no estaban sometidos a la tuición de ningún tribunal ordinario, debido a que eran especiales.

Los últimos tribunales especiales que desaparecieron fueron los jueces prácticos. Los jueces prácticos eran tribunales especiales cuyos magistrados eran técnicos. Y pasaron por último a la tuición de los tribunales ordinarios por ahí por 1860. Y todavía hay disposiciones que se refieren a los jueces prácticos al establecer que "procederán en juicio sumario", etcétera.

Agrega que como existen estos tribunales muy especializados, uno de cuyos objetivos no consiste ya en la justicia y a la certeza, sino en imponer disciplina férrea cuando se está frente a un enemigo externo o interno, frente a una

situación de terrorismo, no se puede entregar el conocimiento de estas situaciones a un tribunal de tipo general, como es Corte Suprema, con un criterio completamente distinto, pues implicaría no poder aplicar medidas drásticas y la factibilidad que se relaje por completo la disciplina.

Agrega que con respecto a la guerra, su idea es dejar bien claro en la Constitución Política que la Corte Suprema tiene la superintendencia directiva, correccional y económica de todos los tribunales; pero agregaría "en conformidad a la ley" y "Se exceptúan de esta norma los tribunales militares en tiempo de guerra". Nada más. Porque estos tribunales en tiempo de guerra, sea que haya guerra externa, sea que haya guerra interna, sea que exista el problema del terrorismo, puede tener mil formas. Entonces, el Estado, guardián de la seguridad nacional, deberá establecer tribunales en tiempo de guerra que deberán ser tremendamente drásticos.

La señorita MADARIAGA (Ministro de Justicia) señala que lo dicho por el profesor Bernales es una realidad que le tocó vivir. Agrega que, en efecto, cuando pertenecía a la Contraloría General de la República, y precisamente, su especialidad y su obligación funcionaria era aplicar el Derecho Administrativo, que doctrinaria y prácticamente sabía y conocía, se encontraba a veces con que la Corte Suprema de Justicia o, en general, los tribunales ordinarios, por la vía de conocer de algún recurso o de alguna acción ordinaria interpuesta por la persona que había perdido la instancia administrativa, emitían pronunciamientos o fallos que realmente le hacían pensar o que estaba loca o que ellos estaban locos.

Recuerda el caso de un fallo de la Corte Suprema que declaró admisible una acción basada en el derecho patrimonial: declaró inaplicable una ley que había privado a determinadas personas de un grado que les permitía eventualmente, el día que jubilaran, tener derecho a lo que se llama la "perseguidora", es decir, a la pensión automáticamente reajustable. Esta ley se había modificado y esas personas quedaron en un grado distinto y que no era aquel al que específicamente la ley aludía para darles el derecho a la "perseguidora". A ella, añade, le tocó redactar el dictamen y el Contralor lo firmó, sosteniendo que no puede entenderse que haya derechos adquiridos cuando está tan clara la simple expectativa —porque ya era menos que mera expectativa— de una persona, al enterar un tiempo, a mantener una jerarquía. Por lo tanto, dijo que como no había derecho adquirido no había nada que reconocer. La Corte Suprema en reiterados fallos —porque las personas fueron presentando demandas en "grupitos"— fue estableciendo una doctrina distinta: que ésta, a su juicio una expectativa tan simple, era un derecho adquirido, era un derecho incorporado al patrimonio. Una contingencia futura e incierta de que el hombre incluso estuviese vivo al momento de cumplir los requisitos, la Corte Suprema la estimaba un derecho adquirido.

Añade que esta experiencia en el caso que cita le hace pensar con real pavor que la competencia que se le pudiese dar a la Corte Suprema en materia de procedimientos de tiempo de guerra, en materia de juzgamiento en tiempo de guerra, fuera tanto o menos acertada que la que tuvo en materia contencioso administrativa.

Por eso, cuando el señor Guzmán plantea la pregunta de si es compatible o incompatible en tiempo de paz, pero con simple procedimiento de guerra, la aplicación o el conocimiento de un recurso de queja, se atrevería a decirle que es incompatible por la especialidad de la materia; incompatible, como señalaba el profesor Bernales, por la orientación, por la formación de los jueces civiles, que no están capacitados para conocer de materias de este tipo de especialidad. La especialidad de la materia contencioso-administrativa no es ni siquiera tan grande como la de la justicia militar. Y si en la especialidad de la materia contencioso-administrativa puede citar ese ejemplo —podría mencionar 500 más— que realmente son aterradores para ella, situación que sufrió durante los 15 años en que fue abogado de la Contraloría, en que aplicó el Derecho Administrativo y en que, después, la Corte Suprema dictaminaba otra cosa que realmente le dejaba aterrada, por lo cual teme que vaya a ocurrir lo mismo con la especialidad de la justicia militar, desvirtuándose el principio que destaca el profesor Bernales. Porque la justicia militar tiene esa función ejemplarizadora, tiene esa función de mantener disciplina; porque la disciplina es jerarquía, jerarquía significa mando y mando implica acción y eficacia en la guerra.

Agrega que por eso le preocupa este problema y por eso defiende con ardor el principio de que los tribunales militares en tiempo de guerra —se diga que "usen procedimientos de tiempo de guerra" o se diga "de tiempo de guerra"; da lo mismo, se debe entender lo mismo— no pueden estar sometidos a la supervigilancia superior de un tribunal civil con una mentalidad distinta, que no tiene esos principios en su mente, no son los que conducen su acción, como ocurre, en cambio, con los jueces militares y todas las personas que intervienen en este tipo de procedimientos.

El señor ORTUZAR (Presidente) expresa que prefiere la redacción propuesta por la señorita Ministro, e incluso, la sugerida por el señor Bernales, porque se prestaría a dudas el determinar si la expresión tendría lugar en aquellos casos en que, no habiendo mediado un tiempo de guerra, sin embargo se hubieran cometidos delitos de tal gravedad que, en conformidad a la ley, procede que conozcan tribunales militares que actúen con procedimientos de tiempo de guerra. Quedaría siempre esa duda, esa inquietud y, posiblemente, la interpretación podría ser distinta de la que la Comisión quisiera dar.

Agrega que le agrada la excepción en los términos en que está redactada, porque responde a la idea de salvaguardar la situación que están viviendo; porque sabe que, si se produce un delito grave contra la seguridad del Estado, es un delito que proviene de un adversario externo que está en casa. Esa es la realidad. Nadie va a tener la ingenuidad de pensar que un atentado contra la seguridad del Estado no tendrá el origen a que se refiere. Enseguida, Chile en este instante está sufriendo una agresión externa sumamente grave, y puede darse el caso de que no sea conveniente que el país declare el "estado de asamblea" o el "estado de sitio", porque, ¿de qué otra manera podría, en definitiva, establecerse que realmente existe el tiempo de guerra externa o interna? En el hecho se va a estimar que existe el tiempo de guerra externa cuando se haya declarado el "estado de asamblea", que es el llamado a reconocerla, y que existe estado de guerra interna cuando se haya declarado el "estado de sitio". Pues bien, puede ser inconveniente para el país en estos mismos instantes. Podría el día de mañana levantarse prácticamente el "estado de sitio" y, sin embargo, tener aplicación esta norma, porque podría darse el caso de atentados contra la seguridad del Estado de tal gravedad que sería conveniente que conocieran de ellos los tribunales de acuerdo con los procedimientos de tiempo de guerra. Por eso, .se inclina por la redacción propuesta por la señorita Ministro.

El señor LORCA señala que por cierto, es partidario de un esquema que resguarde este principio de que están hablando. No puede oponerse a ello; sería absurdo después de todas las consideraciones que ha formulado al respecto. En todo caso cree que esta materia debe conciliarse con un criterio que produzca el mal menor frente a la forma como se expondrá en la legislación.

Agrega que si la fórmula propuesta por el señor Bertelsen es posible sería partidario de llevarla a cabo, porque concilia tanto el interés por mantener el principio propuesto por la señorita Ministro, como la necesidad de presentar una mejor imagen, evitando los inconvenientes que se producen con el artículo 86 de la constitución.

Añade que concuerda con la señorita Ministro en que la situación que se vive es extremadamente grave. Lo que ha dicho sobre la Corte Suprema no lo sabía. Sólo estaba en conocimiento del fallo redactado por don Enrique Correa que, a su juicio, es la verdadera y sana doctrina. Por eso, había hecho presente que si la Corte Suprema ya había sentado jurisprudencia sobre la materia, no era conveniente que en la Constitución o en un acta constitucional se la dejara establecida. Pero la señorita Ministro ha explicado una serie de situaciones, que le llevan a la conclusión de que no pueden dejar de hacerlo, porque, de lo contrario, caerían en una situación de absoluta indefensión frente a todos los problemas que se están produciendo y que en estos últimos días se

han producido.

El señor BERTELSEN expresa que con la libertad que le da el no haber intervenido en absoluto en la elaboración del Acta Constitucional Nº 4, insiste en el punto de vista del alcance de los regímenes de emergencia.

Al respecto señala que el régimen de 1833 fue mucho más sabio que los sistemas posteriores. Insiste en que el régimen cíe excepción parte de la base de que hay una situación realmente excepcional que no puede enfrentarse adecuadamente con las normas y atribuciones normales, Expresaba ese régimen que en caso de una situación excepcional —sobre todo el estado de sitio— se suspendía la vigencia de la Constitución. Lo que permitía que no sólo quedara transitoriamente suspendidas las garantías constitucionales, sino, en definitiva, que el ejecutivo tuviera atribuciones mucho mayores que las que tenía normalmente, no entrabadas por otros poderes públicos. Entre otras cosas, un estudio que tiempo atrás inició sobre los regímenes de excepción durante las tres primeras décadas, hasta 1861, le mostró que a veces se daban al Ejecutivo atribuciones para destituir empleados públicos, lo cual no deja de ser una medida bastante sana que quizás convendría haber aplicado en Chile como régimen de excepción. Para el Ejecutivo lo mejor habría sido destituir empleados públicos pasando sobre el procedimiento normalmente establecido. Algo se hizo en algunos sectores, como en el universitario. Piensa que es preciso revisar las formas cómo se ha enfocado el régimen de excepción, el cual no sólo debe ir dirigido a suspender los preceptos relativos a las garantías constitucionales, sino que también a robustecer en forma especial, en esas circunstancias, las atribuciones del Gobierno, lo que involucra, a veces, la disminución de las atribuciones de los otros poderes públicos.

Agrega que si existe una situación excepcional, cree que es lícito permitir la aplicación de procedimientos excepcionales, como son la actuación de tribunales militares en tiempo de guerra por considerar que lo dicho por el profesor Bernales es bastante ilustrativo en cuanto al sentido de estos procedimientos. Desde luego, aquéllos tienen una efectividad ejemplarizadora en algunos sectores, que no son sólo en la tropa. Debe pensarse en un caso de guerra interna en que sistemáticamente se ataca a los soldados; ahí seria legítima la actuación de los tribunales militares en tiempo de guerra. Naturalmente, también hay que tener en cuenta la seguridad jurídica. En ese sentido, está de acuerdo con los señores Carmona y Lorca.

A su modo de ver, para que fuera procedente la excepción de la superintendencia de la Corte Suprema sobre los tribunales militares debería haber realmente una situación de guerra y existir la declaración, porque, en caso contrario, se daría paso a una serie de posibilidades inimaginables que

podrían poner en peligro la seguridad jurídica de los particulares. No debe olvidarse tampoco que si hay un período de normalidad jurídica y se produce un atentado contra una autoridad, si es un hecho aislado y no es necesario declarar el estado de excepción, se enfrentará con los procedimientos jurídicos en vigencia.

El señor LORCA consulta al señor Bernales si, de acuerdo con esta disposición, se amplía o se restringe lo actualmente existente sobre competencia, en relación con la Corte Suprema.

El señor BERNALES (Profesor de Derecho Procesal) contesta que se mantiene, pero explica que hace tiempo en la Universidad Católica se hizo una investigación sobre este punto, y se llegó a la conclusión que la Corte Suprema, a medida que se han ido dictando leyes para crear nuevos tribunales especiales —durante un tiempo no se crearon—, ha manifestado un apetito bastante grande por apoderarse de ellos. Por ejemplo, este apetito se evidenció con los tribunales especiales del trabajo, que quedaron fuera de todos los demás tribunales. La Corte Suprema los tomó bajo su férula, cosa muy saludable en ciertos aspectos, incluso ocurrió esto con el tribunal de comercio al que también se podía recurrir de queja. Por eso, pensándolo bien, le agrada más la redacción de la alternativa de la segunda parte del inciso primero, que dice: "Se exceptúan de esta norma los tribunales militares que actúen de acuerdo con procedimientos de tiempo de guerra", porque si se le tiene confianza a quien cuida la comunidad, al Ejecutivo, para determinar en qué casos deben intervenir dichos tribunales no tienen que entrar en distinciones acerca de si hay guerra interna, guerra externa, etcétera.

El señor ORTUZAR (Presidente) hace presente que el artículo 9° del Decreto Ley 1.009 dice: "Con todo, en los casos de estado de sitio en grado de Seguridad Interior o en grado de Simple Conmoción Interior" —el grado actual— "conocerán, en todo caso, los Tribunales Militares de tiempo de guerra de los delitos a que se refieren los artículos 4° y 5° a), 5° b) y 6° letra c), d) y e) de la Ley de Seguridad del Estado".

Agrega que, el artículo 4° letra a) de la Ley de Seguridad Interior del Estado dice: "Los que inciten o induzcan a la subvención del orden público o a la revuelta, resistencia o derrocamiento del Gobierno constituido y los que con los mismos fines" cometan los delitos de los Títulos tales y cuáles.

Por otra parte el artículo 5° letra a) dice: "Los que con el propósito de alterar el orden institucional o la seguridad pública o de intimidar a la población, atentaren contra la vida o integridad física de las personas, sufrirán la pena de presidio mayor en cualquiera de sus grados. Si se diere muerte a la víctima del delito o si se le infirieren lesiones graves, se aplicará la pena en su grado

máximo".

Añade que el artículo 6° letra c), dice: "Los que inciten, promuevan o fomenten, o de hecho y por cualquier medio destruyan, inutilicen, paralicen, interrumpan o dañen las instalaciones, los medios o elementos empleados para el funcionamiento de servicios públicos o de utilidad pública o de actividades industriales, mineras, agrícolas, comerciales, de comunicación, de transporte y de distribución...'

Asimismo, señala la letra d): "Los que inciten, promuevan o fomenten, o de hecho y por cualquier medio destruyan, inutilicen o impidan el libre acceso a puentes, calles, caminos u otros bienes de uso público semejantes".

Por otra parte la letra e): "Los que inciten, promuevan o fomenten, o de hecho envenenen alimentos, aguas o fluidos destinados al uso o consumo público".

El señor CARMONA insiste en su punto de vista porque no está de acuerdo con esto sino sobre la base de que las excepciones reconozcan situaciones reales. No es partidario de dejar resquicios. Y cree que esto es una forma de dejarlos.

Debe recordarse que la Unidad Popular estuvo a punto de crear la ficción de la guerra civil, que pudo haber trasladado a la ley, transformando a sus censores en delincuentes sujetos a este tipo de jurisdicción.

El señor ORTUZAR (Presidente) acota que cree muy digno de considerar el planteamiento del señor Carmona en la disposición definitiva de la Carta Fundamental. Pero, como ahora están viendo el acta constitucional, cree que en esta sería conveniente mantener la alternativa de la segunda parte del inciso primero.

El señor CARMONA replica que el cambio se puede producir estando vigentes las actas constitucionales, es decir, que no sea la misma Constitución la que nos rija, sino que sigan vigentes dichas actas y que ellas se tomen como modelo para seguir.

Agrega que también hay que tomar en cuenta que toda la concepción jurídica que tenían para la defensa del Gobierno y del Estado cayó durante el régimen de la Unidad Popular, porque todos suponían —La Constitución, la ley, la Ley de Seguridad Interior del Estado, la Ley de Defensa de la Democracia— que el Gobierno no iba a alentar la subversión, es decir, la conspiración en contra de la institucionalidad mediante la cual él había asumido. Entonces, todo esto se dio vuelta. Por eso, es enemigo de la posibilidad de crear ficciones o de usar procedimientos que en un momento determinado no reflejen la realidad de las cosas. Estima que es preferible que reconozcan la situación real de guerra.

Está de acuerdo con la norma, pero sobre esa base.

El señor BERNALES (Profesor de Derecho Procesal) señala que le parecen muy interesantes las opiniones del señor Carmona. Lo que pasa es que, cuando suceden esas cosas tan irregulares, como cuando el Estado está en contra de sus propios fines, en contra de la institucionalidad, no hay manera de hacer imperar la ley.

Añade que lo natural es que uno se mantenga como buen padre de familia, cuidando sus propios intereses. Cuando se va en contra del esquema jurídico, entonces ya la existencia se liquida.

Si suponen que las Fuerzas Armadas van a estar infiltradas y van a ir en contra de los intereses de la seguridad nacional y en contra de sí mismas, evidentemente no hay ley que valga, ni posibilidad alguna de ley.

Por eso, la Comisión debe actuar sobre la base de los antecedentes que conocen, con confianza y fe en las cosas que ven y protegiéndose de aquello que pasó, y precisamente, están tratando de velar por los tribunales militares con el objeto de que no estén sometidos a un poder civil y se mantenga la seguridad nacional.

—Se levanta la sesión.

ENRIQUE ORTUZAR ESCOBAR,
Presidente

RAFAEL EYZAGUIRRE E.
Secretario

REPUBLICA DE CHILE

Actas Oficiales de la Comisión de Estudio de la Nueva Constitución Política de la República

SESION 335ª, CELEBRADA EN MARTES 27 DE DICIEMBRE DE 1978

Revisión de la preceptiva constitucional referente a la superintendencia directiva, correccional y económica de la Corte Suprema, especialmente, en lo que concierne a la excepción de los tribunales militares en tiempo de guerra

La Comisión se reúne bajo la presidencia del señor Enrique Ortúzar Escobar y con asistencia de sus miembros señores Raúl Bertelsen Repetto; Juan de Dios Carmona Peralta; Gustavo Lorca Rojas, y señora Luz Bulnes Aldunate.

Asiste también, especialmente invitado, el General señor Carlos Mackenney V., Auditor del Ejército.

Actúan de Secretario, don Rafael Eyzaguirre Echeverría, y de Prosecretario, don Rafael Larraín Cruz.

El señor ORTLJZAR (Presidente) declara, en el nombre de Dios, abierta la Sesión.

ORDEN DEL DIA

NORMAS CONSTITUCIONALES RELATIVAS A LA SUPERINTENDENCIA DIRECTIVA, CORRECCIONAL Y ECONOMICA DE LA CORTE SUPREMA DE JUSTICIA SOBRE LOS TRIBUNALES DE LA NACION

El señor ORTUZAR (Presidente) da a conocer, en primer término, las excusas de la señorita Ministro de Justicia por no asistir a esta sesión debido a que se encuentra en una reunión en el Ministerio del Interior, e igualmente, hace saber que el Auditor General de Aviación, General de Brigada Aérea don Carlos Jiménez Arratia, ha expresado que no podrá asistir a la Comisión en el día de hoy, pero que le será muy grato concurrir en cualquiera otra oportunidad en que se estime necesaria su presencia.

Manifiesta, enseguida, que ha llegado a la Comisión el Auditor General del Ejército, don Carlos Mackenney, cuya ilustrada opinión les interesa conocer respecto del tema relativo a la superintendencia directiva, correccional y económica que corresponde a la Corte Suprema respecto de todos los tribunales de la Nación, y a la conveniencia de establecer una excepción acerca de los tribunales militares en tiempo de guerra.

Sobre el particular, hace presente al General señor Mackenney que en la Comisión se han emitido o avanzado, en principio, diversas opiniones, y una de éstas incide en que no sería conveniente establecer una norma constitucional expresa sobre esta materia, por cuanto la Corte Suprema ya habría establecido una jurisprudencia uniforme en el sentido de que su superintendencia no se extiende a los tribunales militares en tiempo de guerra; pero, sin embargo, la señorita Ministro de Justicia hizo presente a la Comisión que este fallo o esta jurisprudencia había tenido un voto en contra y que existía la probabilidad de que pudiera en cualquier momento ser revisada, y, en este sentido, algunos de los miembros de la Comisión han estimado que es conveniente un

pronunciamiento explícito y consignar la excepción.

Agrega que en cuanto a los términos en que debe ser establecida la excepción, también se han vertido diferentes opiniones en la Comisión, y es así como algunos de sus miembros piensan que debe decir relación a los tribunales militares en tiempo de guerra externa o interna, pero siempre que exista una real situación bélica, y otros —esta opinión aparece patrocinada por la Ministro de Justicia, señorita Mónica Madariaga—, consideran que la excepción debe comprender a los tribunales que actúen de acuerdo con procedimientos de tiempo de guerra, de manera que queden comprendidos todos aquellos delitos de gravedad que establece la ley de Seguridad del Estado, aun cuando ellos ocurran en situaciones que no sean propiamente de guerra.

Explica que sobre este particular la Comisión ha estimado de la mayor importancia conocer, en primer término, la opinión del señor Auditor General del Ejército, quien les honra hoy día con su visita, y a quien ofrece, desde luego, la palabra.

El señor MACKENNEY (Auditor General del Ejército) agradece, en primer lugar, la distinción de que se le ha hecho objeto al invitársele a esta sesión, y expresa que, aunque, en realidad, la invitación la recibió en el día de ayer, ya había sido advertido la semana pasada de que la Comisión deseaba oír su opinión y, después, la del Almirante Vio y la del General Jiménez, Auditores Generales de la Armada y de la Fuerza Aérea, respectivamente. Añade que, por desgracia, ninguno de ellos pudo concurrir, y él, en este pequeño intervalo, no ha podido consultar en el ámbito institucional —propiamente, del Ejército—, qué es lo que se piensa sobre el tema, por lo que su opinión la dará a título personal, sin perjuicio de considerar la conveniencia de que en definitiva se pregunte sobre el tema a los tres institutos armados, o bien, al Comité de Auditores Generales, para que en forma tridimensional, a nivel de Fuerzas Armadas, se emita un pronunciamiento definitivo.

Tocante al tema propiamente en cuestión, anota que es efectivo que hay jurisprudencia unánime de la Corte Suprema en el sentido de que la superintendencia directiva, correccional y económica que tiene ese tribunal sobre todos los tribunales del país no se aplica a los tribunales militares de tiempo de guerra, pero, no obstante esto —y tiene un legajo donde consta que ha habido votos divergentes sobre la materia—, el asunto podría ser controvertido e, inclusive, piensa que en un momento determinado la jurisprudencia podría cambiar, aunque no es algo respecto de lo cual él pueda adelantar una opinión, pues debe guardar el debido respeto que le merece la Corte Suprema, de la que forma parte, y no adelantar juicios sobre la materia.

Agrega que, efectivamente, existen algunos recursos pendientes respecto de

los cuales no se sabe realmente qué va a ocurrir, cuál va a ser la votación que se origine en la Corte Suprema ante recursos de queja que se han planteado, relacionados derechamente, en algunos casos, con la inaplicabilidad de ciertos artículos o disposiciones legales, sea del Código de Justicia Militar o de determinados decretos leyes, motivo por el que comparte plenamente lo que manifestaba la señorita Ministro de Justicia en este aspecto.

Cree —reitera que lo hace a título personal, porque no quiere dejar "amarrada" a su institución, el Ejército—, que el artículo 72 del Código de Justicia Militar es bastante claro al respecto, porque, hablando de los tribunales militares en tiempo de guerra, dice que "la jurisdicción militar de tiempo de guerra comprende el territorio nacional declarado en estado de asamblea o de sitio, sea por ataque exterior o conmoción interior, de acuerdo con el número 17 del artículo 72 de la Constitución Política, y el territorio extranjero ocupado por las armas chilenas"; de tal modo, entonces, que la jurisdicción militar de tiempo de guerra, conforme a la actual legislación, es aplicable no sólo en el caso de guerra externa, sino, también, evidentemente, en el caso de conmoción interior. Estima que como se hace referencia al número 17 del artículo 72 de la Carta Fundamental, lógicamente tendrían que remitirse ahora al decreto ley Nº 527 y, evidentemente, al Nº 640, que es el que estableció las diferentes etapas de los estados de sitio.

Reitera que, en consecuencia, legalmente hablando, en su opinión a título personal, la Corte Suprema no debería tener la superintendencia directiva, correccional y económica de todos los tribunales de la Nación, y habría que hacer una excepción para dejar en claro de una vez por todas este asunto.

Considera que si el Título III del Código de Justicia Militar, al hablar de la jurisdicción militar de tiempo de guerra, dice que el Comandante en Jefe ejerce la jurisdicción plena, no sólo por formar parte de los tribunales militares de tiempo de guerra, sino por tener también la jurisdicción disciplinaria e, inclusive, la posibilidad de dictar bandos que, aplicando el procedimiento militar, tienen carácter penal, parece conveniente estatuir una disposición en que se diga, lisa y llanamente, que lo dispuesto en este artículo 86 de la Constitución Política no se aplicará a la jurisdicción militar en tiempo de guerra, porque, a su juicio, hay tres aspectos en este precepto, que son: la superintendencia, la inaplicabilidad y la competencia de la Corte Suprema, de manera que habría la posibilidad de agregar un inciso final o un inciso segundo nada más que para los efectos de la superintendencia directiva, correccional y económica.

El señor ORTUZAR (Presidente) pregunta al señor Mackenney cuál sería su idea sobre la sugerencia que hizo la señorita Ministro de Justicia en la Comisión, en el sentido de que esta excepción comprendiera incluso a los tribunales

militares que actúan de acuerdo con los procedimientos de tiempo de guerra.

El señor MACKENNEY (Auditor General del Ejército) explica que, en realidad, no ha traído preparado absolutamente nada, pero reitera que el artículo 72 del Código de Justicia Militar, aprobado en 1925, establece que la "jurisdicción militar de tiempo de guerra comprende el territorio nacional declarado en estado de asamblea o de sitio, sea por ataque exterior o conmoción interior", etcétera.

El señor ORTUZAR (Presidente) pregunta al señor Mackenney si esa disposición rige sin que se haya declarado el estado de sitio o el de asamblea.

El señor MACKENNEY (Auditor General del Ejército) expresa que, evidentemente, así se entiende el precepto.

La señora BULNES estima que eso también está de acuerdo con los decretos leyes Nos. 640 y 1.009, siendo este último el que hace aplicable el procedimiento de tiempo de guerra respecto de ciertos delitos señalados en la ley de Seguridad Interior, porque hoy el estado de sitio está regulado en cuatro grados, en algunos de los cuales entran a actuar los tribunales militares de tiempo de paz, salvo que se cometan determinadas infracciones en que vuelven a tener competencia los tribunales militares de tiempo de guerra.

Agrega que hoy día, como se está en estado de sitio en grado de simple conmoción interior, rige la jurisdicción de los tribunales militares en tiempo de paz, a menos que se cometan los delitos señalados en determinados artículos de la ley de Seguridad Interior, en cuyo caso reaparece el procedimiento de tiempo de guerra, con lo que, en el fondo, se trata de que no pueda interponerse y no esté vigente el recurso de queja.

El señor LORCA acota que es mucho más amplia, por lo tanto, la segunda excepción que se propone.

La señora BULNES estima que efectivamente es más amplia esa excepción porque excluiría, por su gravedad, la superintendencia de la Corte Suprema respecto de los delitos cometidos en un período de mayor normalidad. Recuerda que en la sesión última usó un término que tal vez no era muy jurídico, pero que se atenía a los hechos, al hablar de los delitos de la guerra en su concepto moderno, que es distinto de la noción tradicional de dos ejércitos que se enfrentan en una frontera.

El señor MACKENNEY (Auditor General del Ejército) anota que abona esa tesis el hecho de que un Código dictado en diciembre de 1925 ya se puso en el caso de que la jurisdicción —insiste en este punto— se ejerce en todo el territorio de

la República declarado en estado de asamblea o de sitio, sea por ataque exterior o por conmoción interior, y en este momento se está en estado de sitio por conmoción interior, aunque se trata del último grado, según el decreto ley Nº 640.

El señor ORTUZAR (Presidente) considera que, de acuerdo con la legislación vigente, es necesario, para que puedan actuar los tribunales militares de tiempo de guerra, que se declare previamente el estado de asamblea o el de sitio por conmoción interior, por lo que, entonces, pregunta qué ocurre si en una situación de normalidad institucional en que no existe dicha declaración, se producen hechos que realmente constituirían delitos de tiempo de guerra. Hace notar que parecería que mientras no se cumpla ese requisito previo no podrían conocer los tribunales militares.

El señor MACKENNEY (Auditor General del Ejército) estima que no ocurre así, porque el decreto ley Nº 640 se puso, precisamente, en esa situación y señaló en su artículo 6° ó 7° que en las dos primeras etapas se aplicaba el procedimiento y la penalidad, pero que en las dos últimas, letras c) y d), sólo regía el primero, ya sin el aumento de la pena, sino con el tipo de sanción propio de tiempo de paz.

La señora BULNES acota que sucede así salvo el caso de los delitos que están en los artículos 4°, 5° y 6° de la ley de Seguridad Interior del Estado.

El señor MACKENNEY (Auditor General del Ejército) explica que esos delitos se encuentran agregados por el decreto ley Nº 1.009, pero que, en todo caso, el decreto ley Nº 640 se puso, precisamente, en esa alternativa.

El señor LORCA piensa que, en el fondo, se estaría constitucionalizando este precepto relativo a la excepción.

La señora BULNES señala que, en realidad, se está reafirmando la situación anterior, porque la Constitución de 1925 contiene una disposición que entrega la superintendencia a la ley.

El señor LORCA agrega que precisamente, eso es lo que iba a decir cuando hablaba de que la Corte Suprema tiene la superintendencia directiva, correccional y económica de los tribunales de la República, de acuerdo con la ley.

El señor MACKENNEY (Auditor General del Ejército) anota que así lo establece el actual artículo 86 de la Constitución.

La señora BULNES entiende que si el Código de Justicia Militar expresa que no

procede recurso alguno, es la ley la que excluye la revisión de la Corte Suprema, porque la propia Carta Fundamental es la que entregó a aquélla la extensión de la superintendencia.

El señor BERTELSEN hace notar que, en todo caso, no se entregó la privación de la superintendencia.

La señora BULNES pregunta qué diferencia existiría en este caso.

El señor BERTELSEN explica que cuando se suprime algo no se ejercita en absoluto y que lo que la Constitución estaría entregando, de acuerdo con una posible interpretación, es la forma de ejercicio de esta superintendencia que la Corte Suprema tendría sobre todos los tribunales de la Nación. Reitera que esa es una interpretación.

La señora BULNES acota que ahí está el problema.

El señor MACKENNEY (Auditor General del Ejército) cree que, precisamente, por ese motivo, sería conveniente aclararlo de una vez por todas, porque no tiene objeto dejar esto entregado a una interpretación —o como quiera llamarse— que volverá a producir el problema.

Hace presente que dará lectura a una sentencia de la Corte Suprema, que data del 13 de noviembre de 1973, cuyo contenido se ha seguido manteniendo, pero de modo mucho más breve:

"Vistos:

"Con el mérito del informe del señor Fiscal y teniendo además, presente:

"1°. — Que, declarado el país en estado de guerra por los DL. 3 y 5, de 11 y 25 de septiembre último, situación excepcional que actualmente se mantiene, rigen para todo el país las leyes de la guerra, entre las cuales figuran las normas del Código de Justicia Militar que establecen los Tribunales Militares en Tiempo de Guerra;

"2°,— Que los Consejos de Guerra, contra uno de los cuales se ha deducido el recurso de que se trata, están sometidos jurisdiccionalmente al General en Jefe del territorio respectivo, quien tiene las facultades omnímodas, y para ejercer sobre ellos la jurisdicción disciplinaria (Art. 74 del Código de Justicia Militar);

"3.— Que por razones obvias, el Tribunal Ordinario Superior, que es la Corte Suprema, no puede ejercer poder jurisdiccional respecto de la función de mando militar propia y exclusiva del General en Jefe en el territorio declarado

en estado de guerra;

"4°- Que en consecuencia, aprobada por dicha autoridad militar la sentencia que es objeto del presente recurso, como tendría que haberlo sido, es evidente que esta Corte carece de jurisdicción para pronunciarse disciplinariamente respecto de ella, y con mayor razón carecería de tal jurisdicción cuando, como en el caso de autos, no aparece establecido que respecto del fallo del Consejo de Guerra haya emitido pronunciamiento la indicada autoridad militar en tiempo de guerra;

"5°- Que los aludidos principios" —éste es el punto más importante— "están ya contenidos en el Mensaje con que el 3 de junio de 1874, el Presidente de la República envió al Congreso Nacional el proyecto de Ley de Organización y Atribuciones de los Tribunales, mensaje donde dice refiriéndose a la jurisdicción de los Tribunales Ordinarios: "Regla tan general y absoluta no podía sin embargo establecerse sin admitir numerosas excepciones basadas ya en las disposiciones insuperables de la Constitución Política, ya en la necesidad de la pronta, expedita y desembarazada represión de los delitos cometidos en el servicio de las armas"; ", etcétera.

El señor ORTUZAR (Presidente) considera que las disposiciones actualmente vigentes serían las de los artículos 8 y 9 del decreto ley Nº 640, contenidos en el artículo 8° del decreto-ley Nº 1.009, que dicen:

"Artículo 8°.- Cuando se declare el estado de sitio en grado de Seguridad Interior o en grado de Simple Conmoción Interior, regirán las disposiciones del Título II del Libro I del Código de Justicia Militar, relativo a los Tribunales Militares de tiempo de paz, con su propia jurisdicción y se aplicarán las normas del Título II del Libro II del mencionado Código, sobre procedimiento penal en tiempo de paz y la penalidad establecida para este tiempo aumentada en uno o dos grados".

"Artículo 9º.- Con todo, en los casos de estado de sitio en grado de Seguridad Interior o en grado de Simple Conmoción Interior conocerán, en todo caso, los Tribunales Militares en tiempo de guerra de los delitos a que se refieren los artículos 4° y 5° a), 5° b) y 6° letras c), d) y e) de la Ley de Seguridad del Estado".

El señor MACKENNEY (Auditor General del Ejército) concuerda con el señor Ortúzar, y agrega que, si no se equivoca, esto modifica los artículos pertinentes del decreto ley Nº 640, porque el artículo 8° del decreto-ley Nº 1.009 dice: "Sustituyese los artículos 7° 8° y 9º del decreto ley Nº 640…", o sea, el decreto ley Nº 640, modificado por el Nº 1.009, es lo actualmente vigente.

El señor ORTUZAR (Presidente) expresa al General señor Mackenney que, al parecer, por lo que les manifestó al comenzar la sesión, él no ha tenido oportunidad de conversar sobre este asunto con su institución desde un punto de vista institucional, ni con el Almirante Vío ni con el Auditor General de Aviación, de manera que las opiniones de ellos no las conoce, lo que reviste importancia para saber si sería conveniente invitarlos a otra reunión o si se podría evitarles esa molestia.

El señor MACKENNEY (Auditor General del Ejército) explica que el día jueves último, tomó contacto con el Almirante señor Vío y le preguntó si estaba invitado a la Comisión, a lo que le respondió que no le había llegado ninguna invitación, y aun cuando algo conversaron sobre el tema, la opinión de él no podría manifestarla.

Agrega que, en la mañana de hoy, conversó con el Auditor General de la Fuerza Aérea, General señor Carlos Jiménez, quien le pidió que lo excusara ante la Comisión, y la verdad es que su opinión tampoco podría manifestarla.

Hace notar que, institucionalmente, él depende del Comandante en Jefe del Ejército, General señor Pinochet, y del Vicecomandante en Jefe del Ejército, a quienes no ha llegado una consulta de este tipo; pero, en todo caso, está emitiendo una opinión de la cual se hace responsable, desde luego, como Auditor General del Ejército, en el sentido de que le parece que ésta es la norma lógica que debería aplicarse dentro de la jurisdicción militar en tiempo de guerra. Expresa que el sentir de la institución no lo puede dar a conocer a la Comisión porque esto le llegó sólo ayer y él labora en el edificio "Diego Portales" y, además, en la Auditoría General del Ejército, de modo que está totalmente "copado" de trabajo.

El señor ORTUZAR (Presidente) ofrece la palabra a los miembros de la Comisión que deseen hacer alguna otra consulta al General señor Mackenney, con el objeto de no retenerlo más, ya que tareas muy importantes lo están reclamando.

Agradece, enseguida, al General señor Mackenney la información proporcionada, que ha sido muy interesante y muy útil para que la Comisión pueda tomar una decisión sobre esta materia.

El señor MACKENNEY (Auditor General del Ejército) expresa, al hacer abandono de la Sala, que le es muy grato quedar a las órdenes de la Comisión.

El señor ORTUZAR (Presidente) pregunta a los miembros de la Comisión si después de lo que expresó el General señor Mackenney a título personal, creen conveniente pedir oficialmente la opinión a cada una de las tres instituciones

armadas, para que no parezca que no se las ha considerado en la forma debida.

Los señores BERTELSEN y CARMONA proponen solicitar su opinión a los Auditores Generales de las tres ramas de las Fuerzas Armadas.

El señor ORTUZAR (Presidente) estima que, en consecuencia, se pedirá la opinión de los tres Auditores, por escrito y específicamente sobre los puntos concretos, para que ellos se pronuncien también de manera más concreta, motivo por el que esta disposición se dejarla pendiente hasta el momento en que llegaren las respuestas respectivas.

—Acordado.

—Se levanta la sesión.

ENRIQUE ORTUZAR ESCOBAR
Presidente

RAFAEL EYZAGUIRRE E.
Secretario

REPUBLICA DE CHILE

Actas Oficiales de la Comisión de Estudio de la Nueva Constitución Política de la República

SESION 336ª, CELEBRADA EN MARTES 10 DE ENERO DE 1978

1. — Cuenta de documentos recibidos.

Oficio de la señorita Ministro de Justicia, por el que solicita la opinión de la Comisión acerca de un proyecto que modifica la ley de cheques y cuentas bancarias.

2. — Discusión del proyecto mencionado en el número anterior.

3. —Oficio de CONARA sobre el estudio de las normas constitucionales relacionadas con las bases fundamentales de la Administración Pública.

La Comisión se reúne bajo la presidencia de don Enrique Ortúzar Escobar, con asistencia de sus miembros señores Raúl Bertelsen Repetto, Juan de Dios Carmona Peralta, Jaime Guzmán Errázuriz y Gustavo Lorca Rojas.

Actúa de Secretario, el señor Prosecretario don Rafael Larraín Cruz.

El señor ORTUZAR (Presidente) declara, en el nombre de Dios, abierta la sesión.

A continuación señala que ha llegado un oficio de la señorita Mónica Madariaga Gutiérrez, Ministro de Justicia, que dice:

"1. — El Fiscal del Banco Central de Chile ha propuesto a este Ministerio una modificación a la ley sobre Cuentas Corrientes Bancarias y Cheques, que consiste en reemplazar el actual texto del artículo 45°, por el siguiente:

"Artículo 45°— En los procesos criminales por los delitos contemplados en los artículos 22 y 44, procederá la excarcelación de acuerdo con las reglas generales. En todo caso, se exigirá, además, caución y no se admitirá otra que no sea un depósito de dinero de un valor equivalente.

En ningún caso dicha caución podrá ser inferior al importe del cheque, sus intereses y costas.

La responsabilidad civil del librador, podrá hacerse efectiva sobre la caución establecida en este artículo".

2.— El Departamento Asesor de esta Secretaría de Estado en informe evacuado acerca de la referida proposición, en relación con lo dispuesto en el artículo 1°, Nº 6, letra d) del Acta Constitucional Nº 3, estimó que no procede acoger la iniciativa legal propuesta.

3.— Adjunto al presente oficio, remito a Ud. los antecedentes mencionados, a fin de que esa H. Comisión tenga a bien emitir su autorizada opinión sobre el particular, ratificando el aludido informe, silo estima ajustado a su criterio".

"1. — El señor Fiscal del Banco Central de Chile don Roberto Guerrero ha propuesto a US. Una modificación a la Ley sobre Cuentas Corrientes Bancarias y Cheques, que consiste en reemplazar el actual texto del artículo 45°, por el siguiente:

"Artículo 45°. — En los procesos criminales por los delitos contemplados en los artículos 22 y 44, procederá la excarcelación de acuerdo con las reglas generales. En todo caso, se exigirá, además, caución y no se admitirá otra que

no sea un depósito de dinero de un valor equivalente.

En ningún caso dicha caución podrá ser inferior al importe del cheque, sus intereses y costas.

La responsabilidad civil del librador podrá hacerse efectiva sobre la caución establecida en este artículo".

2. — El actual texto del artículo 459 es el que transcribo a continuación:

"Artículo 45°.- En los procesos criminales por los delitos contemplados en los artículos 22 y 24, procederá la excarcelación de acuerdo con los reglas generales. Además, se exigirá caución y no se admitirá otra que no sea un depósito de dinero o efectos públicos de un valor comercial equivalente. Dicha caución no podrá ser superior al 50% del importe del cheque y de las costas judiciales, y se regulará atendiendo a las facultades económicas del reo.

Transcurridos tres meses desde el día en que el procesado fuere sometido a prisión preventiva, podrá otorgarse la excarcelación en conformidad con las reglas generales.

La responsabilidad civil del librador podrá hacerse efectiva sobre la caución a que se refiere este artículo".

3. — US. ha solicitado de este Departamento Asesor estudiar la proposición legislativa del señor Guerrero, en relación con lo dispuesto en el Acta Constitucional Nº 3, artículo 1°, Nº 6, letra d), que dispone que la libertad provisional es un derecho del detenido o sujeto a prisión preventiva y que en consecuencia, procederá siempre, a menos que la detención o prisión preventiva sea considerada por el Juez como estrictamente necesaria para las investigaciones del sumario o para la seguridad del ofendido o de la sociedad. Agrega que la ley establecerá los requisitos y modalidades para obtenerla.

4. — Con el objeto de dar cumplimiento a este mandato constitucional, precisando su alcance y armonizar sus preceptos con la legislación actual, esta Secretaría de Estado remitió al Excmo. Señor Presidente de la República un proyecto de decreto ley que modifica diversos artículos del Código de Procedimiento Penal sobre libertad provisional.

5. — El Proyecto de decreto ley referido en el número anterior tiene por objeto conciliar el precepto constitucional con la actual preceptiva sobre la materia contenida en el Código de Procedimiento Penal y no importa modificar en forma profunda todo el sistema de la libertad provisional, lo que se considera en el estudio de la reforma orgánica del Código de Procedimiento Penal. Una

sustitución total del régimen requeriría una revisión de todas las normas relativas a la coacción personal durante el proceso, por cuanto no debe olvidarse que las disposiciones relativas a la libertad provisional forman parte del sistema de la coacción personal del inculpado, junto con las que regulan el arresto, la detención y la prisión preventiva y de dicho sistema no pueden descordinarse, porque la libertad provisional es una forma de que no se cumpla la privación de libertad durante el proceso, a cambio de una caución, evitando así o disminuyendo los efectos nocivos que muchas veces presenta.

6. — Aunque no es del caso entrar al análisis del problema relativo al principio de inocencia, se dice que, durante el proceso el reo tiene él "estado jurídico" de inocente, en tanto que no se declare por sentencia su culpabilidad; pero puede "sospecharse" (Art. 252 C.P.P.) o "presumirse" (Arts. 246, 247 C.P.P.) su responsabilidad, en juicios de carácter siempre provisorios, para los efectos de declarar la obligación del procesado de ponerse a la disposición de la colectividad, representada por el Estado y éste por el Tribunal, para contribuir eficientemente a la actuación de la potestad de la justicia (Art. 246 C.P.P.) y hacer regir a su respecto las medidas de cautela sobre su persona mediante el cumplimiento de la sentencia que se dicte (Arts. 76, inc. 2 C.P.P.). Debido a que la libertad está garantizada constitucionalmente, la detención o prisión sólo puede ser ordenada en la medida de la más estricta necesidad y mientras ésta necesidad dure (Art. 356 C.P.P.). El precepto del Acta Constitucional aleja duda sobre esta materia.

7. — En todo caso, el Acta ha proclamado claramente que la excarcelación es un derecho y que procede siempre, lo cual evidencia que sólo procede mantener la privación de libertad durante el juicio penal por excepción, cuando se cumplan ciertas condiciones.

No hay para esta norma constitucional otras causales de improcedencia de la excarcelación que las que ella misma menciona; esas causales son taxativas y su carácter excepcional conlleva su aplicación restrictiva.

8. — De las tres causales generales, las dos primeras se encuentran ya en nuestra legislación: las necesidades de las investigaciones del sumario y de la seguridad del ofendido. La tercera, en cambio, introduce un concepto nuevo: "la seguridad de la sociedad".

No cabe la menor duda que tratándose de los delitos contemplados en los artículos 22 y 44 de la Ley de Cuentas Corrientes Bancarias y Cheques no es estrictamente necesario para las investigaciones del sumario o para la seguridad del ofendido mantener en prisión preventiva al procesado y negarle la excarcelación, ya que éstos son cielitos formales que se configuran por el solo hecho de no consignar fondos suficientes dentro de tercero día de

notificados judicialmente los protestos y en ningún caso la excarcelación podría significar un riesgo para la seguridad personal del ofendido, como sucede con los delitos contra las personas.
Procede, en consecuencia, analizar la situación respecto del nuevo concepto "la seguridad de la sociedad".

Para concretar este concepto, es preciso considerar que "estrictamente necesaria para la seguridad de la sociedad" significa "estrictamente necesaria para defender a la sociedad de un peligro de daño".

No se alude aquí a la seguridad de la sociedad en abstracto, en cuanto significa proteger las bases fundamentales a que debe sujetarse el orden jurídico de la Nación; ni a los valores en que esas bases se sustentan; ni se trata de la seguridad en cuanto defiende el bien común, porque si se extiende así el concepto, todos los delitos deberían ser inexcarcelables, ya que de una u otra manera implican la violación de valores sociales y conducen a un daño social.

Tampoco es la seguridad nacional, en el sentido de la integridad del territorio, el normal desarrollo de la actividad ciudadana o la institucionalidad de la República, porque si se entiende así deberían ser inexcarcelables todos los delitos contra la seguridad del Estado contemplados en el Código Penal, en las leyes de Seguridad del Estado, de Armas y otras especiales.

Se trata solamente de un peligro jurídico para la sociedad, que existe cuando la amenaza o riesgo se proyecta como capaz de infligir al cuerpo social un daño jurídico en relación con el sistema que va a ser dominado por esta nueva norma constitucional, y esto ocurre cuando la contingencia consiste en el incumplimiento de las finalidades fundamentales del proceso, tanto de las que los son internamente específicas, cuanto como instrumento para hacer efectiva la ley penal.

Además de un peligro jurídico grave, éste ha de ser concreto, derivado de la situación específica del procesado, y no uno abstracto, porque siempre existe el riesgo de que el reo, si queda en libertad, se sustraiga a sus obligaciones procesales y evite el cumplimiento de la pena. Por tal motivo el peligro, aparte de ser jurídico, grave y concreto, ha de ser notorio, esto es, derivado de datos, indicios o presunciones que sirvan para emitir el juicio de probabilidades exigido.

9. — Entendido así el concepto de "seguridad de la sociedad" no cabe duda que no procede establecer o sujetar a los procesados por los delitos contemplados en los artículos 22 y 44 de la Ley sobre Cuentas Corrientes Bancarias y Cheques a una virtual inexcarcelación mientras no caucione su libertad provisional pagando el importe del cheque, sus intereses y costas.

Será el juez de la causa en los procesos por giro doloso de cheque quien determine en cada caso y de acuerdo con las reglas generales si concede la libertad provisional al procesado que importa un peligro para la seguridad de la sociedad.

Así también lo entiende el proyecto del Decreto Ley que modifica al Código de Procedimiento Penal en materia de libertad provisional, al suprimir los casos de inexcarcelación contemplados en los números primero a noveno del artículo 363 del citado cuerpo legal.

10. — Por las razones expuestas, estima este Departamento Asesor, salvo mejor parecer de V.S., que no procede acoger la iniciativa legal propuesta.

Saluda atentamente a V.S.,

DANIEL MUNIZAGA MUNITA
Abogado
Jefe Departamento Asesor
Subrogante.

El señor ORTUZAR (Presidente) señala que el artículo 45 de la ley de Cuentas Corrientes Bancarias y Cheques permite obtener la libertad bajo fianza del procesado mediante una caución que el juez pueda regular y que, en ningún caso, pueda ser superior al 50% del importe del cheque y de las costas judiciales. La verdad es que esta disposición ha venido a echar por tierra el ejercicio de la institución del cheque y esto es lo que preocupa al señor fiscal del Banco Central. Por ello, propicia una iniciativa de ley que tiene por objeto establecer que, en estos casos, la caución no podrá ser inferior al importe del cheque, sus intereses y costas.

Añade que el Departamento Asesor del Ministerio de Justicia ha estimado que este proyecto de ley podría ser contrario al acta constitucional que dispone que la libertad provisional procede siempre, salvo en los casos que señala.

Agrega que su impresión personal es que la Comisión no estaría en condiciones de evacuar una respuesta sin conocer, desde luego, un proyecto de ley respecto del cual no han sido tomados en consideración, que ya ha sido elaborado, que en estos instantes se encuentra en estudio en una de las Comisiones Legislativas y que trata de conciliar la norma del acta constitucional mencionada con las vigentes del Código de Procedimiento Penal, Piensa que en este proyecto de ley se esclarecerá el sentido y alcance de la frase del Acta Constitucional que dice que la ley establecerá los requisitos y modalidades para obtener la libertad provisional.

Sugiere que la Comisión, en su respuesta a la señorita Madariaga, le manifieste que no ha participado en la elaboración del texto del proyecto de ley que modifica el Código de Procedimiento Penal ni lo conoce, y por lo tanto, no está en condiciones de evacuar la consulta.

Añade que el fondo del problema también es complejo porque, por una parte, está la importancia de la institución del cheque y el hecho incuestionable de que en cierto modo afecta la seguridad de la sociedad el que este instrumento de pago prácticamente no tenga hoy día ninguna eficacia; por otro lado, está la disposición que permite establecer requisitos y modalidades para obtener la libertad bajo fianza, uno de los cuales, no cabe ninguna duda, es la caución. Por último, se trata de un delito formal que consiste en no haber consignado los fondos dentro del tercer día de notificado judicialmente el protesto.

Estima que es muy comprensible que siempre proceda la libertad bajo fianza tratándose de cualquier clase de delitos, porque hay duda respecto de la inocencia del inculpado, pero aquí existe casi una sentencia judicial ejecutoriada desde el momento en que quedó notificado el protesto y no se consignaron los fondos, por cuanto el delito ya ha sido constituido. Es una situación muy especial.

Por otra parte, agrega, son tanto los factores y de tal manera complejos que en ningún caso cree que podrían entrar a pronunciarse sobre esta materia, por lo menos sin conocer ese proyecto de ley y sin escuchar al fiscal del Banco Central.

El señor LORCA expresa que, además, de acuerdo con la disposición del acta constitucional, habrá que dar normas de tipo general respecto de los requisitos y modalidades para obtener la libertad provisional.

Añade que se han dado las bases constitucionales por las cuales ha de regirse la institución y la ley fijará su sentido y alcance. Entonces, para el caso de un solo delito, no pueden establecer disposiciones discriminatorias que no estén dentro del contexto de lo que dispondrá el Código de Procedimiento Penal. Si se comienza en esa forma, cada tipo de delito tendrá una norma distinta para el caso de la excarcelación y se romperá el cuadro que se quiso establecer a través del acta constitucional.

El señor BERTELSEN señala que, sin perjuicio de las observaciones del señor Presidente, y en las que ha insistido el señor Lorca, en cuanto a la conveniencia de proceder con criterios generales para establecer la normativa sobre excarcelación, piensa que, en este caso particular, no existe el motivo de inconstitucionalidad señalado por el departamento asesor del Ministerio de Justicia.

El texto del acta constitucional garantiza el derecho de obtener la libertad provisional, salvo que se considere estrictamente necesario no otorgarla, bien para llevar adelante las investigaciones del sumario o por razones de seguridad del ofendido o de la sociedad. Ese es el derecho y ésas son las excepciones. Otra cosa son los requisitos y modalidades para poder hacer efectivo el derecho.

Para obtener la excarcelación en el delito de giro doloso de cheques y, y en general, en cualquier tipo de delitos económicos que signifiquen un atentado contra otras personas, no ve Inconveniente alguno en colocar cauciones altas —en este caso sería el importe del cheque más los intereses y costas— para dar precisamente mayor seriedad al proceso criminal. Aquí no se está vulnerando en absoluto el derecho de obtener la libertad provisional si se coloca una caución satisfactoria.

El señor GUZMAN expresa que comparte íntegramente el punto de vista del señor Bertelsen y cree que ello se enlaza perfectamente con las últimas palabras del Presidente de la Comisión, quien acaba de decir que la caución constituye un requisito para obtener la libertad provisional y que la ley está facultada para establecer dichos requisitos y modalidades.

Agrega que el texto constitucional sobre libertad provisional contenido en el Acta Constitucional Nº 3 prohíbe que la ley establezca delitos inexcarcelables en razón de su sola naturaleza o tipo delictivo; prohíbe, por otra parte, que se deniegue la libertad provisional en razón de consideraciones que no sean las tres excepciones precisas que consigna el texto constitucional. Pero no impide, de manera alguna, que se establezcan requisitos o modalidades para obtener esa libertad provisional, que precisamente en el caso de un delito como el giro doloso de cheques es natural que sea una caución, como lo es, por lo demás, en la legislación actual, sólo que en este proyecto se pretende elevar la exigencia de dicha caución al monto total del importe del cheque más intereses y costas, lo que le parece de toda justicia.

Por eso, sería más bien partidario de evacuar una respuesta en el sentido de que la Comisión estima que no hay ninguna razón de inconstitucionalidad, desde el momento en que la persona que paga queda libre. Aquí no hay una situación de privación de libertad más allá de una exigencia que es una mera modalidad o requisito, cual es pagar el importe del cheque más intereses y costas. No hay una pena "anticipada", que considera grave como aplicación excesiva y distorsionada de la prisión preventiva en nuestro país, lo que justamente han querido eliminar a través del nuevo precepto constitucional. Le parece que la disposición se atiene perfectamente a la letra y al espíritu del texto del acta constitucional en materia de libertad provisional. Además, desde su punto de vista, es muy acertada y necesaria.

El señor ORTUZAR (Presidente) concuerda con lo dicho por los señores Guzmán y Bertelsen, y por eso señalaba la complejidad del fondo del problema, pero no se atrevería a ser tan enfático al sostener que el legislador puede libremente establecer los requisitos y modalidades que estime convenientes para la procedencia de la libertad provisional, ya que de esa manera se podría, llegar, en ciertos casos, hasta a desconocer el derecho mismo a esta libertad provisional.

Añade que, en el caso de este delito específico, no le merece duda alguna la disposición, y cree que no infringe la Constitución. Pero deben imaginarse una ley que, tratándose de otros delitos, estableciera una caución de tal envergadura que prácticamente hiciera imposible la excarcelación. Es evidente que ello estaría infringiendo el acta constitucional. Por eso, agrega, tendría cuidado en los términos que emplearán en esta respuesta para no llegar al extremo de que permita sostener el día de mañana que el legislador puede desconocer lo que la Comisión quiso preservar y defender. En consecuencia, cree que sería conveniente solicitar, por lo menos, el proyecto que legisla sobre el particular, porque, como decía con razón el señor Lorca, es lógico que exista cierta relación entre todas las iniciativas de ley que el día de mañana establezcan requisitos para lograr la libertad provisional y este proyecto de ley de carácter general que se ha estudiado ya por el Ministerio y que está en una de las Comisiones Legislativas. Es cierto —señala— que podrían limitarse a evacuar la consulta en los términos que se señalan, pero teniendo cuidado, eso sí, de referirse específicamente a este caso, no diciendo en términos tan amplios, como le pareció desprender de las exposiciones de los señores Bertelsen y Guzmán, que el legislador puede libre y soberanamente establecer los requisitos, pues podría darse el caso de que por esa vía se llegara a desconocer, en definitiva, el derecho que han querido defender.

El señor CARMONA expresa estar de acuerdo en referirse solamente a este caso. Considera que las apreciaciones de orden general son aventuradas, si se desea expresar una opinión en esta materia. En todo caso, es totalmente partidario de la idea de que el proyecto no vulnera la disposición constitucional.

Agrega que lo que sucede es otra cosa: antes de las modificaciones introducidas, y dadas las características muy especiales del delito en referencia, la libertad bajo fianza se entendía coincidente, en la práctica, con la extinción del delito por el pago del cheque más los intereses y las costas.

Entonces se producía una situación muy especial, pero propia de ese delito y de la necesidad que tiene la sociedad de establecer un documento de pago con características de seriedad bastante grandes, las que se esfumaron con las enmiendas que permitieron la posibilidad de esa libertad mediante la cancelación de una suma que no excediera el 50% del valor del cheque.

Por eso, estima que pueden evacuar la consulta, pero referida específicamente a este caso.

El señor LORCA señala que debería solicitarse también que se les "informe sobre aquellas disposiciones que se están discutiendo y que ya fueron aprobadas.

Si la Comisión quiere evacuar la consulta, no se opone; pero, a su juicio, sería preferible conocer un poco más sobre la materia, pues se les está consultando sobre la constitucionalidad del asunto que se les plantea. Entiende que no es sobre la conveniencia e inconveniencia de la solución que se da, Ese problema no tiene por qué apreciarlo la Comisión. Pero si se les pregunta sobre la constitucionalidad del asunto, por lo menos, deberían estar informados en general sobre lo que se está haciendo en la materia.

El señor GUZMAN expresa que le parece que hay un punto de vista unánime en la Comisión, y que los matices que se han señalado son complementarios.

En primer lugar, considera que sería conveniente responder solicitando al Ministerio de Justicia que les informe sobre cuál es el estado de tramitación y el contenido del proyecto sobre libertad provisional. Porque cree que todos los miembros de la Comisión experimentan sorpresa frente a la dilación que ha tenido el despacho de esta iniciativa legal tan importante para complementar un precepto de tanta trascendencia y que ya fue aprobado por la Junta de Gobierno, en septiembre de 1976, como norma constitucional, Cree que ésta sería la oportunidad propicia para reiterar esta inquietud por el punto y, al mismo tiempo, para solicitar alguna información o antecedentes respecto de cuál es el contenido del proyecto dentro del estado de tramitación en que se encuentra. En segundo lugar, le parece que no pueden condicionar la respuesta, porque, en realidad, como muy bien lo ha señalado el señor Lorca, se les está consultando sobre la constitucionalidad de un proyecto de precepto legal, y para eso no necesitan saber el contenido de la ley sobre libertad provisional. Lo necesitarían si se les estuviese consultando acerca de la conveniencia del precepto porque entonces podrían hacer valer, con razón, el argumento de que debe haber una armonía general entre todos los preceptos legislativos que se refieren a esta materia. Porque no conociendo el conjunto de preceptos legislativos que estarán contenidos en la ley complementaria del Acta Constitucional Nº 3, en materia de libertad provisional, no podrían dar una opinión fundada sobre el proyecto específico.

En ese sentido sí que pueden utilizar el raciocinio que acaba de hacer, como una segunda consideración, para no pronunciarse sobre la conveniencia del precepto y no asumir responsabilidades en torno del punto. No obstante que, privada o personalmente, pareciera haber simpatía de parte de los miembros

de la Comisión hacia el texto del proyecto relativo a este delito específico.

Pero, agrega, en realidad, es lógico que como Comisión no emitan un informe sobre la materia, desde el momento en que no conocen el conjunto de la legislación que se pretende aprobar sobre el particular.

En tercer lugar, entrando derechamente a responder la consulta sobre constitucionalidad, señalaría que esta Comisión estima que es perfectamente constitucional el artículo que se les ha propuesto, por las razones que se han señalado en las intervenciones anteriores. Y agregaría, como antecedentes o consideración fundamental, la que hace un momento hizo el señor Presidente, en el sentido de indicar que la Comisión ha tenido siempre un criterio claro para estimar que el legislador no puede, a pretexto de reglamentar o detallar la aplicación de algún precepto constitucional, vulnerar lo que constituye la esencia de éste. Incluso, dentro del anteproyecto de nueva Constitución que tienen provisionalmente aprobado, esto figura como una norma de tipo constitucional, que no fue incluida en las actas constitucionales por consideraciones del momento en que fueron aprobadas. Pero, a su juicio, aun cuando no constituya norma constitucional, es un principio que la Corte Suprema siempre debiera considerar como válido al, estudiar la constitucionalidad de una ley al analizar un recurso de inaplicabilidad.

Agrega que es evidente que, si una ley vulnera la esencia de un derecho constitucional con el pretexto de reglamentarlo, ella es inconstitucional, y puede ser declarada inaplicable por la Corte Suprema. Más aún, cree que debe serlo.

En ese sentido, le parece muy importante hacer la consideración. Porque, por ejemplo, es evidente que si en lugar de establecer que la caución no podrá ser inferior al importe del cheque, intereses y costas, se estableciera que el valor de la caución no podrá ser inferior al doble del valor del cheque, intereses y costas, la norma sería, a su juicio, inconstitucional, pues estaría vulnerando la esencia del derecho al desconocer el sentido de justicia que inspira el texto sobre la libertad provisional.

De manera, añade, que es muy importante hacer la consideración para que quede en claro que de ningún modo los miembros de la Comisión entienden —ni se puede desprender, por cierto, de la intervención del señor Bertelsen y de la suya— que el legislador esté facultado para establecer cualquier tipo de requisito o modalidad, sino que todos están contestes en la aclaración que formuló el señor Presidente y que forma parte del criterio más arraigado de esta Comisión desde el comienzo de su trabajo.

El señor ORTUZAR (Presidente) señala que, si le parece a la Comisión, se

informaría en esos términos y se aprovecharía la oportunidad para expresar a la señorita Ministro de Justicia la inquietud de la Comisión por la suerte que ha corrido hasta ahora el proyecto de ley que legisla sobre la materia.

—Acordado.

COLABORACION DE CONARA EN MATERIAS DE SU ESPECIALIDAD EN LA ELABORACION DEL ANTEPROYECTO DE NUEVA CONSTITUCION POLITICA DEL ESTADO. OFICIO RESPUESTA.

El señor ORTUZAR (Presidente) expresa que ha llegado a la mesa un oficio de CONARA que dice lo siguiente:

"1. — Por oficio de ANT., US. hace presente el acuerdo de la Comisión de su digna presidencia, en orden a solicitar la colaboración de la Comisión Nacional de la Reforma Administrativa, en materias de su especialidad, que serán incluidas en el anteproyecto de la Nueva Constitución Política de la República.

"2.— Junto con agradecer la colaboración requerida, en materias tan trascendentales para la reforma administrativa en que está empeñado el Supremo Gobierno, como son aquellas relativas a la profesionalización de la Administración Pública, reducción en su dimensión e intervención, calidad y experiencia en su desempeño, unido' al estudio de las bases fundamentales de una correcta Administración Pública renovada, ágil, y descentralizada, esta Comisión Nacional pone a disposición de ustedes, todos sus elementos, estudios y conocimientos.

"3. — Para los efectos de materializar la cooperación de esta Comisión Nacional se sugiere establecer contactos preliminares con el fin de poder iniciar los trabajos que fueren necesarios, a partir de mediados de febrero o principios del mes de marzo del presente año, en consideración a que la gran mayoría del personal de CONARA hará uso de su feriado a contar del 9 de enero de 1978. Esta colaboración podrá ser tanto escrita como verbal según el tenor de las materias que corresponda abordar en cada caso.

"Saluda a US.

JULIO CANESSA ROBERT
General de Brigada
Ministro Presidente de CONARA".

El señor ORTUZAR (Presidente) sugiere a la Comisión que, junto con agradecer al señor Ministro Presidente de CONARA la buena acogida que ha prestado a esta petición, le hicieran presente que se designa a los profesores señores

Bertelsen y Lorca para que representen a la Comisión y tomen los contactos que correspondan con ella, a fin de elaborar las bases esenciales relacionadas con la estructura y organización de la Administración del Estado.

—Acordado.

—Se levanta la sesión.

ENRIQUE ORTUZAR ESCOBAR
Presidente

RAFAEL LARRAIN CRUZ
Prosecretario

REPUBLICA DE CHILE

Actas Oficiales de la Comisión de Estudio de la Nueva Constitución Política de la República

SESION 337ª, CELEBRADA EN MARTES 7 DE MARZO DE 1978

1. — Cuenta de documentos recibidos:

a) Estudio de las leyes electorales de la Comunidad Europea; b) Proyecto de Constitución Española, y c) Oficio del Ministerio de Justicia relativo al programa de esa Secretaría de Estado para 1978.
2. — Programa de trabajo de la Comisión.
3. — Subcomisión de la ley de la prensa.
4. — Subcomisión del sistema electoral y de los partidos políticos.
5. — Orden Público Económico.
6. — Eventual consulta al Consejo de Estado sobre determinadas materias.
7. — Estudio del tema de los partidos políticos.

La Comisión se reúne bajo la Presidencia del señor Enrique Ortúzar Escobar y con asistencia de sus miembros señores Raúl Bertelsen Repetto; Juan de Dios Carmona Peralta; Jaime Guzmán Errázuriz, y señoras Luz Bulnes Aldunate y Alicia Romo Román.

Actúa de Secretario, el Prosecretario don Rafael Larraín Cruz.

El señor ORTUZAR (Presidente) declara, en el nombre de Dios, abierta la sesión.

CUENTA

El señor ORTUZAR (Presidente) anuncia la lectura de la cuenta.

El señor LARRAIN (Prosecretario) hace saber que han llegado dos oficios del señor Ministro Consejero Director de Relaciones Internacionales don Eduardo Cisternas Parodi: con el primero remite un estudio sobre las leyes electorales de los países de las Comunidades Europeas, y con el segundo remite una publicación del borrador constitucional español.

Quedan a disposición de los señores miembros de la Comisión.

El señor ORTUZAR (Presidente) hace presente que en relación con el problema de la Tabla —que en definitiva determinará los días y horas de sesiones que acuerde la Comisión—, quiere dar cuenta de un oficio del Ministerio de Justicia, recibido por la Comisión en febrero del año en curso, donde se señala, de acuerdo con el Programa Ministerial de dicha Secretaría de Estado, lo que sería la tarea correspondiente a esta Comisión en el año 1978, acerca de lo cual dice:

"1. — Continuación de los estudios tendientes a la modernización de la ley positiva: Reforma de las Estructuras Básicas de la Legislación Chilena.

"a) Reforma de la Constitución Política del Estado. Se proseguirán las acciones correspondientes a la Reforma y se trabajará en temas relacionados con:

"—Contraloría General de la República.

"—Poder Judicial.

"—Poder Ejecutivo (en lo relativo a Ministerios de Estado y al Consejo de Estado, etc.).

"—Poder Legislativo (en lo relativo a Cámara Legislativa y a Formación de

Leyes).

"—Poder de Seguridad.

"—Poder Constituyente.

"—Nacionalidad y Ciudadanía.

"—Propiedad Minera y de Aguas.

"—Regionalización y Municipalidades.

"—Tesorerías.

"—Legislación sobre la Prensa.

"—Otros que eventualmente puede estimarse necesario que deban transformarse en Actas Constitucionales".

Anota el señor Ortúzar que en este oficio aparecen, en realidad confundidas materias que son propias de las Actas Constitucionales y aquellas que son propias del anteproyecto de Constitución definitiva, y con el objeto de que los miembros de la Comisión tengan un concepto más objetivo y claro acerca de cuáles son los temas y las materias que todavía quedan por estudiar y despachar tanto en relación con las Actas Constitucionales y leyes básicas como con el anteproyecto de Constitución definitiva, da a conocer que la Mesa ha hecho una pequeña minuta, que somete a la consideración de la Comisión, que puede servir de base para fijar la Tabla y la prioridad que debe darse al estudio de las distintas materias.

Señala, en primer lugar, que, en lo relativo a las Actas Constitucionales y leyes básicas, debe estudiarse los Poderes del Estado y su ejercicio: Poder Ejecutivo, comprendiendo la regionalización y municipalidades, respecto de cuya materia, como lo sabe el señor Carmona, existe un verdadero proyecto de Acta Constitucional sometido a la consideración del Consejo de Estado, pero dicho organismo no lo ha considerado en ese aspecto, sino en los básicos que sirven de fundamento a la iniciativa; Poder Legislativo, todo lo relativo a la Cámara Legislativa; Poder Constituyente; Poder Judicial, que está estudiado y sería necesario darle forma de Acta Constitucional; Contraloría, materia que también está estudiada y que habría que darle forma de Acta Constitucional; algunas preceptivas de rango constitucional relativas a las Tesorerías; la propiedad minera y de las aguas; la nacionalidad y ciudadanía, que está estudiada y debería dársele forma de Acta Constitucional; y en materia de leves básicas, la ley de la Prensa y la ley de Tribunales Contencioso-Administrativos. Repite que

esto es en lo que dice relación a las Actas Constitucionales y leyes complementarias básicas, cuyo estudio, en lo posible, debería dejarse terminado en el curso de este año.

Agrega que en lo referente al anteproyecto de Constitución definitiva, debe estudiarse los Poderes del Estado y su ejercicio; el llamado "Poder de Seguridad"; los sistemas de los Partidos y sistema electoral; el Tribunal Calificador de Elecciones; el Tribunal Constitucional; el Orden Público Económico; la administración del Estado; la profesionalización de la Administración Pública y la Reforma de la Constitución.

Explica que, junto con el señor Secretario, les parece que no se ha omitido ningún tema, sino que los han agrupado en forma muy genérica, de manera que hay materias que, al parecer, pudieran no estar comprendidas, pero que, en definitiva, lo están dentro de la denominación amplia de cada grupo en que se han distribuido.

Estima que, antes de ofrecer la palabra, debe dar a conocer algunos antecedentes que le parece conveniente que la Comisión conozca para poder fijar en definitiva la Tabla Ordinaria. Al respecto, expresa que, en relación con los Poderes del Estado y su ejercicio, le hizo saber la Ministro de Justicia que se estaba preparando un estudio para ser sometido al Consejo de Estado, sobre lo que él le advirtió que este organismo —se lo anticipaba a título personal— había manifestado más de una vez su voluntad en el sentido de que no se le enviaran proyectos con artículos propiamente tales, sino que se le sometieran grandes planteamientos básicos, como consta al señor Carmona, miembro de dicho Consejo, e incluso, como él recordará, al tratar de la regionalización y de las municipalidades, el Consejo de Estado consideró que ese proyecto de Acta Constitucional, como en general los proyectos de Actas Constitucionales, debían ser remitidos primero a esta Comisión y luego ser considerados por dicho organismo. Agrega que, sin embargo, no quiso hacer presente esto último a la Ministro para que no estimara que la Comisión estaba actuando movida, en cierto modo, por razones de amor propio, sino que se limitó a expresarle que no le enviara un articulado al Consejo de Estado, porque en realidad no lo iba a considerar, pues lo que éste desea es la formulación de planteamientos.

Hace notar que, por otra parte, estas materias —lo dice con cierta reserva— han sido también consideradas por una Comisión, como lo sabe el señor Guzmán, que funcionó en el Ministerio del Interior en enero de este año, a la cual fue invitado, pero, en definitiva, se excusé de asistir, porque le pareció que no debía, ni siquiera con la presencia del Presidente de la Comisión, comprometer lo que pudiera ser la opinión de ésta. Entiende que la referida Comisión funcionó y que, probablemente, llegó a algunas conclusiones y que

sus análisis van a servir de base, en cierto modo, para la consideración del oficio que está preparando el Ministerio de Justicia.

Considera, por lo tanto, que el primer problema que se les presenta con relación al tema de los Poderes del Estado y su Ejercicio radica en que el Ejecutivo, mediante la Secretaría de Justicia, está elaborando un oficio de consulta al Consejo de Estado, de modo que no sabe hasta qué punto, mientras dicho oficio no se envíe a este último organismo, puede la Comisión entrar a considerar esta materia o si puede hacerlo paralelamente, avanzando por lo menos en determinados aspectos.

En cuanto al tema de la Tesorería General de la República, que faltaría por analizar, sugiere, para agilizar el trabajo, que en esta sesión se acuerde dirigir un oficio al señor Tesorero General, manifestándole que la Comisión tratará esta materia y que, por lo tanto, les gustaría conocer su punto de vista respecto de cuáles deberían ser las disposiciones que tendrían que incluirse en la preceptiva constitucional, lo que servirá para conocer la opinión del citado funcionario y, a la vez, de antecedente para iniciar en el momento oportuno el estudio pertinente.

—Acordado.

Expresa, en seguida, que con respecto a la Propiedad Minera y de las Aguas, debe hacer presente que esta materia, como se recordará, fue estudiada por la Comisión, y, en verdad, debió promulgarse junto con las Actas Constitucionales en septiembre de 1976, pero, sin embargo, como mereció ciertas observaciones a algunos asesores de los miembros de la H. Junta de Gobierno, quedó pendiente, y hasta la fecha, no obstante su insistencia tanto frente a la Ministro de Justicia —y al Ministro, anteriormente— como ante el Ministro de Minería, no tiene conocimiento de que se haya avanzado sobre el particular.

Recaba, por lo tanto, el acuerdo de la Comisión para enviar un oficio a la Ministro de Justicia haciéndole presente la urgente necesidad de tomar, por quien corresponda, determinaciones a este respecto.

—Acordado.

A continuación, tocante a la ley de la Prensa, estima el señor Ortúzar conveniente que la Comisión sepa que le ha solicitado una audiencia para las 12.15 horas de mañana, la directiva de la Asociación Nacional de la Prensa, y hace presente que este tema figura entre los que se debe abordar en conformidad al oficio que les envió el Presidente te de la República a fines del año pasado.

Estima que es necesario y urgente nombrar formalmente la Subcomisión respectiva —en principio estaba integrada por los señores Jaime Guzmán y Miguel Schweitzer Walters, pero le parece natural que tendría que ser integrada también por otras personas—, para que comience a funcionar y elabore un proyecto de nueva Ley de Abusos de Publicidad, sobre la base de los principios constitucionales que se han despachado, y complementando aquélla en los aspectos indispensables, a fin de evitar determinados abusos que, prácticamente, no tienen sanción.

Ofrece la palabra sobre este punto al señor Guzmán.

El señor GUZMAN hace saber que era su propósito sugerir a la Comisión, en la sesión del martes próximo, los nombres de quienes, en opinión del señor Schweitzer y suya, podrían completar la nómina de integrantes de la referida Subcomisión, lo que no quisieron hacer a fines del año pasado por estimar que no tenía mayor sentido invitar a ciertas personas a conformar un organismo en noviembre o diciembre, cuando iba a tener que suspender sus funciones prácticamente de inmediato, por lo que les pareció mejor hacerlo en marzo, en la sesión del próximo martes, recogiendo las observaciones que la Comisión estimara oportuno formular.

Solicita que si alguien tiene en vista determinado nombre y desea sugerirlo de antemano, le agradecerá mucho que lo haga, pues lo conversaría con el señor Schweitzer para efectuar la proposición definitiva el martes próximo.

El señor ORTUZAR (Presidente) considera, a este respecto, que es conveniente que la Comisión sepa, para los efectos de la proposición que se les va a formular, que el criterio, tanto del señor Guzmán como de don Miguel Schweitzer, es el que no integren la Subcomisión, como miembros propiamente tales de ella, los representantes de los medios de comunicación social, sino que sean invitados en las oportunidades en que se estime necesario hacerlo.

Le parece que, sobre este particular, convendría saber si los integrantes de la Comisión están de acuerdo con ese criterio, a fin de que sobre esa base el señor Guzmán pueda elaborar la proposición que les anunció para el martes próximo.

Estima razonable ese criterio, porque, en verdad, si esa Subcomisión va a tener a los representantes de los medios de comunicación en las discusiones y en los análisis de cada uno de los preceptos, lógicamente, como aquéllos actuarán en defensa de un interés, será muy difícil que se produzca acuerdo.

Piensa, sin embargo, que estos representantes deben ser oídos, de tal manera

que no pueda el día de mañana la prensa en general decir que una iniciativa tan importante se ha elaborado al margen de ella.

Ofrece la palabra sobre este punto.

—Acordado.

En seguida, el señor Ortúzar expresa que, siempre dentro del propósito de avanzar, y con relación al estudio que debe efectuarse sobre el Sistema de Organización y Estructura de los Partidos Políticos y acerca del Sistema Electoral, se permite sugerir, para que la Subcomisión pueda reiniciar sus actividades, que la señora Bulnes, con su equipo de la Universidad de Chile, comience a estudiar esta materia, que, en su concepto, es una de las más importantes, porque ya se ha hablado mucho de "Partidos Políticos" y de "corrientes de opinión", y la verdad es que no pocas veces el señor Guzmán y él, que son los que han tenido que abordar con más frecuencia estos temas, han debido hacer esfuerzos extraordinarios —y también el señor Carmona— para-dar cierta perspectiva de lo que pueden ser en el futuro los partidos políticos como corrientes de opinión.

Considera que este tema se halla íntimamente vinculado al sistema de participación, sobre todo, al sistema de participación política, tanto de los partidos como de los sectores independientes, y cree por lo tanto, que debería comenzar a estudiarse en forma muy seria y responsable.

Agrega que por eso se ha atrevido a sugerir al citado equipo de la Facultad de Derecho de la Universidad de Chile —la propia señora Bulnes podría elegir a sus componentes—, a fin de que, tan pronto como le sea posible, les traiga por lo menos un preestudio que permita a la Comisión pronunciarse sobre ciertas ideas generales y encargar posteriormente a la Subcomisión la elaboración de los textos correspondientes.

Ofrece la palabra sobre esta proposición.

El señor GUZMAN hace notar que en una sesión de fines del año recién pasado se planteó en la Comisión la inquietud que existía por no haber dentro de ella unanimidad de criterio o de enfoque frente al tema de los partidos políticos y su definición como, corrientes de opinión, en la forma como se estaba señalando por parte del Gobierno.

Afirma, personalmente, que la materia es muy importante y que, sin perjuicio de que se discuta oportunamente desde el punto de vista ya de la redacción de los preceptos constitucionales, podría ser conveniente que se intercambiaran opiniones —ya sea en esta ocasión o muy próximamente— respecto de su línea

gruesa, pues al menos él tiene criterio muy claramente formado sobre el particular.

Destaca que, para él, no hay ninguna incógnita ni confusión en los términos que el Presidente de la República ha empleado en torno de esta materia, y comparte plenamente su uso, y agrega que después de leer una entrevista hecha a la señora Bulnes por la revista "Cosas", cree también que están bastante cerca en el enfoque de este problema.

Por lo tanto, le parece que sería importante que, frente a un tema como éste, los miembros de la Comisión tuvieran unanimidad de criterio en cuanto a lo que entienden por cada uno de los conceptos que se están manejando y a cómo cree que ellos podrían tener, en la línea gruesa, expresión constitucional, sin perjuicio, obviamente, de que luego se discutan el detalle de la mecánica y de la forma como operarían.

Anota que deja expuesto lo anterior simplemente como una sugerencia, porque ya se planteé en sesión anterior la posible confusión que existiría respecto de este punto en la opinión pública e incluso en el seno de esta Comisión, y que, a su juicio, convendría en todo caso despejar, para evitar un juego de palabras en torno de dichos conceptos.

El señor ORTUZAR (Presidente) coincide plenamente con el señor Guzmán, y señala que la verdad es que el foro organizado por la Facultad de Derecho de la Universidad de Chile, que en su concepto, fue extraordinariamente interesante, reveló que una de las pocas materias en que no hubo coincidencia con respecto a las bases esenciales de la nueva institucionalidad fue ésta relativa a los partidos políticos, e incluso a su existencia, que fue discutida por algunos, quienes manifestaron que lisa y llanamente deberían desaparecer, aspecto sobre el que, en esa ocasión, personalmente, sostuvo la tesis contraria.

Piensa, como el señor Guzmán, que al término de esta sesión, si no hubiera otro asunto que debatir, podría empezarse a considerar esa materia.

La señora BULNES dice que tiene la impresión de que el señor Guzmán quien ha expresado esa inquietud— y ella tienen una idea similar, aunque no lo han conversado a fondo, por lo que, antes de hacer un estudio ya más acabado, si se acepta, con el señor Guzmán podrían traer algo en este sentido, o bien, pueden conversarlo aquí, porque, con relación a los partidos políticos, no sólo está el problema de definir qué diferencia existe entre los términos "partido político" y "corriente de opinión" —es preciso determinar si son similares o distintos; cuál es el sentido que les habría dado el Presidente de la República, sino que también debe precisarse cuál sería la incidencia de las colectividades

políticas en la generación del poder.

Estima, en consecuencia, que el problema de los partidos políticos no sólo lleva a la definición de "partido político-corriente de opinión" sino que es un tema muchísimo más profundo, que va directamente entrelazado con la generación del poder y su estructura, y ese es su pensamiento.

El señor ORTUZAR (Presidente) considera conveniente, primero, terminar de analizar la minuta de la Mesa, y en lo posible, llegara la conclusión de cuál debe ser la Tabla Ordinaria, dentro de las circunstancias especiales del tema, como se ha visto, y de inmediato entrar a la consideración de dicha materia, que a todos les interesa y que es fundamental para el estudio de la Comisión.

Sugiere hacer definitivamente el encargo a la señora Bulnes y al citado equipo de la Facultad de Derecho de la Universidad de Chile, sobre la base de las líneas generales expuestas.

La señora BULNES acota que ella preferiría tener al respecto cierta directriz de la Comisión.

El señor ORTUZAR (Presidente) expresa que tocante al problema del Orden Público Económico, llegó un oficio muy interesante de la Escuela de negocios de Valparaíso, que está en poder de la Subcomisión de Derecho de Propiedad, organismo que espera un oficio de ODEPLAN que, según le expresó don José María Eyzaguirre, estaría prácticamente terminado, para abocarse al examen de esa materia y emitir un informe.

Señala que en cuanto a la circunstancia que les hizo valer el Presidente de la República en el sentido de contemplar también normas constitucionales relativas al Banco Central o a un organismo que tenga en sus manos, en forma técnica e independiente, el ejercicio de la política monetaria, esta Comisión envió un oficio al Presidente del instituto emisor, que va a reiterar, porque hasta la fecha no ha tenido respuesta.

Hace presente que en lo concerniente a la Administración del Estado y Administración Pública, se acordó encomendar a los señores Bertelsen y Lorca que tomaran contacto en el mes de marzo —en consecuencia, se permite reiterarlo— con CONARA, para los efectos de elaborar las que podrían ser bases fundamentales de la Administración del Estado y de la Administración Pública, en especial.

Repite que estas son las materias que estarían pendientes y que dicen relación a las Actas Constitucionales, a las leyes básicas y al anteproyecto de Constitución definitiva, de las cuales la más importante, sin lugar a dudas, es

la relativa a los Poderes del Estado y su ejercicio.

En seguida, hace presente que desearía conocer la opinión de los miembros de la Comisión frente a la circunstancia que ha dado a conocer en el sentido de que la Ministro de Justicia piensa enviar sobre este particular una consulta al Consejo de Estado; y saber si estiman que esto inhibe o no a la Comisión para entrar a la consideración de esta materia, a fin de que, sobre esa base, se pueda formar la Tabla Ordinaria.

Pregunta si la Comisión considera lógico —y no es que él esté criticando el hecho, ni mucho menos, porque tal vez puede ser muy lógico —que se envíe primeramente esa materia al Consejo de Estado.

Estima que si se van a remitir simplemente planteamientos generales, parece natural que primero el Consejo de Estado se pronuncie sobre ellos, para que sobre esa base la Comisión, sin perjuicio de su propia iniciativa, pueda trabajar, lo que no le repugna ni lo considera ilógico, pero quisiera conocer el criterio de la Comisión y por eso ofrece la palabra al respecto.

El señor GUZMAN pregunta si va a ser referida esa consulta a la estructura y generación de los Poderes del Estado para la etapa de transición o para el proyecto de Constitución definitiva.

El señor ORTUZAR (Presidente) expresa que se referirá a la etapa de transición.

El señor GUZMAN estima que, en ese caso, no existe obstáculo entre dicha consulta y el hecho de que la Comisión empiece a trabajar en el tema referido a la Constitución definitiva, sin perjuicio de armonizar oportunamente su labor con lo que el Consejo de Estado haya expresado y con la naturaleza de los proyectos de Actas Constitucionales que deban prepararse sobre estas mismas materias.

El señor CARMONA cree que la Comisión debe cumplir su cometido, aunque sea un hecho que se va mandar la referida consulta, pero estima que debe comenzarse a estudiar estas materias, que son urgentísimas.

Agrega que, a su juicio, una de las causas de las inquietudes que se observan en este momento es la inexistencia de una definición muy clara, en el régimen actual, sobre cuál es la estructura constitucional que se está viviendo: si se está en un régimen Presidencial o en un régimen de Junta Militar, y él considera que eso trae trastornos, especialmente en la conducción de los asuntos internacionales, por lo que le parece absolutamente necesario ir definiendo estas materias.

El señor ORTUZAR (Presidente) pregunta al señor Carmona si lo considera necesario incluso en el aspecto del período de transición.

El señor CARMONA expresa que le parece conveniente hacerlo incluso en ese período, pues, como lo ha señalado varias veces, es gran partidario de una solución diversa de la aquí propuesta, ya que cree que deben abocarse, lisa y llanamente, al estudio del anteproyecto de Constitución Política del Estado o de Reforma Constitucional, o como se llame—, pero definitiva, y que esa Constitución establezca un período de transición, un gobierno de transición, en artículos transitorios.

Estima que esa es la manera de hacerlo, porque si la Comisión no dilucida ese problema ante la faz interna y ante el orden internacional, es indudable que en el día de mañana, por no haber una Constitución Política del Estado, sino Actas Constitucionales, puede venir una reacción de simple restauración de lo anterior, lo cual le parecería una frustración absoluta del país como tal. Piensa que hay que considerar que en este momento la opinión pública del país está lo suficientemente madura como para apreciar la necesidad de establecer las reformas más fundamentales que requiere nuestro régimen político.

El señor ORTUZAR (Presidente) considera que para que la Comisión pueda adoptar un acuerdo con todos los antecedentes del caso debe tener presente que, fuera de este tema de los Poderes del Estado y su ejercicio, en realidad no habría otro al cual pudiera abocarse de inmediato que el de los Tribunales Contencioso-Administrativos, por cuanto los temas del Poder Judicial y de la Contraloría están estudiados; la Tesorería es una materia muy breve; la propiedad minera y de las aguas es un tema sobre el que la Comisión ya emitió opinión y ahora tiene que conocer cuáles son las objeciones que esa opinión pueda merecer a los Ministerios respectivos; las materias de la nacionalidad y de la ciudadanía están despachadas, y la ley de la Prensa será motivo de un estudio específico de la Subcomisión que se va a designar; luego, no quedaría por tratar sino los Tribunales Contencioso-Administrativos. Piensa, por eso, que, en realidad, no pueden sustraerse al estudio de los Poderes del Estado y su ejercicio y que este estudio debe comprender, porque en el hecho se van a entrelazar, tanto lo relativo al anteproyecto de Constitución como al período de transición, ya que es probable que permanentemente se tenga que estar haciendo distingos en esta materia.

El señor GUZMAN dice que quiere agregar solamente que tal vez de este estudio surja la conclusión de que entre el período de transición y lo que se prevé como normas para la Constitución definitiva puede no haber grandes diferencias. Cree que la diferencia fundamental entre las dos etapas o los dos períodos residen en la generación no electoral que debe existir de los órganos legislativos y, eventualmente, de la Presidencia de la República en el período

de transición, y la generación preponderantemente electoral de esos mismos órganos que debe existir después. Considera que con esa sola diferencia se marca lo fundamental dentro de la gradualidad que debe tener el proceso de evolución política chilena, consistente en no acelerar la lucha por el poder político antes de que estén obtenidos ciertos objetivos que el país se ha trazado en los órdenes político, económico y social y que se requiere para que esta lucha por el poder político no derive en los males que se conocieron. Pero la verdad es que, con respecto al funcionamiento mismo de los órganos del Estado, estima posible que de este estudio fluya la conclusión de que puede no haber grandes diferencias entre ambos períodos y que en la etapa de transición pueden acercarse extraordinariamente hacia las mismas fórmulas que consideren válidas para una Constitución definitiva.

Le parece, por eso, que lo más aconsejable es la idea de estudiar el anteproyecto de Constitución definitiva en forma paralela a las Actas Constitucionales, pero con precedencia intelectual y, en lo posible, cronológica, para iluminar en seguida lo que debieran ser las variantes que las Actas Constitucionales deben introducir en estas materias. Piensa así sobre todo porque considera que deben dar al Gobierno la mayor amplitud y gama en cuanto a las posibilidades que, en definitiva, él decida o necesite utilizar. Anota que no se quiere pronunciar en este instante en forma definitiva sobre si cree conveniente ir de inmediato hacia una Constitución completa con artículos transitorios, como ha propuesto el señor Carmona, tesis que le parece perfectamente respetable y atendible por muchos conceptos, o si es mejor seguir adelante con el procedimiento de las Actas Constitucionales tal como esta planteado hasta ahora por el Gobierno. Considera indispensable que el Gobierno pueda emplear cualquiera de los dos mecanismos indistintamente, según la evolución de las circunstancias políticas, y que la Comisión debe facilitarle esa opción, precisamente, preparándole, para las dos posibilidades, los proyectos pertinentes que, llegado el momento, pudiere necesitar.

El señor ORTUZAR (Presidente) piensa que no cabe duda de que lo importante es tener hechos los estudios, pues así es muy fácil, en un momento dado, o darles la forma de una Constitución definitiva con artículos transitorios o mantener el sistema que el Gobierno ha propuesto hasta ahora,

La señora ROMO cree que en este momento resulta ineludible entrar a considerar este tema y que la Comisión tiene que asumir una posición muy responsable, porque tanto las circunstancias internas corno las internacionales hacen indispensable clarificar todo aquello que hasta hoy, y sobre todo en los últimos tiempos, ha mostrado ser fuente de problemas que pudieron ser sumamente graves. Estima que el país ya ha evolucionado lo suficiente en el terreno económico como para que no exista ningún tipo de riesgos, porque ya se ha entrado prácticamente en una línea derecha de reactivación; las

pruebas, los indicadores están a la vista de todo el mundo y no hay nadie que pueda discutirlos o que pueda estar escéptico en cuanto a la reactivación económica, que durante este año ya se tiene a la vista. Piensa que la Comisión tiene la tremenda responsabilidad de entrar a dilucidar este problema vital, que es el nudo central de la cuestión política y del futuro de nuestro país, y por eso, sin importar que se consulte la opinión del Consejo de Estado, lo cual le parece muy razonable, tienen que asumir su propia responsabilidad de entrar a considerar este tema. Concuerda con el señor Guzmán en que en el camino se verá qué es lo que va ocurriendo y recuerda que el año pasado se caracterizó especialmente porque circunstancias que no estaban a la vista han ido marcando etapas, siendo posible que este año suceda algo semejante, y por eso tienen que estar preparados y apresurarse en el estudio de este tema, que es fundamental para el futuro de nuestro país.

El señor ORTUZAR (Presidente) cree que, en este sentido, hay consenso, y agrega, en seguida, que para que la Mesa pueda formular una proposición concreta con respecto a la Tabla, desea saber si los miembros de la Comisión coinciden en que, en lo posible, en el curso de este año, debería despacharse también dos leyes complementarias básicas: la de la Prensa y la de los Tribunales Contencioso-Administrativos, y de ese modo visualiza la Tabla en la siguiente forma: primero, los Poderes del Estado y su ejercicio; luego, la ley de la Prensa y la de los Tribunales Contencioso-Administrativos, o a la inversa.

La señora ROMO expresa que los Tribunales Contencioso-Administrativos es un tema muy importante que se ha postergado históricamente en Chile, por lo que pide a la Comisión que, sin quitarle el primer lugar al Poder Político, se despache antes que la ley de la Prensa, respecto de la que hay una presión ciudadana que obliga a considerarla, y, en cambio, lo contencioso administrativo se pierde en el olvido y le parece que los que realmente lo necesitan no tienen fuerza para presionar, no obstante que es algo elemental para el país, que ya está bastante estudiado y debe aprobarse.

El señor ORTUZAR (Presidente) acota que además, hay otra circunstancia, cual es que en este caso se tiene un informe y no lo hay en el de la ley de la Prensa, porque no se ha constituido la Subcomisión.

Propone acordar, con el asentimiento de la Comisión la siguiente Tabla Ordinaria:

En primer término, los Poderes del Estado y su ejercicio, lo que se analizaría con la mayor libertad, tanto desde el punto de vista del anteproyecto de Constitución definitiva como desde el punto de vista de las diferencias que habrá entre ese anteproyecto y el período de transición, porque, como expresa el señor Guzmán y como él lo señaló al comienzo, le parece que, en realidad,

necesariamente los dos aspectos están muy entrelazados entre sí; en segundo término, los Tribunales Contencioso-Administrativos; y en tercer lugar, la ley de la Prensa.

Hace notar que en la medida en que se vayan despachando estas materias o en que sea posible aprobar otras, como, por ejemplo, la Tesorería, la propiedad minera y de las aguas, que son muy breves, evidentemente, así se haría.

—Acordado.

A continuación, el señor Ortúzar sugiere entrar a intercambiar puntos de vista sobre el tema de la estructura de los partidos políticos, para que la señora Bulnes pueda tener una opinión de los distintos miembros de la Comisión que le sirva de base para los estudios que se le va a encomendar.

FIJACION DE DIAS Y HORAS DE SESIONES

El señor CARMONA pregunta cuáles serán los días y horas en que sesionará la Comisión.

El señor ORTUZAR (Presidente) insinúa, por ahora, celebrar sesiones los días martes y miércoles de 10:15, a 12:30 horas, con espera de 15 minutos. Anota que dice "por ahora" porque más adelante, cuando el mismo ritmo del trabajo lo indique, podrá aumentarse el número de sesiones.

—Acordado.

PARTIDOS POLITICOS Y CORRIENTES DE OPINION

A continuación el señor Ortúzar expresa que sobre este tema sería interesante que el señor Guzmán les diera a conocer su punto de vista, ya que ha dicho que cree tener una concepción bien clara acerca de la materia.

El señor GUZMAN explica que sólo quisiera referirse á un aspecto central, pues no pretende, ni lo ha preparado, hacer una exposición acerca de los partidos políticos y de toda la gama de materias que el tema comprende. Agrega que por parte de la opinión pública se ha entendido que, dentro de la nueva institucionalidad, existiría el propósito de reemplazar los partidos políticos por corrientes de opinión. Considera, en primer lugar, que ese planteamiento no ha sido nunca formulado por el Presidente de la República; y en segundo término, no tiene contenido conceptual alguno y no sería más que un juego de palabras. Piensa que lo que el Primer Mandatario ha planteado es algo completamente distinto y es que los partidos políticos del futuro deben ser corrientes de

opinión que influyan por la calidad de sus miembros y por la seriedad de sus planteamientos doctrinarios y prácticos, y no deben ser maquinarias monopólicas de poder y que pretendan ejercerlo en beneficio de su propios militantes. Estima, sin embargo, que lo esencial reside en el concepto de partido político que hay detrás de estas dos definiciones, y, a su juicio, lo que el Presidente de la República y lo que la nueva institucionalidad quieren evitar es que los partidos políticos se constituyan en maquinas monopólicas de poder, únicos conductos a través de los cuales el ciudadano puede acceder a la generación de los Poderes Públicos, específicamente de los órganos legislativos; y que, para lograr tal finalidad, es necesario configurar una estructura constitucional y legal —en especial en este último campo de una maquinaria electoral— que obtenga el objetivo de que los partidos políticos sean corrientes de opinión que graviten por la calidad de sus miembros y de sus planteamientos. De modo que en su concepto, la llave jurídica para que esté objetivo planteado por el Presidente de la República señor Pinochet se consiga es otra que reside fundamentalmente en los procedimientos electorales que se adopten, sin perjuicio, además, de la definición básica de partidos políticos que se incorpore en la Constitución Política como entes de naturaleza colectiva en la vida pública.`

Cree que el esquema imperante en Chile correspondía a lo que Fernández de la Mora llama "partitocracia" en el ensayo que ha escrito, sobre la materia y que consiste, básicamente, en que entre el electorado y las autoridades, que él genera se han interpuesto gigantescas maquinarias de poder, que tienen carácter monopólico y excluyente y que, en realidad, son las que verdaderamente generan el poder político. Anota que las Constituciones modernas no se han hecho cargo muchas veces de esa realidad o no lo han abordado en forma suficientemente profunda

Prosigue sus observaciones diciendo que frente a este hecho existen, a su juicio, dos caminos, básicos: primero, constitucionalizar la "partitocracia", es decir, reconocer esta realidad, darle jerarquía constitucional y articular el sistema de generación de los Poderes Públicos ratificando la expresión política que representa, la, "partitocracia" en el mundo democrático, y la otra alternativa es la que ha propiciado el Gobierno de Chile y que consiste, precisamente en superar el problema de la "partitocracia" mediante la generación de normas que realmente conviertan a los partidos políticos en una de las fuentes para acceder al poder político, en uno de los métodos de agrupación de los ciudadanos para influir en la vida pública, pero evitando su estructuración como canales únicos, monopólicos, excluyentes y además, como maquinarias de poder, básicamente, más qué como corrientes de opinión.

Hace presente que comparte plenamente, por ejemplo, algunos conceptos de la señora Bulnes, que ha leído en el sentido de que los partidos políticos

chilenos del siglo pasado están mucho más cerca del concepto de "corrientes de opinión", que ha propiciado el actual Gobierno, que del de "maquinarias de poder" evidenciado en los períodos inmediatamente anteriores a 1973. Piensa que el comparar los partidos políticos chilenos del siglo pasado con los que nuestra Patria tuvo en la parte final del siglo actual —antes de 1973— ilustra bastante bien el hecho de que los partidos políticos pueden tener una gravitación o una significación muy distinta dentro de la estructura constitucional.

Destaca que desea dejar sugerida, una idea acerca: de cuál podría ser la maquinaria electoral que facilite la existencia de partidos como corrientes de opinión. Considera que si se adopta el sistema electoral de la "cifra repartidora" es absolutamente inevitable que se tienda a la "partitocracia" y a la existencia de partidos políticos como maquinarias de poder; en cambio, si se implantan otros sistemas electorales, como el denominado "lista incompleta", hay posibilidades de resultados muy distintos de la expresión popular. A su juicio, el resultado indicado se obtendría si, por ejemplo, para la elección de determinados organismos colegiados, como el Congreso, se utiliza un sistema en que no hayan listas de partidos, sino que los candidatos sean presentados o por partidos políticos, en caso de que pertenezcan a ellos, o por un determinado número de firmas de independientes o por otras entidades autorizadas para presentarlos, quedando colocados todos ellos en la cédula única por orden alfabético o de sorteo, pero sin existir entre ellos listas de partido alguno. Expresa que si se supone una elección para llenar seis cargos y en que se presentan, por citar una cifra cualquiera, ochenta y dos candidatos; en la que cada ciudadano tiene la posibilidad de marcar cuatro nombres distintos, es decir, preferencias no acumulativas y que corresponden a dos tercios de los cargos que se trata de llenar; y en que resultarán elegidas las seis personas que obtengan las más altas mayorías, es evidente que tal sistema genera, incuestionablemente, ciertos efectos porque, en primer lugar, nadie sale elegido con votos ajenos; en segundo lugar, nadie le debe su inscripción electoral ni su elección a un partido político y, por lo tanto, la eficacia que pudiera tener la orden de partido es infinitamente inferior, ya que la persona sabe que ha triunfado con votos directos obtenidos de parte de la ciudadanía y que si el partido a que pertenece la expulsa, en la oportunidad siguiente podrá postular como independiente y volver a triunfar si sus tesis son aceptadas por la opinión pública; y en tercer lugar, es evidente que este sistema produciría en la opinión pública una tendencia a no encasillarse en un partido determinado, a no tener que decir: "Yo voté por el Partido X, Y o Z", sino que "lo hice por un ciudadano que pertenece al Partido X, por otro del Partido Y y por dos independientes" para poner un ejemplo cualquiera, de modo entonces que el partido político dejaría de tener esa llave excluyente que lo convertía en una maquinaria de poder.

Explica que este ejemplo, que no necesariamente está postulando que éste deba ser el método electoral que rija las futuras elecciones parlamentarias del país, lo indica como vía de ejemplo para demostrar como un sistema electoral puede generar consecuencias fundamentales en cuanto a la naturaleza de los partidos políticos en la vida institucional del país.

Hace, para terminar, la observación de que un Congreso así generado ofrecería un inconveniente y un riesgo, de lo cual desea hacerse cargo de inmediato, en el sentido que, fundamentalmente, sería un Parlamento de personalidades y, por lo tanto, resultaría más difícil articular bloques homogéneos de parlamentarios o congresales con los que el Gobierno pudiera formar una mayoría relativamente estable, y, en definitiva, como antiguamente se decía que ocurría en el Senado chileno, cada senador o congresal sería "un partido", porque tendría una libertad extraordinaria y ello podría dificultar la acción del Gobierno. No desconoce la validez de esa crítica, pero la estima relativa porque piensa que si este método electoral, u otro similar, se combinara con otras disposiciones que hicieran del Congreso una entidad no excesivamente numerosa y exigieran cierta calidad a las personas elegidas, en el futuro el Gobierno tendría más facilidad para actuar que en el régimen de partidos, por cuanto trabajar con personas independientes de criterio y que no están dentro de una máquina partidista es más expedito que entenderse con bloques de partidos, los que siempre pedirán un dividendo político a cambio del apoyo que están brindando. Cree que el tema tiene su más y su menos y que, frente al inconveniente relativo que señaló, hay otras ventajas, también relativas: que habría que ponderar.

Anota que en esta intervención le interesa básicamente que en la Comisión por lo menos haya consenso en que no se trata de remplazar a los partidos políticos por corrientes de opinión, porque ése es un juego de palabras que los deja muy mal puestos ante la opinión pública y que incluso se ha prestado para sorna, sino de que se busca que los partidos posean una característica distinta de la que han tenido hasta ahora y de que deriven su influencia, precisamente como corrientes de opinión, de la calidad de sus miembros y de sus planteamientos, y no de la eficacia que logren dar a maquinarias de poder, a las que el propio ordenamiento constitucional y legal confirió en el pasado un carácter monopólico y excluyente.

La señora BULNES hace saber que, en general, está de acuerdo con la mayor parte de las ideas del señor Guzmán, y que no va a pronunciarse ahora en relación a los partidos políticos, porque todos conocen su opinión, además de que nunca ha visto contradicción entre partidos y corrientes de opinión.

Dice que quiere hacer sólo un pequeño alcance a lo expresado por el señor Guzmán respecto de los sistemas electorales, porque también sería importante

que en la Comisión se llegara en esto a un consenso. Piensa que el problema está referido básicamente a que en la Constitución del año 1925 se introdujo el sistema de la representación proporcional, que significa, en otros términos, dar representación en la generación del poder no sólo a la mayoría sino que también a la minoría. Señala que con este sistema, que se llama de representación minoritaria, se llega indefectiblemente al pluripartidismo, ya que tanto la minoría como la mayoría pasan a tener representación, de tal manera que cualquier grupo se puede unir a otro y, en determinado territorio o sector, lograr tener representantes, los cuales constituyen un partido político decisivo el día de mañana en una cuestión fundamental para la Nación. Le parece que, en verdad, este sistema no existe en la mayoría de los países, y en Estados Unidos de Norteamérica, donde ha funcionado perfectamente bien el régimen presidencial, existe el sistema de representación mayoritaria que, en contradicción al de representación minoritaria, lleva al bipartidismo, porque el hecho de que sólo la mayoría pueda obtener representación obliga a la ciudadanía a unirse en grandes bloques.

Considera que si se adopta el régimen presidencial, no se puede continuar con el sistema de representación proporcional, porque él se contradice con el presidencialismo, el cual no funciona con ese sistema ni con el pluripartidismo. Hace presente que en Inglaterra y en Francia hay sistemas de representación mayoritaria, es decir, siempre se tiende a formar grandes bloques de partidos.

Cree que si en Chile se hiciera un estudio acabado de ciencia política sobre el sistema de representación proporcional, se llegaría a la conclusión de que fue una de las causas que llevaron al quiebre del sistema institucional, y, por lo, tanto, tal vez podría llegarse —desde luego que en conversaciones futuras— al consenso de que es conveniente adoptar un sistema de representación mayoritaria y no minoritaria, como ha existido hasta ahora.

El señor CARMONA expresa satisfacción por haber escuchado las opiniones del señor Guzmán y de la señora Bulnes, porque no está muy lejos de lo que ellos plantean y proponen.

Piensa que, en realidad, no refiriéndose al sistema electoral mismo sino al problema de los partidos políticos, el transformarlos en partidos que representen corrientes de opinión es una aspiración que siempre se ha tenido en Chile. Considera que los partidos del siglo pasado tuvieron una expresión mucho más definida en ese sentido; después, precisamente por las reformas de la Constitución de 1925, por el sistema ad hoc que se estableció, empezó a regir en Chile el imperio de las minorías, que es lo que en definitiva ha provocado la crisis que están sufriendo las democracias occidentales en este momento. Señala que muchas veces se obtienen mayorías juntando minorías contradictorias las unas con las otras, las cuales, por lo tanto, en un momento

determinado, no pueden tener expresión en el Gobierno cíe la República, y anota que un ejemplo muy claro de esto fue el segundo gobierno del General Ibáñez, donde se juntaron toda clase de minorías, desde conservadores hasta representantes de la extrema izquierda, y todos creían poder expresarse, sucediendo en el Congreso lo que todos saben. Agrega que no hay duda alguna de que hubo equilibrio de poder por el manejo firme del régimen presidencial que hizo el General Ibáñez, pero está refiriéndose nada más que a lo que pasó con los partidos políticos, que en ese período llegaron a sumar 37.

Estima, por lo tanto que si se ha ganado una experiencia, no deben referirse solamente a lo que ocurrió con la Unidad Popular, sino a todo lo que ha sucedido en el último tiempo respecto de los partidos políticos.

Hace saber que es gran partidario de que haya una reforma sustancial, pero tiene muchas dudas sobre la necesidad de establecer disposiciones constitucionales en relación a los partidos políticos. Cree que tal vez fue un error modificar la Constitución de 1925 —le parece que se hizo en 1969 o en 1970 y en el Estatuto de Garantías, como acota el señor Guzmán— para establecer disposiciones constitucionales en amparo de los partidos políticos.

La señora BULNES estima, que el sistema electoral cambió con el texto constitucional de 1925, cuando se introdujo el sistema de representación proporcional, que es una fórmula minoritaria.

El señor CARMONA prosigue diciendo que tiene dudas sobre la necesidad de consagrar normas constitucionales respecto de los partidos políticos, salvo algunas muy esenciales, y cree que, si hubiera existido la disposición del año 1971, no habría podido dictarse la ley de Defensa de la Democracia con la exclusión del Partido Comunista, porque esta agrupación política, en ese caso, habría recibido amparo constitucional y no habría podido solucionarse el problema planteado en la forma como se resolvió.

Con respecto a las normas electorales, es gran partidario, en este momento —si acaso se quiere establecer una autoridad presidencial firme y un régimen presidencial como el que reclama el país—, del sistema electoral mayoritario.

Le parece que sobre el particular se podría pensar en dos formas de resolverlo: la primera podría consistir, por ejemplo —si se coincide en la necesidad de un régimen bicameral—, en que la Cámara de Diputados fuera expresión de pequeñas porciones territoriales, y que allí, en un momento determinado, pudiera verse la necesidad de que se expresara la mayoría.

A su juicio, la mejor defensa del régimen democrático es la expresión de la mayoría, y las crisis que ha sufrido el sistema democrático hasta ahora han

surgido por el prurito de asegurar todos los derechos de la minoría olvidando los de la mayoría, y le parece que en este instante se debe dar un vuelco en ese sentido y asegurar la expresión de esta última. Así, por ejemplo, la Cámara de Diputados podría ser expresión de pequeñas porciones territoriales donde se reflejara el régimen de mayorías, y el Senado piensa que podría ser, más bien, un organismo de carácter nacional, en el cual tuvieran expresión y cabida —como decía el señor Guzmán— las personas mejor dotadas y que representaran el sentir de las aspiraciones del país, y que fuera, en cierto modo, también, una especie de contrapeso al poder presidencial muy grande que pueda crearse.

Cree además, en la necesidad de que en el futuro régimen de partidos no se dé una amplitud tan grande que permita una infiltración de los mismos, o una expresión: por su intermedio, de colectividades partidistas cuya existencia no se desea par representar ideas totalitarias. Le parece que lo ideal es que los nuevos partidos políticos se sometan a normas reglamentarias que les permitan, al mismo tiempo, adoptar resoluciones que impliquen algún grado de rigidez disciplinaria para precaver ese estado de cosas.

Declara que también es partidario de establecer un régimen como el que consigna la Constitución de Alemania Federal, en el sentido de que los partidos sospechosos de no aceptar el régimen democrático estén obligados a recibir autorización para existir de algún tribunal especial, ya sea de un Tribunal Supremo Constitucional, del Poder de Seguridad, o del organismo que esta Comisión decida, y en caso de dudas y de aceptación, que incluso el partido político de esa índole quedara sometido a un período de prueba de larga duración— unos 10 años—, durante el cual no pudiera celebrar ni siquiera pactos o entendimientos de clase alguna con otras colectividades partidistas hasta mientras no defina su modo de actuar. Estima indispensable consignar normas muy rígidas al respecto y no solamente una proscripción, y termina sus observaciones diciendo que eso es lo que piensa al hacer una apretada síntesis sobre la materia.

La señora ROMO expresa que desea acotar que el sentir ciudadano, por lo menos durante el tiempo que recuerda: se estuvo manifestando constantemente, con esa sabiduría innata del pueblo, repudiando el sistema nuestro, ya que siempre se escuchó a la gente expresar su deseo de ver en Chile corrientes de opinión fuertes que se manifestaran en los acontecimientos cívicos, en lugar de esa proliferación de partidos políticos que dio origen a lo que se ha llamado "politiquería", en que cualquier individuo audaz se sentía con posibilidades de asumir una representación y organizar un grupo partidista.

Cree que aquí están totalmente de acuerdo en este aspecto y que no van a

tener problema alguno, porque han coincidido históricamente en el fondo de la cuestión, y la verdad es que no harían otra cosa que ratificar el sentir ciudadano —que se ha expresado siempre, pero sin encontrar eco oficial para hacer las modificaciones del caso, porque los intereses creados vigentes hasta antes del 11 de septiembre de 1973 lo impedían—, desde el momento en que la Comisión hiciera realidad lo que el pueblo ha estado manifestando constantemente.

El señor BERTELSEN considera, en teoría, que una democracia no exige necesariamente partidos políticos; es decir, doctrinalmente se podría concebir la no existencia de partidos políticos en una democracia, sobre todo si ella es reducida territorialmente y abarca una población relativamente escasa. Pero, sin embargo, con una visión realista de las cosas, del acontecer de la vida política de un país como Chile, si bien éste, territorialmente y por su población, no es de considerable tamaño como otros —por supuesto, está lejos también de las pequeñas organizaciones territoriales en que es posible, fundamentalmente, el ejercicio de una democracia directa—, cree que en la práctica es inevitable la existencia de estas agrupaciones que se llaman "partidos políticos", cuyo carácter, sin embargo, ha cambiado de manera esencial desde el siglo XIX al siglo XX.

Estima que es cierto —en ello coincide plenamente con lo que decía la señora Bulnes—— que los partidos políticos del Siglo XIX, en Chile, fueron muy distintos de los del Siglo XX, sobre todo en las últimas décadas, y de ahí la tendencia a procurar que nuevamente los partidos políticos se aproximen a lo que fueron en el pasado. Agrega que, no obstante, él tiene una gran duda, y es que los partidos políticos del Siglo XIX podían tener ese carácter, tal vez, porque la democracia chilena de esa época no era una democracia de masas; la ciudadanía en el Siglo XIX se otorgó cuidadosamente, de modo, entonces, que, con un cuerpo ciudadano más reducido, no aparecen como tan necesarias estas organizaciones que vayan a encauzar las distintas corrientes de opinión, pues se trata de un grupo más seleccionado de personas que tienen o les es más fácil tener su propia opinión. De ahí que el juego político trata entonces de coordinar estas opiniones que van surgiendo en forma más espontánea dentro del cuerpo ciudadano; en cambio, en la democracia actual, en la democracia de masas, donde la ciudadanía la tienen millones de personas, va surgiendo casi inevitablemente —se atrevería a decir— la necesidad de estas grandes organizaciones, que más que encauzar una opinión o una corriente de opinión que surge desde la ciudadanía, se transforman o se convierten en organizaciones que van, ellas mismas, elaborando corrientes de opinión o de pensamiento, y mediante la propaganda van procurando obtener —no siempre por medios meramente racionales; están todos los medios psicológicos de la propaganda de masa— una ratificación popular, con lo cual se produce lo que en definitiva viene a ser un gran fraude democrático: un pensamiento

minoritario se pone en boca de la ciudadanía para, a continuación, decir que ella lo aprobó y que tiene respaldo popular, y entonces, la minoría que no lo votó lo lleva adelante.

Cree que esta realidad es gravísima para la subsistencia de una democracia, porque la trastorna por completo, y si en estos días se quiere dar a la democracia una expresión moderna, es preciso proceder de manera que los gobernantes deban recoger el pensamiento de la ciudadanía o, por lo menos, las grandes tendencias o anhelos populares, pues, de lo contrario, no hay democracia.

Estima que dentro de este pensamiento y de esta visión realista que lleva a aceptar a los partidos políticos —aunque personalmente haya algunos a quienes no les gusten, son una realidad que debe ser aceptada a la hora de establecer una nueva Constitución en el país—, por cierto, hay que preocuparse por que los partidos políticos no reincidan nuevamente en las prácticas del pasado y debe tratarse de darles un nuevo carácter, una nueva fisonomía.

Le parece que esto —coincide también con lo expresado anteriormente— está íntimamente relacionado con el sistema electoral que se adopte y, en general, también con la estructura del Congreso, sobre lo que existen distintas alternativas: desde luego, el sistema proporcional que, como se ha señalado, tiende inevitablemente al pluripartidismo, y aunque no existe ninguna novedad en señalar esto aquí, debe tenerse en cuenta para no incurrir nuevamente en la consagración de un sistema proporcional que lleve al pluripartidismo, con todas las dificultades que supone para que gobierne el Jefe del Estado y también con las dificultades señaladas por el señor Carmona, en cuanto al poder que se confiere artificialmente a las minorías.

Cree, entonces, que es imprescindible formar nuevos sistemas electorales y que este tema, lógicamente, será uno de los que deban debatirse con mayor extensión por la importancia que tiene.

Considera que, como mera apreciación personal, cabría pensar en una elección de Diputados —pensando en un sistema bicameral— en distritos uninominales, pensando, por ejemplo, en una Cámara formada por doscientos Diputados. En este caso, frente a una población de diez millones de personas correspondería un Diputado por cada cincuenta mil habitantes y es más fácil que en un distrito uninominal el elegido tenga carácter más representativo que en un gran conglomerado perteneciente a un colegio electoral de millones de personas, donde la mayor parte de los sufragantes no conocería directamente a esa persona. Sin embargo, tal carácter representativo —es indudable que se manifiesta más en los colegios uninominales— corre el riesgo, a su modo de

ver, de dificultar la representación de personas que no estén adscritas a partidos políticos, salvo que se trate de personalidades que en ese distrito electoral tengan un gran arrastre. Porque siempre es más fácil que esos partidos políticos, por su propia dinámica —y eso hay que tenerlo en cuenta—, van a tender a transformarse en algo más que en corrientes de opinión y, al menos algunos de ellos, tratarán de volver a convertirse en esos aparatos que intentan monopolizar el poder, lo que debe tenerse en cuenta para ver las precauciones que se puedan adoptar.

Respecto del tema de los distritos uninominales, piensa que en un distrito uninominal, a su juicio, es más fácil que los partidos políticos vuelvan a monopolizar la representación, salvo frente a personalidades vigorosas, lo que sin embargo, no ocurriría en un sistema electoral como el diseñado a grandes rasgos por el señor Guzmán, buscando un término medio con listas electorales de unos cinco o seis candidatos a Diputados, en que se diera la posibilidad de que tuvieran representación tantos las personas adscritas a partidos políticos como las independientes representadas por otras organizaciones. Estima que, naturalmente, habría que determinar que todos los candidatos concurriesen a título personal, aunque estuvieran adscritos a un partido político, pero lo que no se puede repetir —porque ahí sí que el sistema se deforma de inmediato—, es lo que hicieron las leyes electorales chilenas cuando todo el favor y las posibilidades de triunfo los daban a los candidatos adscritos a partidos políticos, coartando sistemáticamente la expresión de los independientes.

Anota que lo anterior está también relacionado, lógicamente, con la existencia de un sistema parlamentario bicameral, acerca del que, él. de momento —no es una posición definitiva—, se inclina, y en el cual es necesario que la Cámara de Diputados y el Senado —por conservar los nombres tradicionales que han tenido las dos ramas del Parlamento en Chile— tengan una fisonomía distinta, porque, de otra manera, no se justifica el bicameralismo.

Señala que otro de los grandes defectos de la Constitución de 1925 fue haber dado origen a una Cámara de Diputados y a un Senado notablemente parecidos. Cree, en tal sentido, que el Senado debe ser una corporación de personas distintas de las de la Cámara de Diputados, pues estima que el nombre mismo indica que el Diputado es una persona mucho más representativa del ciudadano, mientras que el Senado podría dar cabida a las grandes personalidades de la vida política del país y, en general, a las grandes personalidades de un Estado en un momento determinado, ya sea que se establezca un sistema electoral diferente para el Senado o que en éste se dé acogida a personas por derecho propio o por un sistema de designación diverso.

El señor ORTUZAR (Presidente) declara que se siente muy interpretado por

todo lo que han expresado los miembros de la Comisión, puesto que en las distintas conferencias que ha debido dar, en realidad, el planteamiento relativo a los partidos políticos lo expuso en forma muy similar al enfoque que aquí se le ha dado, y piensa que hay un consenso evidente en el sentido de que el tema está íntimamente vinculado con el sistema electoral.

Considera que no cabe duda alguna en cuanto a que proscribir los partidos políticos significaría desconocer el derecho de asociación, porque sería absurdo que éste se admitiera para otros fines secundarios y no se hiciera respecto de uno tan trascendente como aquel que dice relación a todo lo que se refiere a los supremos intereses del Estado. De modo que, para él, verdaderamente, no habría democracia si se prohibieran los partidos políticos, y, por último, caerían en un grave error, porque evidentemente que otras organizaciones y otros cuerpos en definitiva terminarían ejerciendo la función natural que corresponde a los partidos políticos.

Hace notar que quiere agregar sólo algunas acotaciones para poder completar más el cuadro. Piensa que el estudio que va a hacer la señora Bulnes deberá considerar si los partidos políticos deben o no ser personas jurídicas de Derecho Público y si pueden tener patrimonio, como parece lógico, pero, al mismo tiempo, debe establecerse qué limitaciones tendrán. Recuerda, por ejemplo —lo cita simplemente a título informativo—, que el señor Díez, no obstante haber pertenecido durante muchos años a un partido político, estimaba que por ningún motivo debería permitírseles tener prensa o radioemisoras, porque eso los llevaría a transformarse un poco en maquinarias de poder, lo que precisamente se está tratando de evitar.

Estima que es muy importante, además, clarificar cuál va a ser la situación de dependencia que puede haber entre la persona representante de un partido político y él mismo, una vez elegida; si va a existir o no un vínculo de dependencia, como de hecho existió en el régimen de partidos por algunos de nosotros conocido en las últimas décadas, cuando se llegó al extremo incluso de que los partidos pretendieron dar órdenes a los Diputados y Senadores para que votaran en una forma determinada, muchas veces hasta violentando sus propias conciencias. Le parece que esto no puede existir en el nuevo régimen de partidos, y aunque aquí no se ha dicho, es obvio que está en la conciencia de todos los miembros de la Comisión que los partidos no van a poder intervenir en aquellas órbitas que les son ajenas, como son el campo gremial, laboral, sindical, conflictos estudiantiles, etcétera, y que, al respecto, habrá que discutir todo un régimen de sanciones.

Considera que seguramente habrá que consignar normas relacionadas con los registros de los partidos, de manera que sean públicos, y, al igual que el señor Carmona, le parece obvio que si el sistema institucional impide la existencia de

organizaciones, partidos o movimientos que atenten contra el régimen democrático, tendrá que haber un tribunal supremo de carácter constitucional, que podría ser el mismo Tribunal Constitucional que se va a crear, el que determine si realmente una organización, no obstante su fachada democrática, es o no es atentatoria contra el sistema democrático, el Estado de Derecho o los valores y principios esenciales en que descansa esta nueva democracia que se está estructurando. Estima que, posiblemente existen muchos otros aspectos, pero éstos son los medulares que, en su concepto, son suficientes para poder efectuar un estudio sobre esa base.

Señala que con el objeto de clarificar un poco lo dicho anteriormente en términos muy interesantes por el señor Guzmán en relación con el sistema electoral, quiere hacer una pregunta, que no formuló antes para no interferir en la exposición de la señora Bulnes, dentro de la concepción que el señor Guzmán les dio a conocer: ¿cuál sería la proporción y la relación que podría haber entre el número de votos del elector y el número de cargos por llenar en una determinada circunscripción, por ejemplo, en que haya que llenar diez cargos, y cuántos votos tendrían los electores de esa circunscripción?

El señor GUZMAN anota que en su opinión, sería siempre dos tercios de los cargos que se trata de elegir, y explica que, en realidad, este sistema, que no es original suyo obviamente; fue ideado con la intención de no dar a la mayoría la posibilidad de llevarse todos los cargos, y de ninguna manera bastaría acumular votos, como acota el señor Ortúzar, porque eso más bien favorece a la minoría, pero tampoco podría dárseles el mismo número de cargos que se trate de elegir, porque teóricamente, al menos, daría la impresión de que la mayoría se puede llevar todos los cargos, aun cuando en la realidad la mayoría electoral a nivel masivo no es una cosa tan monolítica; pero, a fin de evitar siquiera dicha posibilidad y como concepción del sistema, se supone que la persona debe tener un número de votos aproximado a los dos tercios de los cargos que se trate de elegir, y por eso puso el ejemplo de que en una circunscripción que necesitara elegir seis candidatos la persona vota por cuatro, sin poder acumular los votos.

Expresa que respecto de lo que se ha discutido, a su juicio, hay un dilema no resuelto y que es muy delicado y que tal vez corresponda resolverlo no con motivo del estudio de los partidos políticos, sino con motivo del estudio previo acerca de la generación y estructura de los órganos del Estado y en particular de los órganos legislativos. Agrega que el señor Bertelsen de algún modo aludía a este problema hace un momento: o bien se concibe un sistema de generación y estructura de los órganos legislativos que favorezca la agrupación de ciudadanos en partidos políticos, sin perjuicio de adoptar los resguardos para que la que prevalezca sea la opinión mayoritaria dentro del resultado electoral; o bien se estructura un sistema en el cual se favorezca lo que él

denominaba una "democracia de personalidades", por contraposición a una democracia de partidos, dilema que, a su juicio, es nítido y debe ser resuelto, porque es evidente que del criterio que se adopte en esa materia va a depender el sistema electoral más adecuado.

Hace presente que frente al problema de las mayorías, tiene sus reservas, porque en realidad las mayorías o se dan en la comunidad en forma espontánea o no se dan, y cuando no se dan el hecho de crearlas artificialmente, como ocurre con el sistema del "balotage" de la segunda vuelta en Francia, no es un sistema que garantice plenamente la estabilidad, aunque en algunos casos puede contribuir a ella, y en esto hay un hecho concreto, cual es que la actual mayoría del Gobierno francés está dividida en dos grupos perfectamente distinguibles, de los que el más fuerte no es el que detenta la Presidencia de la República.

Destaca que, por otra parte, bien se sabe que puede llegar un momento en que en un sistema, incluso bipartidista, se logre entrometer un tercer partido que, no teniendo gran fuerza en si mismo, pueda ser decisivo en un momento dado por obra de una situación electoral muy estrecha entre los dos grandes partidos, situación que está viviendo hoy día Inglaterra, donde el Partido Liberal es el que en definitiva resuelve la permanencia del laborismo en el Gobierno, o su caída, porque el laborismo no es mayoría; el Partido Liberal es muy pequeño y podría decirse que el de Inglaterra es virtualmente un sistema bipartidista, entre conservadores y laboristas, pero la realidad es que ese tercer partido tan pequeño viene a ser decisivo, pues los otros dos están electoralmente en una lucha muy estrecha y tienen una proporción muy similar del electorado. De manera que le parece que el problema de cómo conformar las mayorías es sumamente complejo, y sin descartar la conveniencia que tiene el tender a sistemas mayoritarios, abandonando la tesis proporcional que tenía la Constitución de 1925 —criterio que él comparte—, está plenamente de acuerdo con la señora Bulnes y con el señor Carmona en cuanto a que es necesario profundizar en el sentido de afianzar el sistema mayoritario.

Cree que el dilema planteado hace un momento por él, sigue en pie, debe analizarse, porque tiene sus ventajas y sus inconvenientes: ¿un Congreso de partidos o uno de personalidades?

El señor ORTUZAR (Presidente) hace notar que frente a tal dilema, se inclina desde ya por la segunda alternativa, porque, en realidad, piensa que, necesariamente, para poder mitigar los defectos y los males del sufragio universal, deben aceptar como premisa fundamental lo que él estimaba que también está en el ánimo de cada uno de los miembros de la Comisión: que un sector del Parlamento —sea uní o bicameral— tendrá que generarse por medios distintos de los del sufragio universal, como ocurre en muchos países

democráticos como Canadá, Inglaterra, las propias Cortes Españolas, etcétera. Agrega que, suponiendo, por ejemplo, que se trate de una Cámara Legislativa única en el período de transición —ya se ha dicho——, un sector del Parlamento será integrado por derecho propio y el resto por representantes de las regiones que en la primera etapa los va a designar la Junta de Gobierno y después serán elegidos por votación popular. Pero piensa que si se trata de un régimen bicameral, una manera de asegurar también la idoneidad del Parlamento es estableciendo el carácter de nacionales de los Senadores, de manera que sean elegidos por colegios escrutadores únicos, y no se opone sino que comparte la idea de que un sector del Senado sea generado por derecho propio, porque en la medida en que la Comisión prácticamente contemple un sistema en que los defectos y los males del sufragio universal se limite a un determinado porcentaje de lo que va a ser la representatividad, es evidente que se habrá hecho mucho por la estabilidad de la democracia y de nuestras instituciones.

El señor GUZMAN cree que dentro de la Comisión no hay duda alguna respecto de la conveniencia de, un sistema bicameral como el que se prevé para la institucionalidad definitiva, y sobre este punto quiere hacer un paréntesis: él también estima que hay que analizar si no es conveniente acaso contemplarlo para la etapa de la transición.

Considera evidente que una cuota de la Cámara Alta debiera ser o por derecho propio o por designación no electoral o popular, pero su pregunta va a los demás congresales y está formulada respecto de los cargos que se trata de elegir: si se escoge un sistema como el de distrito uninominal o como el de cifra repartidora, sin duda que se favorece la tendencia de un Congreso de partidos, donde éstos van a pasar a ser los conductos, si no monopólicos o excluyentes desde el punto de vista jurídico, en el hecho, únicos y excluyentes de acceso de la ciudadanía a la generación del Poder; y si en cambio, se escoge un sistema electoral como el planteado o sugerido por él hace un momento, evidentemente que se genera un Congreso de personalidades, porque la militancia de una persona en un partido pasa a adquirir una importancia extraordinariamente menor, desde el momento en que se esté votando por ella como individuo, a título personal, sin que figure en ninguna lista, acompañado de otros candidatos y sin que ese voto obligue a votar por otro candidato de este partido y a favorecer a otros candidatos del mismo. Expresa que él se inclina, a primera vista, por una democracia de personalidades, por la crisis que la democracia de partidos representó en Chile y está representando en otras naciones; en segundo lugar, porque cree que abre la perspectiva de que los sectores gremiales puedan también expresarse dentro de un sistema democrático, y no dentro de un sistema corporativo, que; a su juicio, no sería democrático. En el evento de un procedimiento como el que ha propuesto, la gente vota por el candidato independientemente de

que sea presentado por el gremio tal o cual, y lo elige congresal en cuanto a persona y por sufragio popular directo, hecho en forma universal, con lo que el sistema no es ni se parece en nada a uno corporativo, que entrega a los gremios, como tales y como instituciones, la generación de los congresales y del Poder Legislativo; y, en tercer término, porque piensa que da a los independientes una importancia grande y poderosa dentro de la vida nacional, con lo cual se responde a una realidad que ha vivido el país y que la señora Romo recordaba con mucha razón, que es la existencia en Chile de grandes masas de independientes, y, entonces, los partidos pasan a valer y a tener el poder que realmente les concede la ciudadanía sobre la base de la calidad de los miembros que puedan presentar al país y de la fidelidad de la interpretación que sus planteamientos recojan en cuanto a los anhelos de la opinión pública, como señalaba hace un momento el señor Bertelsen.

En consecuencia, se inclina por una idea semejante, pero señala cuáles son los inconvenientes que le observa: genera indudablemente, un Congreso muy disperso, donde eventualmente el Gobierno puede tener algunas dificultades mayores, aunque también pudiera estimarse que en definitiva éstas son menos graves que las derivadas de entenderse con grandes bloques de partidos.

Agrega que lo que sí le parece claro es que si se adopta la línea de un Parlamento más bien de personalidades —como lo ha denominado, a falta de un calificativo mejor—, es evidente que debe procurarse que sea lo más reducido posible en el número de integrantes, y es indudable también que es preciso establecer una serie de otras exigencias que garanticen que el sistema funcione de la mejor manera. Cree, por ejemplo, que una Cámara de 200 ó 150 personas, con un sistema como el que está describiendo —de una democracia de personalidades, de un Congreso disperso—, tendería al caos, porque ahí si que sería muy difícil para el Presidente y para el Gobierno establecer alguna mayoría relativamente estable. Le parece que se trata de materias que están íntimamente entrelazadas.

Expresa, como acotación del todo separada de lo que ha señalado, y simplemente a título de reflexión, que la idea de un Senado Nacional —entendiendo por tal un organismo en que los Senadores que corresponda elegir lo sean por una circunscripción electoral única a lo largo de todo el país— le atrae enormemente desde el punto de vista teórico, pero, sin embargo, le ve un inconveniente práctico muy grande, cual es que convierte la campaña a Senador en una campaña presidencial que hace del candidato a Senador un virtual candidato presidencial con un gasto electoral inmenso y con campañas verdaderamente gigantescas.

Estima, por eso, que el problema debe analizarse también en función de esta realidad práctica, que tal vez podría obviarse con una fórmula transaccional, en

el sentido de idear la generación del Senado Nacional a base de tres o cuatro agrupaciones regionales dentro del país, que se acerquen a ser expresión de grandes conglomerados cívicos o ciudadanos.

Declara que deja planteado el problema solamente, porque le atrae la idea desde el punto de vista teórico, pero observa que tiene un inconveniente práctico que le gustaría que se estudiara.

El señor ORTUZAR (Presidente) considera, con relación al último inconveniente que señala el señor Guzmán, que él surge también como antecedente que deberá tenerse en cuenta en el estudio respectivo, en el que habrá que consagrar normas del sistema electoral tendientes a limitar las campañas electorales que conocen y que paralizaban al país, de modo que en gran parte podría obviarse el problema mediante la dictación de preceptos adecuados en ese sentido.

Por último, quiere únicamente lanzar al análisis o al estudio

—no ahora, sino más adelante— la posibilidad de que no sólo en el Senado haya un sector designado por derecho propio, en forma distinta del sufragio universal, sino también en la Cámara, o sea, la posibilidad de que un sector de ella fuera representativo, por ejemplo, de las regiones en el aspecto de la comunidad organizada.

Explica que está pensando en voz alta, como una manera de poder dar una especie de representación a todos los cuerpos intermedios más fundamentales de cada región mediante un mecanismo distinto del sufragio universal, y aunque sabe que es muy difícil implementar esto, lo expone tan sólo, para no dejarlo de lado.

La señora BULNES pregunta si no podría ser un sistema de representación mixta, porque el señor Guzmán prevé grandes inconvenientes en la creación de los colegios múltiples uninominales e igualmente en los sistemas minoritarios, como en el caso de la representación proporcional, pero ahí se podría obviar el problema yendo a una representación mayoritaria en una parte de la Cámara Legislativa y llevando la otra parte a un sistema de representación ya de intereses —ella la ha llamado siempre "representación de intereses"—, donde estarían representados los gremios, que podrían ser de designación, y en que cabría ya este Congreso de Personalidades, y de ese modo se tendría una representación política y una representación de personalidades, además de que considera que el sistema directo debe tenerse presente en una de las Cámaras.

El señor CARMONA hace notar, con respecto a las observaciones del señor

Guzmán, que si se piensa, por ejemplo, en una representación uninominal para la Cámara de Diputados y con varias circunscripciones electorales —no sabe cómo se denominarán—, va a suceder —porque se establece ahí un régimen de mayoría muy firme— que se va a obligar a los partidos a elegir candidatos que estén en relación muy directa con la comunidad que quieran representar, lo que es muy bueno, como acota la señora Romo, y por lo tanto, termina con la dictadura de los partidos que eligen "entre gallos y medianoche" a los candidatos y los imponen a la comunidad.

Cree que ahí se presentará el fenómeno contrario, y, por ende, le parece que el partido se verá influido por la comunidad y va a tener que recibir más bien las aspiraciones de ésta para los efectos de elegir a sus propios candidatos.

Expresa que no teme al Senado Nacional, porque pueden establecerse limitaciones a las campañas electorales, pero le parece que un Senado mixto, de elección nacional en la parte en que corresponda elección, es muy sólido, como anota la señora Romo, para la defensa del régimen democrático, y, además, no sólo permitirá una revisión de lo que pueda hacer la Cámara donde, indudablemente, van a tener preeminencia los partidos políticos y su representación—, sino que a la vez podrá constituir un poco de contrapeso a cualquier demasía del Presidente de la República, cuyos poderes van a ser bastante grandes.
Estima, por otra parte, que también debe tenerse presente la necesidad de estudiar, dentro de las facultades del Primer Mandatario, la de disolver el Congreso Nacional, aunque sea por una sola vez, durante *su* mandato, pues, cree que eso también impone un criterio con respecto al sistema mismo del Parlamento y de los partidos políticos, que desde luego es muy conveniente considerar.

El señor GUZMAN piensa que el intercambio de ideas que se esté produciendo es extraordinariamente útil, y le parece, además, que cada uno debe aportar todos los elementos de contradicción que cree ver surgir, no sólo respecto de sus propias opiniones —como él mismo lo ha hecho— sino también en cuanto a las que manifiesten los demás, sin que ello involucre necesariamente un juicio propio a lo que se expresa.

Agrega que, con relación a la idea del señor Carmona, que de alguna manera expuso también el señor Bertelsen —aun cuando le agregó él un inconveniente que observaba—, quiere señalar que es preciso tener cuidado con el establecimiento de circunscripciones electorales pequeñas. Declara que él es muy partidario de que en el orden de las organizaciones intermedias haya cuerpos electorales reducidos que generen los representantes de ellas, es decir, las directivas gremiales, a fin de que realmente se pueda conseguir ese conocimiento personal de los elegidos y de que sea más difícil politizar la

elección, lo cual, en cambio, si el cuerpo electoral que elige es demasiado amplio, resulta prácticamente inevitable, como ocurría en las elecciones sindicales de la CUT, o como sucedió en la elección de Rector de la Universidad de Chile que se conoció inmediatamente antes de 1973.

Señala, sin embargo, que no está convencido de que ese mismo criterio sea conveniente para la generación de los Poderes Públicos, porque, mientras los gremios están llamados a defender intereses de sus asociados —legítimos y ejercidos con responsabilidad, en lo posible—, los Poderes Públicos están llamados a velar por el bien común, y por lo tanto, el criterio para generar a un congresal no debe ser el mismo que para generar a un dirigente gremial, y para designar a una persona que va a estudiar las leyes, es indispensable buscar, por parte de los electores, la calidad intelectual, la formación doctrinaria e ideológica de la persona y su concepto del bien común como los factores preponderantes en la determinación que se adopte; y dejar, en lo posible, en un plano relativamente secundario, los intereses personales de quien está eligiendo, porque precisamente, se debe tratar de que los Poderes Públicos respondan a la satisfacción, no de intereses particulares, sino del bien común, que no siempre se identifica con los intereses particulares de un grupo, ni siquiera con la suma de todos ellos.

Expresa que, por este motivo, teme que, de establecerse circunscripciones electorales pequeñas, se vuelva en forma acentuada a lo que se conoció como los "caciques electorales", el "caudillismo electoral", como bien acota el señor Ortúzar, es decir, personas de segunda, tercera o cuarta categoría intelectual —y a veces moral— que son, sin embargo, muy serviciales; que hacen muchos favores a los electores en el orden personal; que satisfacen intereses mezquinos —y a veces ni siquiera legítimos por parte de los electores—, y que son retribuidos con la elección por los favorecidos, porque prácticamente tienen en ellas a los voceros de sus intereses particulares y es lo que alguien denominó alguna vez "el niño de los mandados", que hace a los electores, frente al Poder, todos sus favores particulares.

Cree que se podría llegar a una distorsión de lo que debe ser una democracia sana, en la cual hay que acostumbrar al elector a pensar en el bien común cuando está eligiendo a las autoridades, y por eso debe generarse un procedimiento que facilite ese propósito, porque, Sin duda, en un sistema de circunscripciones más amplias se posibilita que la persona tienda a escoger al candidato por sus cualidades personales y por las ideas que sustenta, pues, en virtud de esa gran masa que vota, va a ser imposible que le pidan la realización de favores personales. Estima que, por eso, los Senadores eran en general de más calidad que los Diputados, y por lo mismo los parlamentarios de las grandes concentraciones urbanas de votación solían ser mejores que los de pequeñas agrupaciones departamentales, donde los "caciques electorales"

del pasado tenían una influencia decisiva.

Hace notar que quiere señalar esto, no para restar validez a lo que se ha expuesto, sino simplemente con el objeto de agregar un elemento de contradicción que debe ponderarse en forma debida en el análisis que se haga, porque el tema, a su juicio, es muy complejo.

La señora ROMO piensa que, al respecto, hay que tener presente que, para elegir, es preciso hacerlo por número de personas y no por agrupaciones o distritos, porque, por ejemplo, se da el fenómeno de que eligen el mismo número en un distrito que tiene muy pocas personas y en un departamento que tiene muchas, y así ha ocurrido con los agricultores en muchos países del mundo, que han tenido una tremenda fuerza de presión por representar una cantidad enorme de distritos o agrupaciones locales y no número de personas.

Estima, por este motivo, que es mucho más importante dar representatividad al número de personas, ya que así también se evita el "caudillismo".

El señor ORTUZAR (Presidente) considera que para completar el cuadro sólo faltaría decir algunas poquísimas palabras acerca del sistema de elección presidencial porque el Presidente de la República les pidió considerar la posibilidad de elección del Primer Mandatario por la Cámara Legislativa, e incluso cree que sería conveniente esclarecer lo que expresó el Jefe del Estado, pues ha oído distintas interpretaciones, y recuerda que en el discurso de Chacarillas se refirió a que la Cámara Legislativa, una vez elegida por votación popular, en la parte que correspondiera integrar en esa forma, elegirá al primer Presidente de la República.

El señor CARMONA acota que el presidente de la República señaló en uno de sus discursos que sería posible, también, elegir "de entre los miembros", etcétera.

El señor ORTUZAR (Presidente) concuerda con el señor Carmona y hace notar que esa frase es la que ha movido a dudas en cuanto a si la idea era la de que de entre los miembros de la Cámara Legislativa debía elegirse el Presidente de la República.

Se acuerda dejar pendiente el tema para la próxima sesión.

ENRIQUE ORTUZAR ESCOBAR,
Presidente.

RAFAEL LARRAIN CRUZ,
Prosecretario.

REPUBLICA DE CHILE

Actas Oficiales de la Comisión de Estudio de la Nueva Constitución Política de la República

SESION 338ª, CELEBRADA EN MIERCOLES 8 DE MARZO DE 1978

Ideas generales acerca de los conceptos básicos referentes a los Poderes del Estado y su ejercicio; generación del poder político; Congreso bicameral; canales de participación; partidos políticos; elección del Presidente de la República

La Comisión se reúne bajo la presidencia del señor Enrique Ortúzar Escobar, con asistencia de sus miembros señores Raúl Bertelsen Repetto, Juan de Dios Carmona Peralta, Jaime Guzmán Errázuriz, Gustavo Lorca Rojas y la señora Alicia Romo Román.

Actúa de Secretario, el Prosecretario señor Rafael Larraín Cruz.

El señor ORTUZAR (Presidente) declara abierta la sesión en el nombre de Dios.

ORDEN DEL DIA

PODERES DEL ESTADO Y SU EJERCICIO

El señor ORTUZAR (Presidente) destaca que en la sesión de ayer, se procedió a fijar la tabla y a establecer los días y horas de sesiones ordinarias.

La tabla quedó fijada en la siguiente forma: en primer término, la Comisión va a considerar los Poderes del Estado y su ejercicio; luego, los Tribunales Contencioso-Administrativos, y, en tercer lugar, la Ley de la Prensa. Naturalmente, esto es sin perjuicio de la posibilidad de que estudie otras materias que todavía quedan por despachar, vinculadas no sólo a las Actas Constitucionales, sino al anteproyecto de texto definitivo de la Constitución Política.

A indicación de la Mesa, se encomendó a la señora Bulnes que, con su equipo de la Universidad de Chile, inicie un estudio sobre la nueva estructura y organización de los partidos políticos, como también sobre el sistema electoral que habrá de regir en la futura institucionalidad. Estas dos materias son de extraordinaria trascendencia y no debiera demorar el comienzo de su análisis. Una vez hecho este estudio, será remitido a la Subcomisión relativa a los partidos políticos y al sistema electoral, para finalmente ser considerado por la Comisión.

A petición de la señora Bulnes y como una manera de dar una pauta y una orientación a su trabajo, los miembros de la Comisión dieron a conocer, en líneas muy generales, su pensamiento central acerca de lo que debe ser la nueva estructura y organización de los partidos políticos y del sistema electoral, materias ambas que se consideran íntimamente vinculadas entre sí, ya que dicen relación con la característica de amplia participación que debe tener la nueva democracia que se está estructurando.

Recuerda que hubo consenso en la Comisión en el sentido de que no pueden suprimirse los partidos políticos, porque ello equivaldría a desconocer el derecho de asociación en una materia tan fundamental como es la que dice

relación, precisamente, con los intereses supremos de la nación. Pero sí hubo también consenso en que en este punto hay que introducir profundas modificaciones, en que hay que establecer un estatuto que evite los vicios en que incurrieron los partidos en el pasado. En este sentido, los miembros de la Comisión expresaron opiniones, compartidas por todos ellos, en orden, fundamentalmente, a que los partidos políticos no pueden ser, como lo fueron en las últimas décadas sobre todo, verdaderos cauces monopólicos de expresión de la comunidad; no pueden ser meros instrumentos de lucha por el poder; deben estar al servicio de los supremos intereses nacionales, y no de los pequeños intereses partidistas y electorales. Hay que evitar la proliferación de los partidos; hay que impedir que intervengan en órbitas que les son arenas; hay que establecer normas para que sean conocidos sus recursos y públicos sus registros. En fin, hay que estatuir un conjunto de normas tendentes a que realmente como se dijo en esta misma sala, sean verdaderas corrientes ideológicas de opinión, como lo fueron en el siglo pasado. Esto no significa, naturalmente, que los partidos no vayan a tener participación en la generación del poder político. Deben tenerla, pero dentro de un sistema electoral que, como se señaló ayer, permita también una participación de los demás sectores de la comunidad. En este sentido, se hicieron críticas al régimen electoral, que fueron compartidas por la unanimidad de los miembros, en cuanto establece el sistema de, representación proporcional, y se indicó que debería haber fórmulas que permitieran una mejor expresión de la voluntad realmente mayoritaria del país. El señor Guzmán esbozó algunas ideas acerca de lo que podría ser un sistema de listas que, lejos de favorecer a los partidos políticos, permitiera que las personas que representan un ideario político y las que representan corrientes de opinión independientes pudieran postular en igualdad de condiciones.

En fin, en general, se avanzaron las ideas básicas que pudieran servir de fundamento a la señora Bulnes para elaborar el estudio que la Comisión le encomendó.

Para esta sesión, se acordó comenzar el estudio de la materia referente a los Poderes del Estado y su ejercicio, la que por su naturaleza, seguramente exigirá dedicarle algunas sesiones, en las que se intercambiarán opiniones de carácter muy general, para luego ver modo de cómo ir concretando este estudio, que no sólo se va a limitar a lo que podría ser objeto de Actas Constitucionales, sino que, paralelamente, se referirá a las disposiciones que deben conformar el texto de la Constitución definitiva.

Enseguida, expresa en forma general su criterio sobre esta materia.

La parte orgánica de la Constitución que se va a considerar es trascendental y debe guardar, naturalmente, cierta armonía y cierta relación con la parte

dogmática, ya incorporada en las Actas Constitucionales, y que tiende a garantizar los principios fundamentales del humanismo cristiano en que se basa esta nueva democracia y que son el respeto a la dignidad y a la libertad del hombre, pero dentro de un régimen de autoridad que al mismo tiempo garantice la seguridad de los habitantes y la paz y la tranquilidad en que la sociedad debe desenvolver sus actividades.

Hay ciertos conceptos por todos compartidos, y muchos de ellos ya han sido anticipados por más de algún miembro de la Comisión. Por de pronto, se debe mantener el régimen tradicional de división de los Poderes del Estado en Ejecutivo, Legislativo y Judicial. Se ha hablado, al mismo tiempo, de crear un Poder que se ha denominado "Poder de Seguridad". Esta división tradicional de los Poderes en Ejecutivo, Legislativo y Judicial hay que entenderla, obviamente, sin perjuicio de la interrelación que hoy día existe entre ellos en el ejercicio de sus funciones.

En cuanto al Poder Ejecutivo o gobierno, estima que también hay consenso en que debe estar organizado como un régimen presidencial, como ha sido tradicional en Chile, con una autoridad fuerte, pero justa e impersonal, de corte portaliano, y que permita al Presidente de la República y al Gobierno en general no sólo tener en sus manos todas las herramientas jurídicas para mantener el orden público y la seguridad nacional, sino también aquellas que le permitan resolver los problemas de la hora actual, que son fundamentalmente socioeconómicos, y técnicos muchas veces, con la prontitud requerida. Esta autoridad fuerte, justa e impersonal, que caracterizaría al Poder Ejecutivo, tiene que ir acompañada de un sistema que establezca mecanismos de control y fiscalización. Ha habido consenso en otras ocasiones en esta Comisión en orden a que debe tratarse de un control administrativo por una parte, político, por otra, y, finalmente, jurisdiccional. El control administrativo ejercido fundamentalmente por la Contraloría General de la República a través de la función, que le corresponde, de velar por la legalidad de los actos de la Administración; el control político, que tradicionalmente ha estado en manos de la Cámara de Diputados y que lo seguirá estando si se establece un régimen bicameral, como parece ser la opinión mayoritaria en el seno de la Comisión hasta ahora; y el control jurisdiccional que será ejercido, según la naturaleza del acto sometido a control, o por los Tribunales Ordinarios de Justicia, como podría suceder en el caso de que conozcan de un recurso de protección, por ejemplo, o por los Tribunales Contencioso-Administrativos, o por el Tribunal Constitucional que se va a crear para que conozca y resuelva las discrepancias que puedan tener lugar entre el Presidente de la República y el Parlamento.

En cuanto a este sistema que debe caracterizar al futuro Poder Ejecutivo, es de opinión de que este Poder, como asimismo otros órganos del Estado, debe

actuar asesorado por cuerpos integrados por especialistas en los problemas que deben resolver los distintos niveles de la autoridad. En ese sentido, por ejemplo, estima que tal vez sea conveniente mantener, desde luego durante el período de transición y posiblemente durante el de normalidad institucional, el Consejo de Estado. Pero este propósito de crear órganos asesores no debe limitarse única y exclusivamente al Consejo de Estado, sino que debe ir más allá. Probablemente, habrá que establecer un Consejo Económico y Social y todos los cuerpos asesores que sean necesarios para el ejercicio de la autoridad en distintos niveles. Cita como ejemplo la Comisión Consultiva de ex Cancilleres de la República que asesora al Ministro de Relaciones Exteriores en todo lo que dice relación con el manejo de la política internacional en sus aspectos más importantes, Este punto tiene trascendencia, porque permite dar cumplimiento a uno 'de los aspectos básicos de la nueva institucionalidad, como es el de la participación, de manera que ella no sólo tenga lugar en el orden político propiamente tal y a través del sistema electoral, sino en otros mecanismos y en los campos tanto políticos, como económico, social, cultural, etcétera.

También habrá que considerar en este sentido la forma de elegir al Presidente de la República. Si habrá de serlo, como ha sido tradicional en nuestro país, por votación popular, o si existe la posibilidad de que pueda ser elegido por la Cámara Legislativa, como lo ha propuesto Su Excelencia el Presidente de la República por lo menos para el primer Presidente que deberá iniciar el período de la normalidad institucional.

En el campo del Poder Legislativo, también ayer se incursionó un poco y hubo cierto consenso en que el régimen debería ser bicameral, en que habrá que establecer fórmulas para que el Parlamento sea idóneo. Y una de tales fórmulas, sin lugar a dudas, es la de que por lo menos un sector del Parlamento debe originarse a través de mecanismos distintos del sufragio universal. Se pensó que si el Parlamento es bicameral habría un sector del Senado que debería originarse mediante generación por derecho propio o por designación presidencial, según las circunstancias, y que la Cámara de Diputados, en tal caso, debería ser representativa de las regiones. Al respecto, la Mesa sugirió la idea de que, en lo posible, también se encontrara una fórmula que permitiera que por lo menos un sector de la Cámara de Diputados también se generara de una manera distinta del sufragio universal. No obstante, comprende que ésta es una materia difícil y compleja.

Se habló de la posibilidad de que los Senadores fueran nacionales, como una manera también de asegurar la idoneidad del Parlamento, o por lo menos que fueran elegidos por grandes agrupaciones de regiones porque, a juicio de algunos miembros, darles carácter nacional podría transformar a las campañas electorales de los Senadores en verdaderas campañas de tipo presidencial, con

los inconvenientes del caso.

Siempre dentro de esta preocupación por lo que debe ser el futuro Parlamento, estima que en la Comisión habría consenso para establecer en el régimen político institucional, la responsabilidad de los parlamentarios, en caso de infracción a la Constitución y a la ley. Porque una de las características del sistema anterior era la de establecer la responsabilidad de todos los altos dignatarios de la Nación: del Presidente de la República, de los altos Magistrados de los Tribunales Superiores de Justicia, del Contralor General de la República, de los Generales y Almirantes; en cambio, omitía considerar la responsabilidad de los parlamentarios en caso de infracción a la Constitución y a la ley.

Por cierto, dentro del propósito de que la función legislativa tenga toda la dinámica que requiere, en más de una ocasión ha habido consenso mayoritario en la Comisión en cuanto a que la labor del Congreso y sobre todo de las Comisiones Legislativas sea asistida por técnicos, sean funcionarios o no, que tengan derecho a voz en el seno de las Comisiones, de modo que los proyectos sobre los distintos asuntos que está llamado a considerar el Parlamento sean el producto de un estudio consciente y responsable.

En cuanto al Poder Judicial, ya está estudiado.

En lo que dice relación al llamado Poder de Seguridad, en más de una ocasión ha habido consenso en la Comisión en el sentido de que todas las garantías y mecanismos jurídicos de protección de la democracia que se ha establecido, podrían ser insuficientes si no se cuenta con esta especie de Poder de Seguridad, destinado a preservar la supervivencia del Estado y de las bases, esenciales en que descansará la nueva institucionalidad, desde el momento en que hay en casa un adversario muy peligroso y poderoso interesado en destruir la democracia y la libertad.

Recuerda a los que estuvieron presentes en el foro de la Universidad de Chile, que en esa ocasión se sugirió una idea que ya había sido insinuada en el seno de la Comisión, en el sentido de crear una especie de gran Consejo Superior de Seguridad, formado fundamentalmente por los Oficiales Superiores de la Defensa Nacional y por representantes de algunas instituciones del país, como la Corte Suprema, el Senado, si lo hubiere, el Consejo de Estado y tal vez por el propio Contralor General de la República, quien tendría una especie de facultad de veto para impedir que pudieran llevarse adelante iniciativas o actos, cualquiera que fuere su naturaleza, que importaran un atentado contra la seguridad nacional o contra las bases esenciales de la institucionalidad.

Estos son algunos de los principios generales en los cuales ha creído ver

consenso el señor Ortúzar y que dicen relación con este tema tan importante de los Poderes del Estado y su ejercicio.

El señor GUZMAN hace una proposición de orden.

Cree que la exposición del señor Presidente ha sido lo suficientemente completa como para demostrar que, en realidad, en la Comisión, ya existe un intercambio de opiniones sobre estos temas, hecho en forma conjunta y panorámica, como era necesario que se realizara para poder ver la vinculación, muy estrecha, que cada uno de ellos tiene entre sí. El grado de claridad alcanzado en este intercambio preliminar de opiniones es suficiente y sería, aconsejable entrar al debate o análisis pormenorizado de cada uno de los temas en el orden en que la Mesa lo estime conveniente. Si se continúa abordando toda esta gama de problemas en su conjunto, teme que el debate pueda tender a desordenarse, de manera que piensa que la síntesis hecha por el señor Presidente puede ser el punto final de este estudio panorámico y el punto inicial de un estudio ya más detallado de cada uno de los temas que él mismo ha mencionado en su intervención.

El señor LORCA señala que quiere dar opinión en términos lo más breves posible, en relación a algunos aspectos de lo que se discutió en la sesión de ayer porque considera necesario dejar constancia de ello para la historia de las disposiciones y, sobre todo, para los efectos del estudio que hará la Universidad de Chile, a través de su Facultad de Derecho, como lo ha expresado el señor Presidente.

A su juicio, lo que tiene más importancia en este momento en que se inicia el estudio de la parte orgánica de la Constitución, es la generación del poder público. Eso es lo más trascendental porque la fórmula que se adopte determinará la estructuración de todo el ordenamiento jurídico institucional en relación con los partidos políticos y el sistema electoral, lo cual comprende fundamentalmente, como consecuencia, la generación del Poder Legislativo.

Lo que aquí se ha expresado es absolutamente valedero. Debe irse a un sistema en que existan los partidos políticos. Dice que le produjeron bastante inquietud algunas observaciones que le tocó escuchar en el seminario que se realizó en la Universidad de Chile a comienzos de enero, no en cuanto a los expositores, por cierto, que fueron brillantes, sino fundamentalmente respecto de las intervenciones que se hicieron con posterioridad. Allí se planteó en forma muy clara y derecha lo que destaca ahora, la generación del poder, que es lo básico, lo medular. Para su modo de pensar, algunos de los razonamientos allí expuestos eran equívocos e indiscutiblemente no, iban a llevar a un camino constructivo en lo que se quiere hacer. Por eso, se alegra mucho de que el señor Presidente, al hacer un resumen, haya expuesto la

posición de la Comisión en el sentido de que, en definitiva, aquí se acordaría que los partidos políticos tendrán vigencia en nuestro país, evidentemente que dentro de ciertos límites restrictivos, como no podría ser menos.

Concuerda absolutamente con lo que ha dicho el señor Presidente. Los partidos políticos realizaron en Chile, en el siglo pasado, una labor de extraordinaria importancia, y cuando se invoca el régimen portaliano se advierte también la acción de los grandes partidos tradicionales chilenos, lo que fue la realización de esas colectividades políticas que, encarnando corrientes de opinión muy serias y responsables lograron organizar la República en términos tales que la constituyeron, seguramente, en la democracia mejor estructurada de América. La degeneración que se produjo después en la estructura y actuación de los partidos políticos fue la que causó el total desquiciamiento de nuestra democracia, Ellos intervinieron e irrumpieron en la vida nacional creando verdaderos caciquismos y trincheras políticas, en las cuales antes del interés nacional se veía siempre el interés del partido.

Quienes tuvieron intervención en la vida partidista pudieron comprobar, cuando se llegaba al Parlamento, que eran las directivas de los partidos las que, en sus conciliábulos, ordenaban y organizaban todo el proceso político e incluso superaban cualquiera buena intención que pudieran tener aquellos que habían sido elegidos por sufragio popular. Por cierto, no está criticando a su ex partido sino que hablando de la experiencia que tuvo porque le tocó intervenir durante tres períodos en el Parlamento, donde culminó su carrera siendo Vicepresidente de la Cámara de Diputados. Entonces, le correspondió ver ahí cómo se gestaban y se realizaban estas actuaciones de convenio y de transacción que, muchas veces, no reflejaban los intereses generales.

Ahora, ¿cómo debe ser generado el Poder? Tiene que ser generado a través de un sistema en que sea el pueblo el que intervenga.

¿Cómo van a intervenir los gobernados? Ese es el problema. ¿Van a intervenir a través de los partidos en algún sentido? ¿Van a intervenir mediante un sistema basado en la forma como ellos realizan su actividad, por ejemplo, a través de la participación en las juntas vecinales, en los organismos de base, etcétera? ¿Puede haber una representación de esta naturaleza? Cree que sí, pero, fundamentalmente en el aspecto político, cuando se tiene que consultar la opinión del pueblo para la elección de sus representantes, tiene que hacerse a través de un proceso electoral en el cual tengan que intervenir los partidos políticos, con las restricciones que se establecerán. También debe darse participación en estas elecciones, a los independientes, a los que representan sectores que no están absolutamente encasillados en ciertas entidades que se denominan partidos políticos, corrientes de opinión, etcétera.

Aquí se ha señalado un aspecto al que se refirió hace bastante tiempo en el Seno de la Comisión, y es el de cómo puede el sistema político ser encauzado a través del régimen electoral.

Cuando vinieron a la Comisión los profesores de Derecho Constitucional señores Cuevas y Jorge Guzmán y la señora Bulnes, les preguntó si era posible encauzar un régimen político por medio del sistema electoral. La mayoría de ellos opinó que sí.

También les preguntó si acaso el régimen de representación proporcional no había sido el causante en gran medida del desquiciamiento de los partidos políticos. Y varios profesores contestaron que sí.

También hizo presente en esa oportunidad que un sistema electoral mayoritario o un sistema como el que insinuaba el señor Guzmán, que considera realmente interesante y digno de estudiarse en toda su profundidad, podría llevar a una solución bastante atrayente en el enfoque que tiene que hacerse del problema.

A la señora Bulnes habría que pedirle en forma muy clara que ese aspecto lo profundizara en forma integral, en el sentido de ver cuál de los sistemas electorales podría llevar a una estructuración política o de partidos políticos que, en primer lugar, impidiera la proliferación de ellos y, en segundo lugar, la intervención de los mismos más allá de los límites que les corresponde como representantes de los intereses generales.

En este sentido, es indispensable estudiar entonces un sistema electoral que lleve a la formulación de las grandes líneas que los partidos políticos deben realizar.

También cree en la necesidad de restringir la acción de los partidos políticos a lo más indispensable. Deben ser simples intermediarios entre el pueblo y el Poder; en ningún caso deben salirse de esa órbita política y no pueden intervenir en las actividades gremiales ni universitarias, ni en ningún otro campo que no sea el estrictamente político. Ese aspecto debe ser considerado dentro del Estatuto de los Partidos Políticos,

Con relación a otro aspecto que el señor Presidente ha tocado, es indispensable dar al Poder Ejecutivo un mayor número de facultades, pero con un contrapeso efectivo en los otros poderes.

Cree en el sistema presidencial, pero considera también que lo que aconteció en Chile se debió, en gran medida, al exceso de facultades dadas al Presidente de la República, que no tuvieron contrapeso en el Poder Legislativo ni en el

Poder Judicial, y el único organismo que se creó en el último momento mediante una reforma constitucional, que fue el Tribunal Constitucional, en donde se pudo establecer en realidad alguna fórmula que permitiera encauzar al Presidente de la República si se salía del proceso institucional, lamentablemente falló cuando se produjo la discusión de la reforma constitucional sobre las tres áreas de la economía, cuando el Tribunal se declaró incompetente para conocer de estos asuntos.

Considera que en esta materia es trascendentalmente importante que exista un organismo al que, cuando el Presidente de la República se salga de sus atribuciones, los otros Poderes del Estado puedan acudir para que se encauce dentro del sistema constitucional.

Está de acuerdo en otorgar al Poder Ejecutivo todas las atribuciones que sea necesario darle. El ejecutivo, en realidad, tiene que tener en sus manos el mayor cúmulo de herramientas, sobre todo en un sistema como el nuestro, especialmente en la parte económica y administrativa. Pero también debe tener un control, una contrapartida en algún organismo como el que se ha señalado en forma muy esquemática, pero muy completa, y que existen en todo régimen constitucional.

También desea referirse a la constitución del Consejo Superior de Seguridad del Estado. Primero debe crearse el Poder de Seguridad. Está diciendo lo que debe agregarse a lo que ya se conoce. El Poder de Seguridad es una necesidad absoluta. Esa es una materia que tendrá que estudiarse a fondo. El Poder de Seguridad ha demostrado en la práctica que es el único que en el fondo da la clave en la solución del problema constitucional chileno. Ese Poder de Seguridad indiscutiblemente debe estar entroncado también a los otros Poderes del Estado, en un esquema en el cual las cabezas máximas de esos poderes puedan reunirse en algún momento para intervenir en lo que dice relación a la seguridad nacional o a aspectos fundamentales de la estructura del Estado que pudiera verse amenazada.

Con respecto a si el Parlamento debe ser bicameral o unicameral, es un problema importantísimo, pero de detalle frente a la línea gruesa que se está conociendo: generación del Poder, Partidos Políticos, Sistema Electoral, Poder Ejecutivo, con control, Poder Legislativo y su generación.

Concuerda en que también puede haber una Cámara que no sea absolutamente de elección popular. Puede haber una Cámara como la que se propuso en la reforma constitucional del Presidente Alessandri, que es una fórmula bastante buena. Y una Cámara que se genere a través de la elección. Por cierto, que habrá que ver en qué condiciones y calidades se va a entregar el sufragio al pueblo para sus decisiones.

El señor ORTUZAR (Presidente) da a conocer al señor Lorca que la Mesa se encargará de hacer llegar a la señora Bulnes el acta correspondiente a esta sesión, con el objeto de que se imponga de sus observaciones, muy objetivas e importantes. Agrega que en la sesión de ayer ya se abordó el tema relativo a la generación del poder político y al sistema electoral, junto con la importancia que tiene un sistema electoral en cuanto puede permitir evitar los vicios en que incurrieron los partidos políticos, así como su proliferación; evitar que participen de manera discriminatoria y privilegiada en el proceso de generación del poder político, e inclusive evitar esas situaciones de dependencia producidas en el pasado entre el parlamentario y el partido, situaciones que obviamente no puede existir.

El señor Guzmán ha hecho una indicación en el sentido de que si los miembros de la Comisión estiman que no es menester entrar en mayores consideraciones de carácter general como para dar una especie de punto de vista panorámico de lo que será la institucionalidad en lo relativo a los Poderes del Estado y su ejercicio, se entre a considerar, ya de manera más profunda, las distintas materias esbozadas de modo general.

El señor CARMONA es partidario de la proposición del señor Guzmán en el sentido de entrar a considerar específicamente las materias relacionadas con los Poderes del Estado. Entendió que ayer se había fijado como punto preciso para analizarlo en esta reunión el relativo a la forma de elegir al Presidente de la República.

En la Comisión no sólo hay mayoría, sino unanimidad para conservar en Chile el régimen presidencial. Estima que no ha habido ninguna expresión ni proposición de cambiarlo por otro sistema.

En tales condiciones, sugiere tratar concretamente ese tema, porque, aparte de ser una materia insinuada en los discursos del Presidente de la República, le parece que, dentro de los conceptos emitidos en la Comisión respecto de los Poderes del Estado, hay unanimidad en considerar que se debe conservar el régimen presidencial, concebido como un régimen autoritario, fuerte, impersonal y sometido a la ley. Poder que, a su juicio, será uno de los principales de la República.

El señor ORTUZAR (Presidente) a este respecto, recuerda a los miembros de la Comisión que el Presidente de la República, en su discurso de Chacarillas, sugirió que el primer Presidente de la República designado por la civilidad, hecho que marcaría el retorno a la normalidad permanente del país, fuera elegido por la Cámara Legislativa. De manera que, al abordar el tema, cree que debe considerarse también la posibilidad de que para la designación del primer Presidente de la República pudiera existir un sistema distinto que para

la elección de los sucesivos Presidentes de la República; o bien, si en concepto de la Comisión el sistema debiera ser uno solo.

Al señor BERTELSEN, con el objeto de recordarlo con precisión, le gustaría tener presente lo dicho por el Presidente de la República en Chacarillas y lo que expresó posteriormente en el memorándum enviado a la Comisión en noviembre del año pasado. Formula indicación para que se dé lectura a la parte pertinente de los documentos relativos a esta materia.

El señor ORTUZAR (Presidente) manifiesta que en Chacarillas, el Presidente de la República habló de la elección del Presidente de la República por parte de la Cámara Legislativa; y en el oficio a la Comisión si mal no recuerda, señaló que tal elección se haría de entre los miembros de la Cámara Legislativa. Le parece que ésa es la diferencia existente entre uno y otro documento.

El señor CARMONA opina que parece que el discurso de Chacarillas se referiría a lo dicho por el señor Presidente de la Comisión, o sea, la primera elección; y el otro se referiría más bien al establecimiento de un sistema o régimen permanente.

En concepto del señor LORCA se debe considerar, desde luego, la insinuación del señor Presidente de la República, la cual es como lo ha recordado el señor Carmona; pero, tal vez sería interesante estudiar un aspecto primero: qué es lo que significó en Chile la elección presidencial directa por el pueblo. Debería profundizarse un poco tal aspecto, porque en los últimos años ese sistema electoral significó que cada seis años el país viviera en una verdadera zozobra en cuanto al cambio de un sistema a otro, en forma realmente radical, ya que se pasaba de un sistema de economía a otro. Fundamentalmente, eso es lo que destruyó la economía del país. Se dio una gama de situaciones que hacía que Chile, cada seis años, viviera prácticamente, como se dice, con el credo en la boca. Y si el año 1964 el país se libró del marxismo fue precisamente porque se produjo una situación de unidad de todas las fuerzas democráticas en contra de él. Finalmente se produjo la elección del Presidente marxista por el sistema de elección presidencial absurdo que existía. Sería interesante entrar a estudiar este aspecto primero, sin entrar al detalle, porque es fundamental; pero se debe ver todo el sistema de elección del Presidente de la República existente en Chile de acuerdo con la Constitución del 25 y resolver si es conveniente o inconveniente mantenerlo en definitiva.

El señor ORTUZAR (Presidente) lee los términos exactos del discurso de Chacarillas y del oficio enviado por el Presidente de la República a esta Comisión. En la parte pertinente de su discurso en Chacarillas el Presidente dijo:

"Constituida la Cámara Legislativa en este período, es decir, con los dos tercios de sus miembros elegidos popularmente, deberá corresponder a la propia Cámara el designar al ciudadano que a partir de esa fecha desempeñará el cargo de Presidente de la República por un período de seis años".
En realidad, parece referirse a la designación del primer Presidente de la República.

Posteriormente en el oficio que dirigió a la Comisión dice:

"Revisión del sistema para elegir Presidente de la República, ya que la importancia de sus funciones puede hacer fracasar todo el régimen institucional, si dicho cargo llega a ser ejercido por una persona que no ofrezca plenas garantías para su subsistencia. No basta con impedir que un candidato llegue al Poder con una votación minoritaria. Hay que estudiar a fondo el punto, para asegurar que la generación del Presidente de la República no sea la expresión de una decisión muchas veces irracional o meramente emocional, sino de la voluntad más profunda de la Nación. Se podría considerar su nominación entre los miembros de la posible Cámara Legislativa y dentro de sus integrantes. Ello es materia de un mayor análisis".

De manera que aquí ya el Jefe del Estado piensa en la posibilidad de que el Presidente de la República pueda ser elegido en el futuro, y en forma permanente, por la Cámara Legislativa y de entre sus integrantes, Esta es la diferencia que existe entre uno y otro documento.

A juicio del señor CARMONA éste es un asunto de fundamental importancia. Si se quiere preservar el régimen presidencial y establecer un sistema democrático estable para el país, que represente los anhelos más profundos de la Nación, se debe considerar que lo relativo a la Presidencia, de la República es el punto clave para la solución de los problemas.

Durante toda la historia de Chile ha habido un anhelo nacional muy profundo —no expresado quizás por todos los partidos políticos, pero sí existente en el alma popular— para dar al Presidente de la República las herramientas indispensables a fin de que pueda conducir al país, y para que en el carácter de conductor de la Nación pueda resolver los problemas políticos que se presentan en el manejo de sus destinos, dentro del mareo de un régimen democrático y sometido a la ley. Si se mira cuál ha sido la tendencia del país, expresada incluso en algunas elecciones presidenciales en el siglo veinte, se verá que siempre fue hacia un régimen presidencial firme y en el sentido de que el Presidente tenga autoridad inclusive para el manejo de la situación política por sobre las decisiones de los partidos políticos.

Es evidente que durante el siglo diecinueve, cuando empezó a flaquear el

sistema portaliano autoritario de Gobierno, se produjo una lucha entre el Presidente de la República y el Congreso Nacional, que, por el cambio de Constitución que hubo en 1925, pasó a ser una controversia entre el Presidente de la República y los partidos políticos, los cuales, debido al sistema electoral imperante, monopolizaron la acción del Congreso Nacional, Por lo tanto la lucha habida entre esos dos Poderes del Estado —la Presidencia de la República y el Congreso Nacional—, por la mecánica de los hechos, se trocó en una controversia entre el Presidente de la República y los partidos que dominaban el Congreso Nacional, no obstante no estar ello en la Constitución del 25 ni ser ése el propósito del régimen establecido. En estas condiciones, le parece que dejar entregada la elección del Presidente de la República —cargo clave de la Nación— al Congreso Nacional, sería volver a la dependencia de aquél respecto de éste o de los partidos políticos. La lucha por el poder en tales condiciones atraería fundamentalmente la acción de los partidos y, además, la lucha por llegar al Congreso sería fundamentalmente por conseguir la llave de lo que es el verdadero poder político de la Nación, que es la Presidencia de la República. Es total y absolutamente contrario a esta proposición. Le parece que ello no refleja el anhelo profundo del pueblo, además, observando y analizando algunas de las elecciones habidas durante la vigencia de la Constitución de 1925, se advierte claramente la tendencia del pueblo hacia la búsqueda de un paliativo a ese poder extremado de los partidos políticos o a esa invasión del Congreso en las atribuciones administrativas de la Presidencia de la República. Hubo una reacción del pueblo, con el objeto de afirmar el poder presidencial, dándoles el mando a personas independientes que no tenían relación con los partidos políticos. Casos típicos de ello fueron los constituidos por los Presidentes don Jorge Alessandri y don Carlos Ibáñez. Allí se vio claramente que nada podían hacer ni los mandatos de los partidos, ni las órdenes ni las preeminencias de ellos, en contra de lo que era un anhelo profundo de la Nación.

Durante toda la historia de Chile, el pueblo ha tenido como una especie de sexto sentido para manejar la situación descrita y para apreciar que aquí se encuentra la raíz del poder político y de la conducción del proceso político del país. Por lo tanto, es partidario de que la elección del Presidente de la República sea directa, porque precisamente de ella va a arrancar su preeminencia dentro del régimen. De la voluntad popular emanará la autoridad del Presidente de la República, por sobre cualquier otro tipo de elección o de designación que pueda hacerse para los otros Poderes del Estado.

La situación producida durante la vigencia de la Constitución del 25, que hizo crisis en la elección de 1970, se debió a 4ue la Carta Fundamental no exigió que tal elección directa fuera la expresión de la mayoría del país. Se permitió una elección en la que participaran diversas fuerzas políticas. Por la mecánica de las cosas y por lo que precisamente se quiere evitar en estos momentos en

relación con la participación del Congreso, se llegó al extremo de fijar una verdadera jurisprudencia respecto de la elección presidencial, no establecida en nuestra Constitución, en cuanto a que quien obtenía la primera mayoría relativa en el país sería el que ratificara el Congreso Nacional. De esta manera se introdujo la posibilidad de que nuestra democracia fuera manejada por fuerzas minoritarias. Eso es lo que debe remediarse. No es el sistema de la elección, sino evitar tal posibilidad, Ya se ha ideado una fórmula —la del sistema francés—, de la segunda vuelta en las elecciones, que deberla establecerse en forma directa.

Reitera su criterio totalmente contrario a la participación del Congreso Nacional en la elección del Presidente de la República. Estima que con ese sistema se intensificarían los males que se quieren evitar y que dieron como resultado los hechos acaecidos el 11 de septiembre de 1973. Si esta revolución tiene un sentido es precisamente el de que las cosas no se vuelvan a producir en la forma en que se produjeron anteriormente, La elección del Presidente de la República debe ser directa, afianzada en la voluntad popular. Quizás la consulta del 4 de enero deba hacer meditar bastante sobre lo ocurrido en ella. Si se mira bien, la posición de las personas que constituían las directivas políticas y de aquellas con más saber político en el país, se podría decir que ellas expresaron nuestras dudas o inquietudes; y quizás también algunos manifestaron su criterio contrario a la realización de esa consulta popular. Sin embargo, ésta reflejó un resultado totalmente diverso a eso que pensaba lo que pudo considerarse que era la dirigencia política del país.

Por lo tanto, se debe volver a la raíz. La voluntad popular es indispensable para afirmar la autoridad presidencial. Al mismo tiempo, se debe establecer en estos momentos que el Presidente de la República sea elegido siempre como una expresión de la mayoría directa del país. Hay que evitar que esto caiga en un cuerpo colegiado, en el cual puedan establecerse pactos, preeminencias de partidos, lucha de intereses, donde no se manifieste realmente la voluntad popular, dando origen en el país a conflictos de gran trascendencia. Indudablemente que el día de mañana esto pudiera determinar la irrupción violenta de otras fuerzas para reaccionar contra situaciones en las cuales no haya habido una participación directa del pueblo.

No Se pronuncia en este momento, porque no tiene una idea clara, sobre si la elección, debe ser directa o podría ser indirecta, con electores. Pero por algo se reaccionó en la Constitución de 1925.

Su opinión es más bien a favor de la elección directa.

Considera que el país ha sido reacio a tratar la idea de que el Presidente puede ser reelegido.

Es partidario dé la reelección del Primer Mandatario, para mantener una continuidad de acción que es indispensable en naciones como la nuestra; para tener una conducción firme del proceso político y, al mismo tiempo, de encauzamiento en una real democracia. Frente a los peligros que pueda haber en esto, es factible encontrar remedios de cualquier naturaleza. El país no está en condiciones de que cada 5 ó 6 años, según lo que dure el período presidencial, se cambie totalmente su estructura, su manera de pensar; porque suben diversas ideologías y suben nuevos programas políticos que se pretende ensayar desde el principio hasta el fin y que no pueden alcanzar su culminación, por ser el período presidencial muy corto y porque ya a los tres años el pueblo está cansado, y entonces se comienza a levantar un nuevo programa. y una nueva ideología, para hacer un nuevo ensayo.

El señor GUZMAN cree que la proposición formulada por el Presidente de la República en Chacarillas se refiere única y exclusivamente a la elección del primer Jefe del Estado que haya de tener lugar dentro de la evolución institucional próxima del país.

Piensa que el debate debe centrarse en el análisis de la fórmula para elegir Presidente de la República en el futuro mediato del país; es decir, dentro de la institucionalidad definitiva.

Dejaría para una discusión posterior el problema de la generación del Primer Mandatario, para un eventual paso de la etapa de transición hacia la de normalidad, por una sola vez, porque estima que se trata de un tema más coyuntural.

Ahora, en cuanto a la fórmula definitiva para elegir Presidente de la República, cree que el general Pinochet deja en el oficio que envía a la Comisión un amplio margen de debate. En primer lugar, porque usa una expresión condicional respecto del punto de vista que sugiere, y en seguida, porque en otro párrafo del mismo oficio reitera la más amplia independencia que reconoce a la Comisión dentro de sus estudios y análisis. De manera que ella debe considerarse con la más amplia libertad para examinar el tema dentro de todas las fórmulas posibles que él presenta.

Hace a continuación una breve referencia a cómo se ha configurado la historia de la elección del Presidente de la República en Chile en lo que dice relación al punto específico de la fórmula.

Es evidente que, si se mira nuestra historia desde el año 1831 hasta 1891, se encuentra que la elección del Primer Mandatario era una suerte de pugna entre el Presidente en ejercicio, quien trataba de imponer a su sucesor, y las "élite" que en esa época copaban la vida política nacional a través de partidos que

constituían más bien corrientes de opinión o grupos de pensamientos que procuraban contrapesar o afianzar, según el caso, la voluntad del Jefe del Estado. En algunas oportunidades éste logró imponer a su sucesor; en otras debió transar. Y el sistema hizo crisis el año 1891, en que resueltamente la elección del Primer Mandatario quedó radicada en acuerdos de partidos, permaneciendo así durante toda la época del parlamentarismo en Chile.

Sin duda, en 1920 se produce un cambio en este sentido con la candidatura de don Arturo Alessandri Palma y su posterior elección como Presidente de la República. Desde ese momento la elección del Primer Mandatario pasa en forma directa al pueblo, no sólo desde un punto de vista estrictamente jurídico, sino también desde un ángulo político. Muchas veces ha escuchado al señor Jorge Alessandri expresar que, en una de las últimas conversaciones que sostuvo con don Arturo Alessandri, su padre, éste le manifestó que tenía un cargo de conciencia bastante grande: en 1920 sacó la elección del Presidente de la República de los conciliábulos o cenáculos del Club de la Unión y la llevó al pueblo, lo cual tenía ventajas incuestionables; pero, por otra parte, él advertía que desde entonces cualquier persona de segunda, tercera y hasta de cuarta categorías se sentía habilitada para pensar en ser Presidente de la República y aspirar al cargo, lo que antes de 1920 no ocurría, pues se suponía que la persona iba a ser designada por algún grupo ó sector determinado al cual se estimaba que había que acceder por cierto tipo de merecimientos, si bien no siempre eran de índole intelectual o político.

Hay un hecho, sin embargo. Con don Arturo Alessandri la elección salta directamente al pueblo, y así se mantiene hasta 1973. Y actualmente se presenta la duda. Porque la elección de 1970 significó para el país un trauma dramático: la nominación como Jefe del Estado de un hombre que, no en el ejercicio posterior del cargo, sino ya en el planteamiento de su candidatura y en toda su vida pública anterior, sustentaba, y sin ningún misterio, una idea y un pensamiento totalitario incompatible con las bases esenciales del sistema dentro del cual estaba postulando a la Presidencia de la República.

Entonces, considera que hoy día está planteada una disyuntiva, un dilema muy preciso: tratar de armonizar la mayor seguridad con la mayor eficacia o eficiencia en la Presidencia de la República y en la forma de generarla.

Explica que si se quisiera establecer un sistema que pusiera todos los bonos a favor del factor seguridad, es evidente que una elección realizada por la Cámara tendría enormes ventajas, pues parece claro que sería muy difícil que, la Cámara o las cámaras que son expresión del sistema político vigente, eligieran a alguien que contrariara la esencia de éste. Pero, si se optara por ese sistema, se estaría sacrificando enteramente el segundo factor, que debe concurrir también en la fórmula de la elección del Presidente de la República,

cual es el de garantizar la mayor eficacia o eficiencia en el desempeño posterior del cargo por parte de quien resulte elegido.

Entiende por eficacia tres conceptos que se complementan entre sí: primero, una autoridad independiente de los grupos políticos que puedan predominar en un instante en el Congreso; segundo, una autoridad vigorosa, como se requiere en un régimen presidencial moderno y dinámico, y tercero, una autoridad dinámica, en el sentido de ser capaz de promover en determinado instante, cambios institucionales o sociales profundos que el país requiera y que puedan no ser advertidos precisamente por los criterios predominantes dentro del sistema establecido, que generalmente tienen su expresión en el Parlamento.

Es indispensable buscar una ecuación entre esos dos factores: seguridad y eficacia. Y, procurando encontrarla y teniendo presente que la eficacia emana en gran medida de cierto encuentro que se producía entre el pueblo y el Presidente de la República en las elecciones presidenciales y que podía precisamente representar muchas veces expresiones de modificación profunda en los hábitos políticos y en el curso de la vida política que en ese momento predominaban en el país.

No hay duda alguna de que debe optarse por el sistema de elección popular directa, porque al indirecto no le ve ninguna ventaja, de manera que no dará mayores argumentos. A su juicio, la elección popular indirecta no tiene más que factores de complicación. y desventaja.

Ahora, si se opta precisamente por la elección directa, hay que prever los factores de seguridad que ella amenaza o que no garantizaba de manera suficiente en el pasado en la expresión que el país conoció.

Hay tres peligros en la elección directa: en primer lugar, que pueda acceder al Poder un candidato de inspiración totalitaria y contrario a las bases esenciales de la institucionalidad; en segundo término, que sea un representante de una minoría del país, y por último, el riesgo que significa la elección presidencial como una instancia sumamente emocional, según lo señala el Presidente Pinochet en el oficio que ha enviado, lo que se presta extraordinariamente para la demagogia y puede acarrear cambios muy bruscos e inconvenientes para la vida del país en cada elección.

¿Cómo corregir o tratar de paliar estos tres defectos? Porque le parece que la seguridad plena es incompatible con la vida humana; hay un grado de incertidumbre que ninguna existencia humana ni social puede evitar. Lo que se: puede hacer es correr un riesgo razonable y calculado; atenuar los peligros o la inseguridad que se corre. Para el peligro del totalitarismo que pudiera

llegar a encarnar un candidato a la Presidencia de la República o un futuro Mandatario habría que establecer la exigencia de que todos los candidatos fueran aprobados por el Poder de Seguridad, cualquiera que sea la conformación que éste revista. Esto le parece indispensable, porque, si se tiene presente que la fórmula que proscribe a los partidos totalitarios sólo podrá ser aplicable, por su naturaleza, a las organizaciones o entidades, y que en la Presidencia de la República es precisamente donde puede: tener cabida, en mayor medida, una candidatura independiente ajena a los partidos, es evidente que hay que tomar un resguardo para evitar que un hombre ajeno a las colectividades políticas, o que pretenda serlo, se presente como independiente, pero constituya toda su plataforma en torno de un pensamiento totalitario, como podría ser el marxismo leninismo, y amenace de este modo las bases de la institucionalidad con su postulación. La fórmula de exigir que el Poder de Seguridad apruebe previamente las candidaturas es conveniente y viable, Cree que el país lo aceptaría.

En segundo lugar, para el riesgo de la elección de una persona que represente a una minoría en el país, ve como paliativo la segunda vuelta electoral, en los términos en que tantas veces se ha conversado, entre las dos candidaturas que obtengan las más altas mayorías.

Respecto del peligro de la irracionalidad, de la demagogia, de los cambios bruscos, hace presente a la Comisión que le parece indisoluble este tema del resto de la institucionalidad que se está configurando. Es esencial en el resultado de una elección el marco institucional en que se verifica. Y también es fundamental tener presente, para determinar cuál será la naturaleza o la connotación del ejercicio de la Presidencia de la República por quien lo desempeñe, cuál será el marco institucional y político en que tendrá lugar.

Si se toma en cuenta que se va a estructurar una institucionalidad en la que la demagogia se vea disminuida o dificultada por obra de mecanismos de solución de los conflictos laborales que procuren evitar la huelga como elemento válido y permanente y la reemplacen por métodos equitativos, pacíficos y jurídicos; que se procurará establecer un sistema de funcionamiento de los medios de comunicación social que garantice la legítima libertad de expresión, pero que evite los excesos del libertinaje; si existirá preocupación por determinar algún género de independencia técnica en lo que se refiere a la emisión monetaria; si existirá en el país un Poder de Seguridad, con todas las funciones que debe tener; si la Administración Pública estará dotada de una profesionalización que le evite quedar a merced del nuevo Ejecutivo que entre asumir el papel de tal; en fin, si considerará también la posibilidad de establecer de alguna manera la aprobación de grandes objetivos nacionales permanentes que puedan dar continuidad al Gobierno, en grandes y gruesas líneas que deben estar más allá de los cambios naturales que éste experimente por la vía de la sucesión; si

habrá normas referentes a la educación, y otras que configuren lo que se ha llamado una "democracia protegida y tecnificada", no se puede temer que los mismos males que se conoció en la elección presidencial directa en el pasado se vayan a repetir, porque ella se librará en un marco institucional muy distinto. Incluso, el ejercicio posterior de la Presidencia de la República por quien resulte elegido tampoco estará configurado en un marco como aquel en el que actuó el señor Allende, sino en uno muy distinto, que va a tener resguardos muy grandes para evitar los males que el país conoció en el pasado, tanto en lo que se refiere al peligro totalitario como al del imperio de las minorías o de la demagogia y a cambios muy bruscos. Por eso, considera que cabría inclinarse, en virtud de estas reflexiones, por una elección directa, con las sugerencias que ha formulado para paliar sus inconvenientes,

Como agregado final, señala que, lamentablemente, el único punto en que discrepa del señor Carmona es en el relativo a que el Presidente de la República sea susceptible de reelección. No es partidario de esa idea porque uno de los factores que mejor ha funcionado en Chile es el de la no reelegibilidad presidencial, en la medida en que ha dotado al Primer Mandatario de una independencia bastante mayor para velar por los intereses del país y el bien común por encima de los intereses electorales a los que él, por lo menos, como persona, no estará sujeto.

El Presidente de la República, cuando ejerce su función, está siempre pensando en que el período en que tiene lugar ese ejercicio pasará a la historia con su nombre. Se habla de los períodos de don Carlos Ibáñez, de don Jorge Alessandri, de don Eduardo Frei, de don Salvador Allende —por nombrar a los últimos—, y en general, se atribuye la responsabilidad de todo lo que ocurrió en ese lapso o se asocia de alguna manera a la persona que desempeñaba el cargo. En la medida en que el Primer Mandatario sabe que no está expuesto a la posibilidad de una reelección, sólo se preocupa por el bien común y por la proyección histórica que tendrá el análisis o el juicio de su gestión. Eso debe mantenerse.

El problema que ha señalado el señor Carmona, de evitar los cambios violentos, estará paliado precisamente por ese marco institucional de una democracia protegida y tecnificada, como acaba de reseñar, sintetizando los puntos que ya son de aceptación general en la Comisión. No debe creerse que la elección periódica de Presidente de la República generará en el futuro esos cambios de péndulo tan bruscos que se vieron en Chile a partir de 1952, respecto de 1946, en 1958, en relación con 1952, y así, sucesivamente, cada seis años. Ese es un error y una falla de todo el sistema institucional chileno y una demostración de la crisis política que el país estaba viviendo, lo que desborda con mucho al sistema de la elección presidencial y de la no reelección.

Lo que sí cabría estudiar, en cambio, a la luz de la proposición del señor Carmona es la duración del período presidencial, porque es posible que seis años resulten demasiado reducidos para planes de largo plazo y no permitan realmente al Gobierno trabajar con tranquilidad y sin la zozobra que implica siempre un juicio político demasiado próximo. Una de las cosas que se está apreciando en este Régimen y que arroja uno de los resultados más positivos es la tendencia a una permanencia larga, que permite trazar planes de mayor aliento.

Además, la experiencia del siglo pasado en los decenios lo demostró. Es cierto que en esa época se reelegía al Presidente de la República cada cinco años; pero no lo es menos que el sistema electoral hacía mucho más fácil su reelección.

La experiencia norteamericana es sumamente indicativa de los inconvenientes de un período breve con reelección —es decir, establecer un período de cuatro años con reelección inmediatamente después, o uno de cinco con reelección por otros cinco—, pues el Presidente de la República vive todo su mandato inicial, todo su primer periodo, pensando en el problema de la reelección, lo cual, a su juicio, es extraordinariamente perturbador. En cambio, si se amplía el período presidencial a ocho años, por ejemplo, puede ser que se supere el inconveniente señalado y que se obtengan períodos de gestión suficientemente prolongados como para permitir planes de largo aliento.

En todo caso, el sistema de reelección presidencial ofrece más inconvenientes que ventajas, a la luz de la experiencia chilena y de otras naciones.

La señora ROMO cree que lo dicho por los señores Guzmán y Carmona acerca de la necesidad absoluta de que la elección del Presidente de la República emane del pueblo mismo es indiscutible, Y los argumentos que ellos han aportado van configurando casi íntegramente las garantías necesarias para evitar los problemas que se han conocido.

Pero quiere señalar algo un poco ajeno a esto, para afirmar dicha idea.

La relación del Presidente y el pueblo es una relación de sicología de masas. El Presidente es un líder, Y el fenómeno del Presidente Pinochet y la Consulta lo está demostrando: la adhesión del pueblo hacia el Primer Mandatario a pesar de todos los problemas que ha debido sufrir. La gente que ha tenido que soportar una política económica dura, una apretada de cinturón en muchos casos más allá de lo prudente, está demostrando que entre ella y el hombre que la conduce existe una relación especial, en que, si ella tiene fe y confianza en el conductor y cree que la va a llevar a un buen término y que la está guiando por un buen camino, no le importa aceptar de esa mano cualquier

cantidad de dureza, e incluso de rigor, en muchas oportunidades.

Por lo tanto, es natural que la elección de Presidente, de ese hombre, de ese líder, esté en manos de quienes producen dicho fenómeno social, evitando por supuesto los problemas que el mal uso del sistema democrático y su degeneración produjeron, y que básicamente se centraron en el hecho de que alcanzaran el poder las minorías.

El señor BERTELSEN expresa que a la hora de organizar un régimen presidencial, la elección del Presidente de la República reviste, efectivamente, una altísima importancia; es casi uno de los puntos claves del nuevo sistema. De ahí la necesidad de escoger un procedimiento que trate de ser el mejor posible, pues lo óptimo nunca podrá conseguirse en asuntos humanos, sobre todo en cuestiones de gobierno.

Al respecto, tiene algunas dudas. No es que sea decididamente contrario al sistema de elección directa defendido anteriormente por los miembros de la Comisión. Se trata de lo siguiente.

Es cierto que una elección del Presidente de la República originada exclusivamente en el Congreso hace a aquél, excesivamente dependiente de los parlamentarios. Esto, por cierto, es mucho mayor en los Congresos que están exclusivamente dominados por los partidos políticos.

Ahora, si se tratara de un Parlamento como el pie se pretende también diseñar, en que el dominio de él por parte de las colectividades políticas se atenuaría notablemente, disminuirían en parte los riesgos de que el Jefe del Estado fuera escogido por el Congreso, pues éste no sería un organismo dominado exclusivamente por los partidos políticos.

Sin embargo, aunque se tenga éxito en esta finalidad, teme que de todas maneras un Presidente de la República elegido por el Congreso, pese a no ser éste un campo o coto cerrado de los partidos políticos, no va a ser un Jefe de Estado con la independencia y base suficientes para desempeñar su cargo, que es la clave del régimen presidencial de gobierno.

La solución contraria, que es la elección mediante sufragio universal directo, tiene indudables ventajas; desde luego, proporciona al Presidente de la República una base de apoyo popular incuestionable.

No obstante, le ve un gran inconveniente, dada la mentalidad chilena: consagra constitucionalmente el mesianismo de la vida política chilena. Porque una de las tendencias que ha revelado Chile en las últimas décadas —desde 1920 adelante—, es que anda buscando a través de un hombre, como si sólo

de ello dependiera, la solución de todos sus problemas.

En este sentido, la campaña presidencial de 1920, dada la forma como la planteó don Arturo Alessandri, incorporó a la vida política nacional un fenómeno que está presente hasta ahora: la gente cree que de una persona depende la solución de todos sus problemas.

Ello, naturalmente, cobra su máximo alcance en las elecciones presidenciales. Si se da una mirada rápida, muy general, a las elecciones directas de Presidente de la República, se verá que esta tendencia se manifiesta en forma notable: Ibáñez el 27; el mismo Alessandri, don Arturo, nuevamente el 32; Aguirre Cerda, con todas las esperanzas que despertó en 1938; González Videla, el año 1946, era también un líder que tenía arrastre a nivel popular aun cuando las fuerzas encauzadas por los partidos políticos se hicieron mayores; Ibáñez el 52, con su símbolo de la escoba: es decir, había que barrer con todo; la personalidad de Jorge Alessandri el año 1958 nos indica lo mismo, y las de Eduardo Frei el 64 y de Salvador Allende el 70 también, aunque las dos últimas personalidades de partidos políticos excedían en el arrastre a las fuerzas de sus propias colectividades.

Entonces, se ve aquí que, de establecer nuevamente la elección directa, se va a consagrar constitucionalmente esta tendencia al mesianismo político; la idea —anhelo insatisfecho, pero no por eso dejado de lado— de que de una persona depende la solución de todos los problemas, no sólo políticos, sino también económicos, sociales, educacionales, familiares. Y esto se ve incluso en las peticiones que recibe el Presidente de la República y en la necesidad de llevar adelante un tipo de actividad que —se atreve a decir— no es el propio de los Jefes de Estado. En los últimos años, en Chile esto ha sido una necesidad de aquéllos: visitas a las poblaciones, recibimiento de delegaciones, etcétera, lo cual —está seguro— les quita tiempo necesario para dedicarse con mayor profundidad a lo que es propio de su función de gobernantes.

Entonces, tiene dudas sobre la elección directa, aunque reconoce que proporciona mayor apoyo popular al Primer Mandatario.

Plantea, para reflexionar al respecto, el sistema originario de la Constitución francesa de 1958, que no era el de la elección directa, el cual fue introducido posteriormente por el general De Gaulle mediante un referéndum constitucional. En. el sistema originario de 1958, la elección se sacó de las manos del Congreso, porque el sistema francés anterior había demostrado que producía Presidentes de la República débiles. Esto es, por lo demás, lo que se busca en un régimen parlamentario. De modo que este sistema —el de la elección por el Congreso— hay que descartarlo. Pero se estableció lo que podría considerarse una vía intermedia: el Presidente de la República era

elegido por un cuerpo electoral restringido —si no se equivoca, si la memoria no le engaña, en la elección de 1958 del general De Gaulle participaron unas setenta mil a ochenta mil personas a través de toda Francia—, originado en parte en el Congreso, en parte en las asambleas de ultramar y en parte, sobre todo, en los delegados escogidos por municipios. No sabe hasta qué punto un sistema como éste es susceptible de organizarse y de funcionar bien en Chile. Piensa que con él se impide la excesiva sujeción del Presidente de la República al Parlamento, mal que todos están dispuestos a evitar. Así se evita un poco también el mesianismo político, el hecho de que la elección presidencial se haga depender toda la vida futura del país. Porque las elecciones presidenciales en Chile, sobre todo las últimas, han paralizado durante un año la actividad económica del país. Con ellas se abre un compás de espera en que prácticamente la vida se interrumpe, lo cual es perjudicial. Uno de los beneficios vistos últimamente es la continuidad. De modo que este sistema, en cierta manera, quita emoción a la elección del Presidente de la República. La duda que tiene es la de si le proporciona la suficiente base de apoyo popular. Sin embargo, estima que debe tenerse en cuenta. No es que en este momento sea un defensor ardoroso de esa posibilidad, Pero cabe considerarla para ver si se puede establecer un sistema de designación del Presidente de la República en que éste no sea elegido en votación directa.

Sobre los otros puntos planteados por los miembros de la Comisión que han intervenido anteriormente, considera que también hay que' tenerlos en cuenta. La reelección del Presidente de la República funcionó en Chile en el siglo XIX, cuando la elección presidencial era un problema de "élites", cuando no era una elección mediante sufragio universal directo. Hasta el año 1865, fecha de la última reelección del Presidente de la República, el cuerpo electoral chileno era muy reducido. El predominio del Presidente de la República sobre la "élite" política era prácticamente incuestionable. De modo que no se sufrieron los males de un sistema de reelección presidencial, que efectivamente existen. El Presidente de la República, al menos si ambiciona un segundo período, estará más pendiente de las encuestas de opinión que le demuestren una cierta base de apoyo, estará pesando cada medida que adopte para ver si le disminuye o no el apoyo popular. La reelección tiene la ventaja de que permite continuidad en la obra de gobierno. La solución que planteaba el señor Guzmán también permite esa continuidad; pero la reelección presenta la diferencia de que, en un plazo relativamente breve, posibilita una rectificación. Porque también es cierto que si se establece un período largo para el Presidente de la República, puesto que se trata de un régimen presidencial, en que la determinación y la conducción de la política general de gobierno está en sus manos, ello podría significar llevar al país por un rumbo equivocado durante ocho o más años. Es un peligro que hay que considerar como posible.

El señor GUZMAN pregunta al señor Bertelsen qué fundamentos o

antecedentes se tuvieron en vista en Francia para reemplazar el sistema original de la Constitución de 1958 por el de la elección directa, cambio patrocinado precisamente por el general De Gaulle, que era el propio autor de la Constitución de 1958.

El señor BERTELSEN señala que no lo recuerda exactamente. Pero la elección directa del Presidente de la República en Francia tenía muy mala fama, porque había sido utilizada por los Napoleones, concretamente por el que sería Napoleón III, por Luis Napoleón Bonaparte, En la Segunda República fue elegido Presidente de la República mediante sufragio universal directo y después mediante un plebiscito, transformó la Segunda República en el Segundo Imperio. Tal: vez por esto no se planteó el tema en 1958. Al fin y al cabo, De Gaulle era, de nuevo, una personalidad militar con carisma. Quizá la comisión que intervino en esto no se atrevió a proponer esta forma de elección, o bien el general De Gaulle quiso plantearla después. La elección directa fue bastante resistida en Francia, sobre todo por el camino que siguió el general De Gaulle, quien, sin estar establecida expresamente en la Constitución la posibilidad de reformarla mediante referéndum, convocó a un referéndum constitucional. Se suscitó un debate de amplia resonancia dentro de Francia.

La señora ROMO, volviendo sobre lo que dijo antes, expresa que si se analiza lo que le pasa al individuo en su vida, se ve que el hombre quiere realizarse, quiere lograr etapas, conseguir cosas. A veces lo hace él solo; otras veces no quiere tomar decisiones y, simplemente, busca a alguien que decida por él, que lo conduzca. Y, ciertamente, cuando se organiza, no se trata de un individuo, sino de varios. Generalmente, éstos buscan a uno que tome las decisiones. Eso es lo que da origen a la sociedad y a la organización. Es la única manera en que se puede vivir en una sociedad civilizada, El hombre busca al que lo conduzca y generalmente no quiere tomar decisiones propias. La frase no es del todo acertada, pero es una gran verdad: se tiene "miedo a la libertad" y se transfiere a otro la toma de decisiones. Eso da origen a la necesidad de encontrar líderes, Insiste en que el Presidente de la República es un conductor. Por eso es necesario que tenga mucho poder para que pueda interpretar los deseos de la gente y realizar lo que ella quiere. Es lo que el señor Bertelsen dice con respecto al mesianismo: la gente espera del Presidente de la República la solución de todos sus problemas. Esto es una verdad. Y espera bien, porque el hombre que dirige, que conduce los destinos de la nación, tiene en sus manos todos los hilos para poder, de alguna manera, ir dando solución a todos los problemas de la gente, Al final, todos los problemas se dan en el orden práctico. El hombre que no tiene qué comer; el hombre al que no le alcanza el dinero para vestirse; el hombre que no tiene acceso a la educación; el hombre que, llegando a tener todas estas cosas, necesita, sin embargo, de un campo más amplio para alcanzar una etapa

superior; toda la gente, en fin, tiene necesidades que, de alguna manera, podrán satisfacerse si en la dirección superior de la nación, en la organización del Estado, en la acción general del país, hay quien esté conduciendo a éste hacia el desarrollo. Especialmente el nuestro, que es un país nuevo, que tiene por hacer mucho más de la mitad de lo que se requiere para dar satisfacción a las aspiraciones de la gente, necesita de un hombre que mueva todos los hilos para dar al hombre oportunidad de satisfacer sus necesidades. Entonces, no está equivocado el pueblo cuando ve en el Presidente de la República a un mesías. Evidentemente, de alguna manera muy importante lo es. No se debe olvidar que la teoría de que el poder mismo proviene de Dios tiene una base sabia: está buscando la manera de que el pueblo realice todas sus inquietudes, que satisfaga todas sus necesidades, y el Presidente de la República es el hombre que tiene en sus manos las herramientas para ello. Si conduce bien la educación, la salud, las relaciones exteriores, la economía del país, está concediendo al pueblo la posibilidad de satisfacer sus necesidades. Piensa bien la gente cuando cree que el Presidente tiene que encontrar solución a todos sus problemas. Naturalmente, la realización de las acciones eficaces destinadas a dar solución a todos los problemas es difícil, y eso es lo que la gente muchas veces no comprende: la complejidad de la realización de estas acciones; pero no está mal encaminada cuando piensa que debe depositar su fe en el Primer Mandatario y que es determinante la persona que detente el poder supremo de la nación para conducirla en una u otra dirección.

Los problemas que esto presenta no provienen de la relación entre el pueblo y aquel en quien éste deposita su fe y esperanza como su conductor, sino de los vicios del sistema. Es el sistema el que determina que cada dos años, a través de una larga campaña electoral, se suspenda la vida ciudadana y se empiece a pensar en quién resolverá los problemas pendientes. Pero ello puede evitarse preocupándose de que el sistema posea los resguardos suficientes.

En cuanto a lo que ocurrió en Francia, dice que, para la segunda elección del General de Gaulle, vivía en ese país y le correspondió hacer un estudio, Tomó contacto con todos los candidatos y efectuó un análisis, después de la elección, acerca de cuál había sido la influencia de la publicidad y de la propaganda en su resultado. Pudo comprobar que con el General De Gaulle había pasado lo que ocurre con todos. Los hombres, en el curso de la historia, en el curso de la acción, se van gastando, y este desgaste tiene por consecuencia la pérdida de la fe de la gente. Si antes tuvieron un ciento por ciento de apoyo, luego desciende a ochenta por ciento, a cincuenta por ciento y, finalmente, lo pierden completamente. Si el General De Gaulle, más viejo, hubiera participado en una tercera etapa política, habría perdido carisma, fuerza y poder. Es un tanto mágica la relación que existe entre el gobernante y el pueblo. El General De Gaulle era un gran líder, y tanto lo era que decía que "Francia soy yo". La propaganda de su última candidatura, en un afiche

extraordinariamente interesante, expresaba: "je suis la France". Y eso permitió —si uno hacía una encuesta de opinión, el apoyo al General De Gaulle era inferior al resultado que verdaderamente arrojó la elección— su reelección. La gente tenía un miedo tremendo al cambio, tenía demasiada fe en este líder, pues lo había visto grande, lo había visto enfrentarse ante Estados Unidos y ante el mundo y lo había visto colocar a Francia en una posición que nunca más la ha vuelto a tener y que es difícil que la recupere, El pueblo creía que era un gran líder, y le quedaba todavía mucha magia, mucho poder. Por eso, en el "ballotage", tuvo la respuesta: los franceses no tenían otra salida. Pero ya no tenía fuerza para una tercera etapa política: el hombre estaba gastado; se pierde la fuerza. Sin embargo, no deja de ser válida la necesidad de que el pueblo, si así lo decide, elija a un líder, no obstante las razones que puedan apoyar al miedo al mesianismo, porque el mesianismo es una realidad, es una desfiguración del sentir real de la gente, es la necesidad de que alguien dé solución a los anhelos y satisfacción a las necesidades del pueblo.

El señor LORCA advierte que se han emitido conceptos extraordinariamente interesantes, los que, como toda materia constitucional, tienen un valor relativo. Nada absoluto hay en materia política.

La elección del Presidente de la República por una Cámara Legislativa es absolutamente improcedente, porque precisamente, lo que determina la eficacia del mando ejecutivo es la independencia para realizar su acción. Lógicamente, la elección del Presidente de la República por un cuerpo dirigido en gran medida por partidos o por grupos políticos impedirá fundamentalmente el ejercicio del Poder con entera independencia. En cambio, su elección directa por el pueblo permite que el Jefe del Estado actúe con gran libertad, porque su mandato es más limpio; es un mandato que se genera en el contacto directo del soberano, que es el pueblo, con el Presidente de la República. Por eso no le cabe la menor duda en cuanto al sistema que prefiere. Indiscutiblemente hay riesgos. Pero como hay que inclinarse por una alternativa, la decisión debe favorecer a lo que interprete mejor el sistema que se desea crear. Con mucha razón el señor Bertelsen destacó el problema del mesianismo político, grave en Chile, porque desde los años veinte nuestra vida política ha girado alrededor de ciertas figuras. ¿Será conveniente? ¿Será bueno? También es una situación que debe valorarse, porque es relativa.

Todos los pueblos necesitan líderes. Evidentemente, ellos, si son verdaderamente líderes, conducirán bien al pueblo y harán realidad sus anhelos. Por otra parte, el mesianismo político en Chile podría ser atenuado. En el hecho, así ocurrirá según la forma de gobierno que se idee aquí, En este punto discrepa en alguna medida con la señora Romo. Es evidente que la gente desea que todos sus problemas sean resueltos y, en este sentido, el mesianismo político en Chile se ha convertido, desgraciadamente, en el

sistema paternalista, que se debe tratar de hacer desaparecer dando posibilidades a la gente de realizarse en otros campos mediante su propia acción personal. Ello se está creando en el actual Gobierno: que la gente pueda realizarse a través de su propia acción, sin tener que buscar la solución de todos sus problemas en el Gobierno. El mesianismo, al Contrario, desaparecerá en la medida en que la juventud, en primer lugar, se sienta realizada en otros campos, no sólo en el político. Y esto ya se está viendo en las universidades; uno lo está viendo ya en la juventud con la que le toca actuar hoy día.

En cuanto a buscar la liberación del sistema de elección presidencial, impidiendo caer en una tremenda incertidumbre cada seis años, estima que ello se va a ir produciendo poco a poco por el sistema de organizaci6n, de vida, que se está desarrollando en el país y que se está generando básicamente en las universidades.

Por lo tanto, estima que el Presidente de la República debe ser elegido directamente por el pueblo. En segundo lugar, en cuanto al delicado problema del mesianismo político, su surgimiento se va a aminorar en gran medida y, por lo tanto, su riesgo va a ir desapareciendo. En todo caso, si el pueblo quiere a un líder, de todas maneras lo tendrá y hará que lo conduzca, pero sólo en las grandes líneas, no con paternalismo, que debe desaparecer del sistema chileno.

La reelección del Presidente de la República tiene más desventajas que ventajas. En otras palabras, debe establecerse un período presidencial más largo, a fin de que puedan cumplirse las metas que se ha trazado el Jefe del Estado. Cree conveniente ampliar el período presidencial, con el objeto de que los planes del Primer Mandatario puedan realizarse a cabalidad. En una primera aproximación al problema, el sistema de reelegir al Presidente de la República acarrea mucho más desventajas, por las razones que aquí se han anotado.

El señor ORTUZAR anticipa su opinión, que es lo son las que han emitido dará razones, porque está un susceptible de modificarse, todos los miembros de esta tanto apremiado por el tiempo.

Es partidario de la elección del Presidente de la República por votación popular, directa, del pueblo. Formula la misma salvedad que el señor Guzmán: se debe considerar esta materia en el caso de la elección del primer Presidente de la República que va a marcar el retorno a la institucionalidad normal del país después del período de recuperación y de transición que habrá vivido.

Todo el contexto constitucional que se está creando —esta democracia protegida— va a impedir, si no todos los inconvenientes que pueden derivarse

de una elección directa por el pueblo, por lo menos los más graves. Por de pronto, sería muy difícil que pudiera aspirar a la primera magistratura una persona que tuviera realmente ideas totalitarias, sobre todo si se adopta el sistema sugerido por el señor Guzmán, que para la primera etapa de la República parece muy conveniente. Más adelante, podría ser el Tribunal Constitucional, oyendo al Consejo Superior de Seguridad, Es evidente que dejar entregada permanentemente la calificación de los candidatos al Consejo Superior de Seguridad Nacional, podría en cierto modo prestarse a críticas, sobre todo, desde el exterior. Pero para una primera etapa, en que naturalmente la consideración fundamental debe ser la de preservar el régimen que se está creando, le parece un sistema conveniente y acertado.

Los sistemas señalados para impedir que pudiera manifestarse una voluntad minoritaria, también le parecen muy efectivos.

En cuanto a la reelección, también estima que los inconvenientes de ella pueden ser mayores que las ventajas que incuestionablemente tiene y que señaló el señor Carmona. Tal vez prolongar el período presidencial podría ser una solución.

El señor GUZMAN consulta si hay que entender que aquí se ha adoptado un acuerdo, en principio por lo menos. De lo contrario, todo esto quedaría en el aire.

La señora ROMO añade que se ha avanzado ya en cuanto a precisar que el Presidente de la República debe ser elegido por votación directa.

El señor ORTUZAR (Presidente) afirma que todo esto se precisará en la próxima sesión. Pero que hay un acuerdo, sin lugar a dudas.

Recuerda a los miembros de la Comisión que en la sesión venidera se designará a los miembros de la Subcomisión encargada del estudio de la ley de la prensa.

—Se levanta la sesión.

ENRIQUE ORTUZAR ESCOBAR
Presidente.

RAFAEL LARRAIN CRUZ
Prosecretario.

REPUBLICA DE CHILE

Actas Oficiales de la Comisión de Estudio de la Nueva Constitución Política de la República

SESION 339ª, CELEBRADA EN MARTES 14 DE MARZO DE 1978

—Continuación del debate acerca de los preceptos básicos relativos a los Poderes del Estado y su ejercicio, especialmente, respecto de la denominación de los diversos Poderes; Congreso Nacional; Composición de ambas ramas; bicameralismo; periodo de transición

La Comisión se reúne bajo la presidencia del señor Enrique Ortúzar Escobar, con asistencia de sus miembros señores Raúl Bertelsen Repetto, Juan de Dios Carmona Peralta, Sergio Díez Urzúa, Jaime Guzmán Errázuriz, Gustavo Lorca Rojas, y las señoras Luz Bulnes Aldunate y Alicia Romo Román.

Actúa de Secretario, el Prosecretario don Rafael Larraín Cruz.

El señor ORTUZAR (Presidente) declara, en el nombre de Dios, abierta la sesión.

A continuación expresa, a nombre de la Comisión, la complacencia de ella por la presencia en esta sesión del señor Embajador de Chile en Naciones Unidas y miembro de esta Comisión, don Sergio Díez Urzúa, deseando que su estada sea lo más prolongada posible, pues la relevancia de los temas que se están abordando en su seno hacen valiosísima la opinión y colaboración del señor Díez.

Agrega que ellos dicen relación con los Poderes del Estado y su ejercicio y están siendo abordados no sólo desde el punto de vista de lo que serán las disposiciones de la Constitución definitiva, sino también en relación con lo que tendrán que ser las normas de las actas constitucionales que regirán durante el período de transición. Añade que, al respecto, ha habido consenso en la Comisión para mantener el principio tradicional de división de los Poderes del Estado en Ejecutivo, Legislativo y Judicial, sin perjuicio de la interrelación que hay entre ellos en el ejercicio de sus funciones, junto a la necesidad de crear un poder, que han denominado de Seguridad, encargado de velar por la supervivencia del Estado y las bases esenciales de la nueva institucionalidad que se está formando.

Expresa que, en la última sesión, se empezó a considerar especialmente el Poder Ejecutivo, y, como es natural, ha habido pleno acuerdo en la Comisión en el sentido de que aquél tiene que estar expresado en un régimen Presidencial con una autoridad fuerte, justa e impersonal, de estilo portaliano, sujeto a mecanismos de control y fiscalización adecuados y eficaces, tanto de control administrativo como de fiscalización política y control jurisdiccional sea de los Tribunales Ordinarios de Justicia, sea de los Tribunales Contencioso Administrativos que se van a crear o de un Tribunal Constitucional con una conformación, por cierto, distinta de la que se tuvo, encargado de conocer de las discrepancias que pudieran surgir entre los Poderes Ejecutivo y Legislativo.

También, agrega, se consideró en la última sesión el sistema de elección del Presidente de la República y la posibilidad de su reelección y después de un debate muy interesante, en el cual se analizaron las distintas ventajas y desventajas de los sistemas de elección directa e indirecta del Presidente de la

República, hubo consenso en la Comisión en el sentido de que es preferible mantener, no obstante todos los inconvenientes que pueda tener el sistema de elección directa por el pueblo, inconvenientes que aparecen atenuados a través de todo el sistema de protección de la democracia que han estado creando. De manera, por ejemplo, que no debiera darse el caso de un candidato que tuviera ideas totalitarias contrarias a las bases esenciales de la democracia, tanto más cuanto que se ha pensado que la calificación de los candidatos a la Presidencia de la República, desde este aspecto, debería entregarse —previamente a la posibilidad de ser elegido— a un Consejo Superior de Seguridad Nacional, el que podría estar conformado por los oficiales más representativos de las Fuerzas de la Defensa Nacional y por personeros de instituciones tan importantes como la Corte Suprema, el Senado —si lo hubiere—, el Consejo de Estado y el Contralor General.

Añade que en lo que respecta a la posibilidad de reelección del Presidente de la República, reconociéndose que tiene ventajas incuestionables— porque, por de pronto, dentro de un término de seis años es muy difícil desarrollar toda una política económica, social, etcétera— sin embargo casi la unanimidad de la Comisión, en esta materia, se inclinó por estimar que no es conveniente esa reelección, y que sería preferible, en estos casos, para evitar los inconvenientes que señaló, fijar un plazo un poco más extenso para la duración del período, el que podría ser de ocho años.

Todas estas ideas han sido aceptadas en principio y, naturalmente, sujetas a ulterior debate al considerar en forma concreta y específica cada una de estas materias.

El señor DIEZ agradece las cariñosas palabras de bienvenida de que ha sido objeto y expresa que se alegra de que estén entrando en el tema relativo a la organización de los Poderes Públicos. Sin embargo, confiesa que tenía una inquietud —quizás previa a la discusión de lo tocante a la Presidencia de la República, que la plantea sólo como tal y no con el ánimo de alterar la tabla de la Comisión—: la búsqueda, antes de una solución definitiva, de la integración de civiles en una fórmula de transición.

Añade que si de él hubiera dependido, habría sido partidario de empezar el estudio de los Poderes Públicos con el acta constitucional referente al Poder Legislativo y que permite la integración de los civiles, materia que en el tiempo, seguramente, va a tener aplicación previa a la discusión del tema relativo a la Presidencia de la República. Esto no es sino una manera de cooperar efectivamente a tener una solución a mano debidamente estudiada —y con calma— para cuando se produzca el hecho político que haga posible la designación de esta cámara legislativa. A su juicio, quizás eso sea de mayor precedencia que empezar a estudiar la elección del Presidente de la República,

lo que, cronológicamente, será lo último que se producirá.

El señor ORTUZAR (Presidente) aclara, sobre la inquietud que el señor Díez ha manifestado, que toda esta discusión relacionada con la elección de Presidente de la República y con la conclusión, que señaló, está vinculada con las normas permanentes de la Constitución, porque se acordó dejar para una segunda discusión, que se efectuará más adelante, el sistema de elección del primer Presidente de la República que habrá entre el período de transición y el de normalidad institucional.

En cuanto a la inquietud expresada por el señor Díez, la verdad es que en la Comisión se intercambiaron diversas opiniones sobre la forma de producir la integración a la cual se refirió. Ya sea en un régimen bicameral o unicameral, ha habido acuerdo para que un sector del Parlamento sea designado o elegido de manera distinta del sufragio universal, y para que este sector esté integrado, sea por derecho propio o por designación presidencial, a propuesta en terna de las principales organizaciones o instituciones de la comunidad. Por lo tanto, en esta Cámara Legislativa habrá un sector que representará netamente a la civilidad.

En el presupuesto de que fuera una cámara legislativa —que es lo sugerido por el Jefe del Estado para el período de transición— el resto del Parlamento sería designado en tal período por las regiones, y, en la imposibilidad de hacerlo por elección popular en la primera etapa, lo designaría la Junta. Y, como es natural, serían designados en votación popular en las disposiciones definitivas de la Carta Fundamental.

Agrega que la idea que se ha avanzado en la Comisión es que haya un régimen bicameral. Inclusive se ha dicho que es posible considerar esta materia dentro del período de transición, es decir, que no sea una cámara legislativa, sino un Parlamento bicameral. En todo caso, en la Constitución definitiva se piensa en un Parlamento bicameral, en el cual un sector del Senado se genere, prácticamente, en formas distintas del sufragio universal, y en el que el resto de los Senadores sean elegidos en el carácter de nacionales, o, por lo menos, por agrupaciones regionales de importancia, como una manera de asegurar la idoneidad de este sector del Congreso Nacional.

En lo referente a la Cámara de Diputados, y siempre pensando en un Parlamento bicameral, se ha considerado su designación por votación popular por las distintas regiones, de acuerdo con el número de habitantes de cada una de ellas.

Para la primera etapa de la institucionalidad definitiva, ha sugerido una idea —en realidad, no se ha considerado todavía, y ni siquiera ha tenido la

oportunidad de estudiarla— en el sentido de que una parte de la Cámara fuera designada o elegida por medio de un mecanismo distinto del sufragio universal. Por ejemplo, a través de los Consejos Regionales de Desarrollo, por nombrar alguna entidad, en forma de ir siempre asegurando que un sector de ambas Cámaras tenga la idoneidad suficiente a fin de mitigar los defectos que puedan existir. Esta, añade, es una idea muy personal, que no ha tenido la oportunidad de analizar, ni mucho menos la Comisión.

Agrega que también han avanzado ideas sobre el sistema electoral, y se encargó a la señora Luz Bulnes que, junto con un equipo de la Universidad de Chile, estudie todo lo relativo a la organización de los partidos políticos, su nueva estructura, y el nuevo sistema electoral, pues ha habido consenso en la Comisión en el sentido de que el que regía hasta 1973, de representación minoritaria, prácticamente, tenía graves inconvenientes. Incluso el señor Guzmán sugirió la posibilidad de un sistema electoral basado en una lista, que él denominó, para graficarla, "lista de personalidades", donde podrían ir tanto los candidatos de los partidos políticos como los de los sectores independientes, en absoluta igualdad de condiciones.

El señor DIEZ señala que la idea a que se estaba refiriendo es que, antes de las dos Cámaras o antes del período definitivo, hay una promesa del Presidente de la República, expresada en el discurso de Chacarillas, referente a un Poder Legislativo, en parte designado, y con personalidades que lo integrarían por derecho propio, y que constituiría la primera etapa. Esta parece ser una forma de entregar a la Junta y al Presidente de la República un vehículo de participación civil que no sólo la opinión pública nacional reclama con urgencia, también los países con los cuales se mantiene relaciones no ocultan su preocupación no por un rápido retorno a la democracia tradicional, sino por la lentitud con que la civilidad se está integrando. Y no hay duda de que para la buena imagen internacional de Chile, mirando el problema desde ese punto de vista, y también para la opinión pública interna después del resultado de la Consulta Nacional, en cualquier momento surgirá la necesidad ineludible de buscar una fórmula orgánica de participación civil. Y cree que cuando ello suceda, el Gobierno va a preguntar a la Comisión, la cual todavía estará estudiando la Presidencia de la República, el sistema electoral definitivo, en circunstancias de que esta materia puede constituir una necesidad más urgente.

El señor ORTUZAR (Presidente) expresa que existe conciencia de tal problema, y tan así es que pensaba sugerir a la Comisión que, después de abordar el tema referente a la Presidencia de la República, entraran a ocuparse de los conceptos fundamentales de la Cámara Legislativa, y, como es obvio, de aquella que regiría en el período de transición, en primer término, y del Parlamento en general, después.

El señor GUZMAN manifiesta que desea recoger lo planteado por el señor Diez y ligarlo con lo que se había conversado en sesiones anteriores.

En primer lugar, le parece que deben hacer un análisis global de las funciones y órganos del Estado, tratando de determinar su generación, estructura y funcionamiento, proyectados hacia la institucionalidad definitiva, y aplicar, en seguida, para una institucionalidad de transición, todo lo que sea posible de la línea gruesa que hayan considerado conveniente para la institucionalidad definitiva, en el momento en que ello sea oportuno.

En tal sentido, cree aconsejable mantener, por razones de tradición, los capítulos enunciados por los nombres de órganos a que esos capítulos de la Constitución aluden, por ejemplo, "el Gobierno". Estima que convendría usar esta expresión y no "Presidente de la República" para referirse al órgano ejecutivo. En seguida "El Congreso Nacional" o "Parlamento", y los "Tribunales de Justicia".

Agrega que dentro del análisis de cada uno de esos órganos irá entrelazada la relación existente entre ellos para el ejercicio de las funciones del Estado, que, como se acaba de señalar, siempre han estado relacionadas en su ejercicio por medio de los distintos órganos del Estado.

Añade que le parece recoger de las palabras del señor Díez y para ver si están de acuerdo en el método que pudieran seguir a partir de esta sesión, que dejen para una segunda fase de este trabajo todo lo referente a la generación de los órganos legislativos, y también de la Presidencia de la República, luego del intercambio de opiniones que han hecho en las dos sesiones anteriores, y que les ha permitido tener un panorama general de lo que piensa la Comisión, lo cual es útil por la trascendencia de las materias. Sugiere, en cambio, abocarse, como primera etapa, al análisis de la estructura y funcionamientos de esos órganos que están íntimamente entrelazados entre ellos: el Gobierno y el Parlamento o Congreso Nacional.

Añade que a su juicio, sería conveniente que en la fase de transición se estableciera el Congreso bicameral, con funciones de las distintas cámaras lo más parecidas posibles a lo previsto para la institucionalidad definitiva, sin perjuicio de que se hagan algunos ajustes necesarios. Y con una vinculación o relación entre Gobierno y Parlamento también lo más parecida posible a lo que se piensa para la institucionalidad definitiva, lo que exige estudiar dos materias bien precisas. Por una parte, la estructura del Parlamento —no su generación, que quedaría para una segunda etapa.—, y por otro lado, si se aprueba la idea del Parlamento bicameral, las funciones de cada una de las dos Cámaras y las del Gobierno, para poder estructurar de este modo ya un sistema de funcionamiento del poder político.

El señor ORTUZAR (Presidente) señala que le resulta un poco difícil —por eso le gustaría mucho profundizar más el tema— concebir en el periodo de transición un régimen o sistema de Parlamento bicameral, porque mientras el Gobierno esté en manos de la Junta de Gobierno y de quien dirige a ésta, el Presidente de la República, le parece que la Cámara que se cree tendrá que ser un organismo eminentemente legislativo, pero no político o de fiscalización política. Entonces, no advierte qué diferencia sustancial podría haber entre la Cámara y el Senado.

El señor GUZMAN replica que ese es el tema que,, a su juicio, deben analizar y discutir, Expresa que, como primera opinión al respecto, es partidario de que para el período de transición, existan dos Cámaras y que la Baja o de Diputados —si mantienen su denominación tradicional— tenga un poder fiscalizador. Y lo es, porque cree que eso es precisamente lo que va a caracterizar la transición y diferenciarla del período de emergencia o de recuperación. Es una de las notas características.

Le parece absolutamente indispensable la fiscalización política o parlamentaria para un Gobierno que avance hacia una institucionalidad plenamente jurídica como pretende hacerlo el actual. Además, en su entender, es una protección o apoyo para el Presidente de la República, en el sentido de que la fiscalización muy infrecuentemente se referirá a actos del Jefe del Estado, y muy frecuentemente, a mandos subalternos frente a los cuales es necesaria tal fiscalización. Por otra parte, si ésta no se estableciera, tiene la gran inquietud de que por un proceso natural ese vacío vaya siendo llenado por los tribunales de justicia. Ellos podrían sentir la tentación natural o un presunto deber de conciencia de cumplir esa función básica de un Estado de Derecho al no haber ningún órgano al cual estuviera realmente asignada de acuerdo con normas constitucionales vigentes. Por esta razón, cree que la fiscalización es necesaria.

Agrega que, además, piensa que es conveniente ir al bicameralismo desde el comienzo, porque de lo contrario la institucionalidad de transición se desacreditará por ser de "élite" o de un pequeño cenáculo. Por otra parte, el peso que tendrá en el Senado ese sector que todos creen necesario —formado por personalidades, por derecho propio, o por designación— aparecerá con una fuerza, un poder y una gravitación excesivos que no acogerían de buen grado ni el ambiente moderno occidental ni tampoco la opinión pública de nuestra patria que apoya a la Junta de Gobierno.

De manera que estima indispensable entrar en el tema. Tal vez puedan darse muy buenos argumentos para convencerle de puntos de vista distintos de los que expresa, pero cree indispensable entrar al análisis del tema y considerar si es conveniente o no lo es considerar una cámara de esa índole, con el objeto precisamente de distinguir, de una vez por todas, las funciones de las dos

Cámaras.

Recuerda que uno de los problemas más serios producidos en la aplicación de la Constitución de 1925 fue que el Senado, de hecho, se convirtió también en un organismo fiscalizador, violentando el espíritu y la letra de ese texto constitucional, Eso precisamente desnaturalizó en gran medida la concepción del bicameralismo que él había tenido. En la medida en que se creara una sola cámara legislativa, piensa que se agudizaría lo que hace un momento señaló como tentación y peligro, en el sentido de que los tribunales de justicia empezaran a asumir esa función fiscalizadora. Esa cámara legislativa vendría a ser en el fondo la futura Cámara Alta o Senado, por su composición, pero tenderla también, con mayor razón, a asumir de hecho alguna función fiscalizadora, todo lo cual haría muy difícil después restituir las cosas a su quicio natural y conveniente.

Por estas consideraciones, deben entrar ahora al debate del tema y aprovechar sobre todo la presencia durante esta semana del señor Díez. El les podría aportar su opinión sobre esta materia, que estima especialmente importante dada toda la experiencia que tiene en el ramo.

Añade que la secuencia de la discusión podría ser la siguiente: analizar la estructura del futuro Parlamento o Congreso Nacional por una parte, y por la otra, las funciones del Gobierno y del Congreso Nacional o Parlamento en el ejercicio del poder político, resolviendo siempre sobre grandes criterios o líneas, para después, en una fase posterior, entrar a una tarea de redacción.

El señor CARMONA expresa que, a su juicio, han entrado a analizar un problema de extraordinaria importancia. Pero, antes de entrar en la materia propuesta, se va a permitir reiterar algunas de las opiniones expresadas anteriormente por él, que dicen relación a una importante cuestión de procedimiento.

Hace presente que no es partidario de actas constitucionales, salvo en los casos muy importantes y necesarios. Es partidario, en cambio, de que esta Comisión cumpla su cometido: entregar cuanto antes un anteproyecto de nueva Constitución Política del Estado. Esta debe contener normas sobre lo que han llamado "etapa de transición", en la que se conforme o se dé estructura al Gobierno y al Parlamento transitorios, que todos están de acuerdo en establecer. No proceder de tal manera constituye lisa y llanamente, a su juicio, la posibilidad de que la ciudadanía termine por perder la noción de lo que deben ser las grandes reformas que necesita el país en su problema político y de organización política, expresada ya el 4 de enero próximo pasado. En tal sentido, estima que dar estructura a un poder legislativo, sea uni o bicameral —está hablando del período de transición—, puede hacer olvidar todas esas

grandes causas y, en el día de mañana, producir una reacción que termine por hacer perder en la opinión pública las metas a que se debería dirigir Chile, formándose un criterio de simple restauración institucional, con vuelta a la Constitución del 25, con todos sus vicios. Tal criterio, que podría ser canalizado como una gran aspiración ciudadana, indudablemente que sería apoyado por una presión exterior cuya fuerza en estos momentos pueden apreciar por la forma como se está ejerciendo.

Añade que ya han estudiado bastante el tema y tienen bases suficientes. En estas circunstancias, cree que el itinerario por seguir sería que la Comisión formulare un anteproyecto de nueva Constitución Política. En ausencia del Poder Legislativo, la participación ciudadana —a su juicio, es natural que sea así— podría expresarse mediante la formación de una gran comisión constituyente o una asamblea constituyente, encargada de estudiar tal anteproyecto en un plazo relativamente breve, hablando lógicamente en términos de procedimiento constitucional. Este sistema debería ser ratificado en alguna forma por la ciudadanía, a fin de permitirle que pueda pronunciarse en un momento determinado, teniendo como mira las grandes bases de modificaciones que el país tuvo en vista con el pronunciamiento del 11 de septiembre. Si se procede de otra manera, les puede suceder algo al estilo sudafricano o rhodesiano: los moderados se ponen de acuerdo y hacen importantes enmiendas que después son rechazadas por las grandes potencias. Al mismo tiempo, en la opinión pública nacional de esos países se forma un ambiente de rechazo, el cual se mantiene incluso para la formulación de estructuras que podrían significar el avance para la solución de los problemas que afectan a esos mismos países. No desea que Chile caiga en esa circunstancia, sino que se enriele bien, y cree que es perfectamente posible proceder en la forma que está señalando.

Por lo demás, agrega, estima que se crean varios problemas que no han sido analizados en forma lata en esta Comisión. Por ejemplo, al proponer un Poder Legislativo, ¿tendría éste las características o las facultades del Poder Constituyente? En seguida, ¿qué ocurre con la Junta Militar? Prácticamente, sería la disolución de ella. Por lo tanto, habría que concebir todo el esquema y no sólo el del Poder Legislativo; prácticamente, tendría que dar estructura a la forma de gobierno del país, a la Presidencia de la República y, a la vez, ir creando este Poder Legislativo —no sabe con qué facultades—, señalando también qué ocurriría con la Junta Militar que, en este momento, tiene básicamente el Poder Legislativo y el Constituyente, por lo que es absolutamente necesario pensar en ello.

Cree que el procedimiento que señala es perfectamente factible de realizar y compatible con las aspiraciones y metas que se desea alcanzar.

Asimismo, parece mucho más natural que este país, que ha estado acostumbrado a tener una estructura jurídica, busque como objetivo político fundamental una nueva Constitución, ya que en la actualidad, el país no tiene un concepto claro en cuanto a Si existe o no existe un texto constitucional. Aún hay una serie de actas constitucionales pendientes y quedan, al mismo tiempo, algunos colgajos de la Carta de 1925 respecto de los cuales no se sabe si siguen vigentes o no. Además, agrega, es perfectamente posible que la nación tenga como gran aspiración el que se le dé un estatuto político definitivo,

En este sentido, le parece al señor Carmona que el cumplimiento de las funciones de la Comisión Constituyente debe ir encaminado a dar origen al anteproyecto de nueva Constitución Política, sin perjuicio de que en él se consigne esto que llama "etapa de transición" dentro de las normas constitucionales, en seguida, ese anteproyecto debe ser sometido a una alta asamblea constituyente, que considera lógico que deba ser designada porque siempre ha sido así, en razón de que el constituyente debe tener, en su opinión, condiciones muy especiales para cumplir sus funciones, y, por último, dicho texto debe ser sometido a la ratificación popular. Le parece que ése debe ser el procedimiento lógico por seguir. De esta manera, la ratificación popular daría un basamento constitucional y de soberanía al Gobierno de transición y al Parlamento de transición que, inclusive, podría hasta ser designado en las normas constitucionales transitorias y, en esta forma, facilitar un cuadro muy completo acerca de lo que podría hacerse.

El señor ORTUZAR (Presidente) señala que en vista de que el señor Carmona ha planteado una cuestión de procedimiento, quiere formular algunas observaciones. En primer término, hasta mediados o hasta fines del año pasado, pensaba que el proceso evolutivo que ha tenido este país no había permitido todavía decantar suficientemente las condiciones políticas, sociales y económicas como para poder redactar un estatuto constitucional permanente y definitivo; pero desde esa época debe reconocer que, por lo menos en lo personal, cree tener una visión —sería pretencioso decir que la tiene— más clara de cómo se ha ido produciendo esa decantación y, por lo tanto, de cómo podrían estructurarse los órganos del Estado.

De manera que, desde ese punto de vista, comparte el criterio de fondo del señor Carmona. Ahora, muchas de las cuestiones que él ha planteado, son, realmente, del resorte de una decisión netamente política, pero lo importante —lo cree y lo piensa— es que la Comisión puede avanzar en los estudios: de suerte que ellos puedan ser aprovechados, sea con el criterio de actas constitucionales —si el Presidente de la República lo mantiene y el Gobierno piensa de esa manera—, o en la forma como él lo ha planteado: una Constitución que consigne disposiciones transitorias para el Parlamento y el Gobierno de transición.

La verdad es que ésta es una cuestión de forma y de procedimiento, pero lo importante es tener los estudios, pues rápidamente pueden darles, en el momento oportuno, una u otra forma: o la de ac tas constitucionales para el período de transición, o la de estatuto definitivo que contenga normas que ya habrán consignado las primeras. De modo que no hay discrepancia de procedimiento, lo importante es avanzar y no dejar de lado, como lo señalaba el señor Guzmán, disposiciones que obviamente tendrán que configurar la Constitución permanente y definitiva del país, y sin perjuicio tampoco, de que tienen que avanzar en lo que va a ser la cámara o las cámaras legislativas en el período de transición.

El señor DIEZ expresa que lo expuesto por el señor Carmona no se contrapone en absoluto con el pensamiento de la Comisión, y quizás sea una forma expedita de mostrar una cosa orgánica y no exhibir algo que tal vez sea demasiado separado de la realidad definitiva. A él siempre le ha gustado la idea de probar las instituciones en el período de transición.

Añade que entrando al tema de fondo, desea expresar que es partidario de que en ese período tengan un sistema bicameral. Y lo es, primero, porque los hábitos se forman con mucha rapidez, y si integran una Cámara Única en ese lapso, va a ser difícil después tener la división, una vez que se entre al período de normalidad. Es partidario —y lo ha expresado en esta sesión desde un comienzo— de la división del Congreso Nacional o del Poder Legislativo en dos cámaras, porque piensa que una de ellas debe ser la expresión de una vida política que está latente en nuestra idiosincrasia, y que es preciso tratar de encauzar por el camino de la Cámara Baja, Cámara de Diputados, Cámara Política, Cámara de Origen, o como quiera que se la llame. Esta Cámara debe ser, a su juicio aquella en que tenga origen la ley, una Cámara de iniciativa cuyo poder fiscalizador, al comienzo sea limitado, como es lógico, porque dicho poder no va a desembocar ni en acusaciones constitucionales ni en poner en movimiento un sistema de sanción jurídica a la fiscalización.

También es importante esta primera Cámara, o Cámara Baja, por la posibilidad de experimentar, en la iniciativa de la ley, con la participación de personas no generadas por poder popular y que intervengan en materias que les son especificas. Coincidiendo un poco más con la proposición, la posibilidad de probar en las comisiones legislativas de la Cámara Política la integración mixta —no en el cuerpo de la Sala—, de manera de poder integrar en forma minoritaria a las fuerzas del trabajo, por ejemplo, en la Comisión de Trabajo, compuesta en su mayoría por personas elegidas por voluntad popular; o integrar en la Comisión de Legislación y Justicia a ex Presidentes de la Corte Suprema, al Presidente del Colegio de Abogados, etcétera, en proporción minoritaria, porque la experiencia en la Cámara —seguramente los señores Lorca y Carmona estarán de acuerdo— les trae a la memoria el hecho de que a

veces se encontraban en la Comisión de Higiene y Salud Pública sin ningún médico que les dijera qué es "higiene y salud pública"; de que el Presidente de la Comisión de Legislación y Justicia, por mucho tiempo, fuera un obrero ferroviario de muy buen criterio, pero que no tenía la menor idea de las materias que trataba ese organismo, de que a veces no hubiera ni siquiera un abogado en dicha Comisión, lo que también es absurdo, o finalmente, de que se adoptaran resoluciones sobre educación sin la presencia de educadores ni de estudiantes.

Por eso, cree conveniente incorporar a la gestión de la ley no sólo la voluntad popular, sino también los otros elementos que conforman el alma nacional, que son la experiencia de cada uno, los conocimientos, la profesión, la vida.

Es partidario, entonces, de la Cámara Política, con integración mixta en Comisiones destinadas nada más que a producir informes que no tienen más valor ordinario que el de los informes de las Comisiones del Congreso, de manera de recoger la opinión a través de miembros permanentes de las Comisiones de la Cámara Política, integradas mayoritariamente por sus propios miembros y minoritariamente por otras personas, que no sean miembros de la Sala, que tengan una especie de fuero por las opiniones emitidas y que permanezcan en sus cargos por un período que no coincida con el de la Cámara Política, es decir, que sean miembros de esas Comisiones Legislativas, a fin de que tengan en ellas alguna clase de especialistas.

El señor GUZMAN consulta al señor Díez, si es partidario de que esa integración mixta de las Comisiones se dé también en la Cámara Alta o Senado.

El señor DIEZ contesta que no, porque es partidario de recoger la opinión en la iniciativa de la ley, para evitar los perjuicios del corporativismo, de la división de intereses, de modo que la Cámara Revisora sea un organismo que represente en verdad al bien común y donde no haya estas cosas parciales, las que, no obstante, deben oírse en la generación de la ley y en la generación de las decisiones públicas, al nivel de iniciativa y al nivel de Cámara Política.

El señor GUZMAN consulta, asimismo si es partidario de que esa integración que incluye en las Comisiones Legislativas a los representantes del saber y a los de los intereses existentes en la sociedad, se dé con derecho a voto dentro de la comisión, pero sin participación —ni con voz ni con voto, obviamente— en la Sala.

El señor DIEZ contesta que efectivamente es partidario de darles derecho a voto sólo en las Comisiones. De tal forma, por ejemplo, de formar una Comisión de Constitución, Legislación y Justicia con 11 miembros, 7 que

correspondan a la Cámara Política —o sea, 7 parlamentarios— y 4 no parlamentarios: el Presidente del Colegio de Abogados o un ex Presidente de la Corte Suprema el Presidente de la Asociación de Funcionarios Judiciales y el Decano más antiguo de Facultad de Derecho. La Comisión funciona con 11 personas, con un quórum mixto, que debe tener por lo menos 3 parlamentarios y 1 miembro de los ya citados. Los acuerdos se toman por mayoría. Todos votan dentro de la Comisión, El informe de ésta no tiene valor impositivo para la Cámara Política, la cual puede rechazarlo, modificarlo, aceptarlo, devolverlo, como ocurría con los informes ordinarios de las Comisiones, que no significaban presupuesto obligatorio alguno. Pero ¿qué recoge realmente la Cámara Legislativa? Toda la información. Y las Comisiones son en verdad lo que deberían ser: organismos recolectores del estudio y de la información. Y la decisión política está entregada al cuerpo político elegido absolutamente por votación popular, en la iniciativa de la ley. El Reglamento de la Cámara Política, en ese caso, establecería la forma cómo se integrarían dichas Comisiones, su forma, quórum, funcionamiento, participación y quiénes las integrarían.

La Comisión de Salud, por ejemplo, el Presidente del Colegio Médico, el Decano más antiguo de Facultad de Medicina. Ellos van a ser siempre minoría en la Comisión, pero contribuirán a formar mayoría, la experiencia va a contribuir a formar mayoría. Y todos tienen bastante conocimiento de que, en una Comisión, la persona que sabe se transforma en dueña de ella. Porque, de los problemas del Congreso, los de índole política no representan más de 2%, el 98% restante se refiere a cuestiones técnicas en que el saber es muy importante. Y se han equivocado muchas veces en las decisiones técnicas, y no en las políticas, por carecer de los elementos indispensables para la formación de juicio, uno de los cuales es la participación en las Comisiones; otro, la existencia de un centro de investigaciones, de un banco de datos o de una oficina asesora, en fin, una serie de recursos que debe tener a su disposición un Parlamento moderno.

Agrega que su idea del Senado es fundamentalmente un cuerpo revisor y un cuerpo consejero, sin Consejo de Estado.

O con Consejo de Estado a nivel de asesor del Presidente de la República, que es una cosa distinta y un nivel de consejo diferente.

El Senado tiene una función fundamental, que es la de revisión, y tiene otra función básica, cual es el consejo. El consejo, a su juicio, es muy importante mantenerlo en un cuerpo de generación popular, porque el Presidente o el Gobierno puede recibir a través del Senado la opinión representativa real del país.

¿Cuál es el inconveniente del Consejo de Estado con miembros nombrados por el Primer Mandatario? —se pregunta el señor Díez— Que ese organismo puede encerrarse y ser en determinado momento muy parcializado.

Su idea es que el Senado sea siempre revisor, de manera que por simple mayoría imponga su voluntad a la Cámara Política, organismo que deberá reunir dos tercios para presionar sobre aquél. Y ello con el objeto de que el Senado tenga realmente el peso de lo que significa ser siempre revisor: el peso de la prudencia. Y el consejo que significa aprobación de embajadores, aprobación de altos jefes de servicio. Además, Comisión de Defensa Nacional, que es el consejo de la civilidad dentro de la discreción y el secreto que sólo puede existir en un cuerpo como el Senado, y que no deberla tener lugar en una Cámara de Diputados, salvo en lo que dice relación a la iniciativa de las leyes atinente a Defensa. Una Comisión de Relaciones que sea realmente un Consejo de Relaciones Exteriores, que puede tener perfecta coordinación con el Consejo que se cree en el propio Ministerio, con los ex Ministros, etcétera.

En ese puesto ve al Senado: como moderador político, como frenador de la ley. En el fondo, un Senado conservador —no en el sentido político de la palabra, sino en el real—, y ojala lo más árbitro posible de la política y lo más separado posible de los debates políticos. Y este Senado, a su juicio, debe tener, sin duda, una doble generación. Una generación que viene por derecho propio o ratificada por el Presidente de la República. Deberían ser miembros del Senado por derecho propio, dado su carácter de revisor y consejero, los ex Comandantes en Jefe de las Fuerzas Armadas, un ex Contralor General de la República. Más o menos, la gente que hoy integra por derecho propio el Consejo de Estado debería formar parte de ese sector del Senado. Y el resto tendría que ser elegido en colegio electoral único, a lo largo de todo el territorio de la República, de modo que, cualesquiera que sean los candidatos, se trate de gente de gran categoría. Porque, si hacen división por zonas, se va a producir un absurdo: entregarán un Senador al norte, uno al sur, uno al centro y veinticinco a Santiago, Valparaíso y la Región Metropolitana, en proporción no sólo al número de habitantes, sino también al peso de la opinión, etcétera.

Ahora, es más partidario del colegio electoral único del Senado, por la estructura que van a dar a los partidos políticos. Porque, si los partidos tienen una estructura más bien transitoria —para períodos electorales o de consulta— que permanente, es lógico que para obtener una lista de personalidades se cuente con un colegio electoral único en todo el territorio de la nación, donde la gente que en verdad vale tenga la posibilidad de ser elegida, sin dar lugar a las maquinaciones o al ejercicio de las influencias regionales que todos conocen y que serán mucho más peligrosas, en la medida en que los partidos van a ser mucho más débiles. Es un riesgo que no pueden olvidar. Porque, si el

partido político es débil, el riesgo es la anarquía. Tiene pavor a la anarquía parlamentaria, que desarma leyes de Presupuestos, que desarma políticas financieras, en que la gente se pelea por si un puente se lo lleva la provincia tal o la provincia cual, en que se pelea por quién se lleva los fondos tales o cuales. Esta es la práctica parlamentaria. Entonces, la debilidad de los partidos políticos tiene que ser compensada. Por eso, agrega, el Senado debe ser Cámara revisora, para producir el equilibrio y debe ser integrado en lista nacional, de manera que en él desaparezca definitivamente el caudillismo. Y debe dejarse que la vida política —que en Chile siempre se mezclará con la idea provinciana, con el caudillismo local, que en el grado de evolución política nuestra es imposible evitar— tenga su expresión fiel, verdadera y real, con todo el valor que ello significa, en la Cámara Baja, en la Cámara política.

La señora BULNES expresa que también es partidaria de que, aun en el período de transición, exista una Cámara fiscalizadora. Cree que, por las razones que aquí se han dado, el bicameralismo debe existir desde el primer período en que se generen los órganos políticos. Si no la tradición sería tan fuerte, que ya después resultaría imposible retornar al bicameralismo.

En cuanto al problema de si estas Cámaras tendrán sólo funciones legislativas o si también poseerán funciones fiscalizadoras, piensa que no debe olvidarse que los Parlamentos, básicamente, nacieron como fiscalizadores y, esencialmente, son fiscalizadores.

Los países necesitan de un desahogo de sus problemas políticos. Si no se da en las Cámaras políticas, en los llamados órganos legislativos, ese desahogo se transfiere a los órganos judiciales o a la Contraloría. Ejemplo de ello han tenido aquí cuando han recibido proyectos de atribuciones de la función judicial y de la función de la Contraloría en los cuales, por el vacío que existe en esta materia, se proponía dar a estos órganos del Estado funciones que, por su naturaleza, no les corresponden. La labor fiscalizadora debe estar en el Parlamento, El debate político siempre existirá en un país, y él debe estar radicado donde corresponde, que es en los órganos políticos.

Agrega que, en lo referente a lo que opinaba el Señor Díez sobre el Senado, sobre la distinta configuración que se le quiere dar a éste, considera que, básicamente, habría que estudiar la manera de que tuviera distintas atribuciones en materia legislativa. El defecto de la Constitución de 1925 consistió en crear un sistema en que ambos órganos parlamentarios tenían iguales atribuciones legislativas. Entonces, era imposible que uno llegara a tener una naturaleza distinta de la del otro. Las atribuciones deben ser distintas en una y en otra Cámara. Con ello podría írsele dando una naturaleza diferente al Senado, al cual todos no desean meter en el debate político, que Se lo dejarían netamente a la Cámara Baja.

El señor BERTELSEN señala que, desea efectuar algunas precisiones en este debate. En primer lugar una especie de confesión, de "mea culpa". Hace meses, cuando se planteó el tema del procedimiento por seguir, fue partidario de tratar primero el acta constitucional relativa a los Poderes Públicos y más adelante, en una segunda etapa, llegar a la discusión de la Constitución definitiva. Sin embargo, debe reconocer que, en vista de las circunstancias políticas, de la evolución experimentada por el país en los últimos meses, entre cuyos puntos ocupa un lugar destacado, desde luego, la consulta del 4 de enero, es mucho mejor discutir las normas fundamentales como si fueran a ser las disposiciones constitucionales definitivas. Por tanto, le parece necesario dejar de lado el enfoque que en primer momento había defendido y adoptar el que acaba de enunciar.

Ahora bien, naturalmente, no se escapa que en medio hay un período de transición. Aun más, está plenamente convencido de que es necesario un período de transición, para que haya una etapa donde probar las nuevas instituciones, donde ver si funcionan de manera adecuada, donde exista la posibilidad de rectificar y también donde esas nuevas instituciones funcionen en la forma más parecida a como lo harán después, en el período definitivo, a fin de evitar los cortes bruscos, que son los que, en un momento dado, pueden acabar con la institucionalidad de un país. Entonces, estima aconsejable buscar lo que será permanente, en el período de transición y en el período definitivo.

Por eso, comparte plenamente lo que decía el señor Díez al comienzo de la reunión, y que también ha planteado anteriormente el señor Guzmán, en el sentido de que es preciso buscar, sobre todo, cuál es la función o cuál es el perfil que desean para los nuevos órganos, y postergar, al menos en este primer momento, el problema de la generación. Piensa que en un orden lógico, deben dilucidar primero qué desean que sean estas nuevas instituciones y después tratar de buscar el procedimiento o el sistema de generación más adecuado para que su conformación responda a la naturaleza que desean que posean.

Siguiendo un orden general de análisis,, debe señalar —y en esto discrepa un poco del Presidente de la Comisión— que no comparte la idea de la división tradicional de los Poderes Públicos en Legislativo, Ejecutivo, y Judicial, por equívoca e incompleta. Cree que, en lo que se refiere a la independencia del Poder Judicial, no hay ninguna discusión. Han estudiado la organización de los Tribunales y han puesto todo cuidado en obtener su independencia efectiva. Sin embargo, superado este primer problema, estima que, sobre todo, el dar a un órgano constitucional el nombre de "Poder Legislativo" y al otro el de "Poder Ejecutivo" lleva implícita una equivocación. En efecto, sugiere la idea de una subordinación del Ejecutivo al Legislativo:' el Legislativo da las normas o pautas generales, obligatorias, de conducta, y el Ejecutivo —esto es mera

teoría, debida sólo al conjuro de los nombres— sería el que "ejecuta", el que lleva adelante estas decisiones adoptadas por el otro órgano. Esta es, por otra parte, la teoría del sistema parlamentario, que han rechazado.

Por eso, añade, desde hace tiempo ha venido diciendo que en vez de "Ejecutivo" hay que hablar de "Gobierno". La actividad básica y central de los órganos de un Estado es gobernar, es decir, determinar la línea política general de un país. En un sistema presidencial, como el que aceptan, eso debe estar en manos del Presidente de la República y de sus Ministros, que son sus colaboradores inmediatos y que dependen de él. De ahí es que evitaría hablar de "Poderes Ejecutivo y Legislativo". Prefiere referirse a "Parlamento y Gobierno".

Agrega que, la clasificación tripartita tradicional también deja afuera otras funciones del Estado que se han tratado de encajar de mala manera a los órganos tradicionales, cuando se ha intentado hacerlo. Así, por ejemplo y sin ánimo de hacer una enumeración exhaustiva, limitándose únicamente a las funciones de que han hablado con más frecuencia en la Comisión —y ha hablado de ellas el Presidente de la República— estaría una función de cautela o seguridad, la de Consejo y Asesoría, y, por último, una función fiscalizadora, para todas las cuales hay que crear, posiblemente, órganos especiales y no asignarlas a los tradicionales: o bien, destinarlas a éstos en una forma distinta de como se ha hecho tradicionalmente, como puede ser la función fiscalizadora.

Por lo tanto —y en esto concuerda con el señor Guzmán y es pera hacerlo también con los otros miembros de la Comisión— no utilizaría las expresiones "Poder de" o "Poder tal o cual" para denominar los grandes capítulos de la Constitución, sino el nombre propio del órgano y, entonces, tratar de diseñar cuál va a ser su perfil.

El señor GUZMAN apoya lo expresado por el señor Bertelsen, sobre todo en una consideración bastante curiosa y en la cual seguramente todos han reparado.

En la Constitución de 1925, el único capítulo que se inicia con la denominación del nombre "Poder" es el que se refiere al Poder Judicial, los otros empiezan con una referencia al nombre del órgano: "Congreso Nacional" o "Presidente de la República". Estima que hay una evidente incongruencia en esa distinción del modo de enunciar los distintos capítulos, por lo cual comparte la idea de que se mencionen a través de los órganos y escogiendo el término "Gobierno", para el que generalmente se denomine corno "Ejecutivo", "Parlamento" o "Congreso Nacional", para el otro, y "Tribunales de Justicia" para el capítulo que hoy día se denomina "Poder Judicial".

El señor BERTELSEN manifiesta que la idea que tiene de los órganos de Gobierno —refiriéndose sobre todo al Parlamento que es en definitiva lo que más han estado discutiendo en esta sesión—, también es partidario de un Congreso bicameral, no únicamente por haber estudiado el problema del Senado, de la Segunda Cámara, sino porque estima que la división en dos del Parlamento o Congreso responde a una necesidad que es válida para una sociedad chilena como la actual. Es natural que esta división bicameral del Parlamento, para que sea algo efectivo y no perturbador en la vida política, debe llevar por consecuencia que dé origen a dos Cámaras con fisonomía distinta, de lo contrario no se justifica el bicameralismo y ocurre que se convierte en un mecanismo perturbador de la vida política.

En cuanto a esta fisonomía distinta, concuerda en considerar a la Cámara Baja como eminentemente política, el lugar más adecuado para la fiscalización de los actos de Gobierno y, también, el sitio más conveniente para una primera discusión de la ley, como lo expresan las ideas esbozadas en forma tan brillante por el señor Díez. En cambio, la Cámara Alta, para tener una fisonomía distinta, para aportar algo nuevo y responder a la necesidad para la cual es creada, desde luego, debe ser un organismo integrado por personas con un prestigio y una visión mucho mayores que los de los miembros de la Cámara Baja, es decir, un organismo que en forma eficaz, no siendo una simple etapa intermedia fácilmente superable, pueda revisar la actividad legislativa de la Cámara Baja, pero no intervenir en la actividad fiscalizadora, para así evitar su dedicación a asuntos menudos o contingentes y consagrarse a la función que llamaría cohesionadora en asuntos de alta administración y Gobierno, como puede ser la situación tradicional de dar o prestar su acuerdo o consentimiento para la designación de embajadores, la ratificación de tratados, etc.

Finalmente, señala que la idea —esbozada también por el señor Díez— de dar participación en las comisiones legislativas a aquellos sectores que tienen interés, conocimientos, saber y experiencia en los asuntos propios de ellas, le parece interesantísima. Quizá ésa sea una de las formas más efectivas para llevar a términos operativos la idea de conseguir una democracia participativa.

El señor LORCA señala que, en primer lugar, cree necesario expresar algunas palabras sobre lo dicho por el señor Carmona. Ello tiene una profunda significación en este momento. Como consta al señor Presidente de la Comisión, fue uno de los grandes partidarios de las actas constitucionales. Indiscutiblemente, ellas han tenido su oportunidad y también su eficacia, pero la actual situación que vive el país y la decisión política que debe adoptar el Gobierno después del apoyo popular que tuvo el 4 de enero, tiene que llevarles a meditar acerca de cómo pueden proceder en la gestación de esta vía institucional. También- debe confesar que durante las vacaciones conversó con

distinguidos ex políticos, embajadores en actual ejercicio y con el Presidente de la República. Esos diálogos, muy interesantes, le llevaron a la convicción de que era absolutamente necesario que en la Comisión se planteara la posibilidad, como lo ha hecho el señor Carmona, de dar una estructura orgánica, integral, a un conjunto de disposiciones, para que el país sepa exactamente cuáles serán las instituciones que regirán en el futuro, sin perjuicio de considerar, por cierto, las inspiraciones que con mucha sabiduría les dio el Presidente de la República a través de la carta que les envió para que orientaran el debate. Por eso, lo propuesto por el señor Carmona tiene gran importancia, ya que todo el país está pendiente de esta Comisión —ésa es la verdad— y espera un resultado que no puede dilatarse indefinidamente. El país quiere no sólo esta especie de conocimiento que se le da cada cierto tiempo: que existe una Comisión que se está reuniendo y tratando tales y tales cosas, sino que definiciones y saber cuáles son las instituciones que habrá. Eso es fundamental porque, a través de las mismas, el ciudadano sabe cuáles son sus derechos y cómo podrá ejercerlos. Si a las cosas sólo se les da un sentido dogmático y no una estructura orgánica, es evidente que hay una falla. Por eso, al igual que el señor Carmona, piensa que tienen que recorrer este camino, ya con cierta rapidez, porque se les está diciendo que van lento.

En segundo lugar, cree que es muy importante lo que se ha dicho, y concuerda con lo señalado por el señor Guzmán en el sentido de que deben fijar las funciones de los órganos del Estado. En eso concuerda también con el señor Bertelsen en cuanto a que no pueden fijar parámetros absolutamente tradicionales, sino señalar las funciones de los organismos constitucionales a través de una idea totalmente diversa, y usar y tratar de hacer realidad las nuevas técnicas constitucionales en este estatuto constitucional, primero, y después en la Carta Fundamental.

Añade que la generación del poder, como aquí se ha dicho, pueden verla con mayor tranquilidad cuando tengan el estudio que la señora Bulnes está haciendo acerca de los partidos políticos, sistema electoral, etcétera, para establecer cuál podrá ser la generación de los organismos que se van a crear.

Agrega que también participa de la idea de que debe existir un régimen bicameral. Cree que la experiencia chilena es muy rica en este sentido, como lo manifestaba el señor Díez. A pesar de que el Senado degeneró en gran medida en su posición de poder revisor y pasó a ser un poder fiscalizador, como la Cámara de Diputados, tuvo una gran virtud que hay que reconocerla francamente: modificó mucha legislación, como correspondía, porque la Cámara, desgraciadamente, se dejaba llevar por las funciones políticas extremas y, por lo general, su legislación no era tan perfecta como debía serlo, La gran tradición del Senado en Chile fue rectificar, muy acertadamente la mayoría de las veces, la legislación que venía de la Cámara de origen, la

Añade que el Senado debe tener, además, una función estabilizadora de la vida política del país. Por eso, estima que su composición, como lo insinuaba el señor Díez, tiene que ser muy parecida a la que propuso don Jorge Alessandri a fines de su Gobierno: un Senado donde existan representantes elegidos por las funciones caracterizadas que hayan tenido en su vida, como ex Contralor, ex Comandantes de las Fuerzas Armadas, ex Presidente de la Corte Suprema, y también por aquellos que deben ser elegidos, pero elegidos no por circunscripciones electorales, sino que a través de un sistema único en el país. Eso es vital. Entiende que incluso alcanzó a estudiarse un proyecto de reforma de la Constitución sobre la necesidad de ir a un Senado nacional. De otra manera se repite en cierta medida, si se crea como lo establece la Constitución de 1925, la configuración de la Cámara de Diputados. Por eso, estima que el Senado debe tener una composición mixta, y que la parte elegida tiene que serlo según un sistema electoral nacional que separe definitivamente al Senado del electorado.

Agrega que la idea sobre las comisiones técnicas es fundamental. En el fondo, cada vez que se planteaba algún problema de gran importancia técnica había que invitar a aquella gente que podía dar información al Parlamento. Le parece que no tienen que crearse sólo en el Reglamento, sino que, por su importancia, deben establecerse en la propia Constitución.

La señora ROMO señala que en lo relativo a la conveniencia de tener primero la Constitución o las actas constitucionales, le parece que el alcance de la consulta del 4 de enero puede ser un poco distinto del que aquí se le pretende dar. Distingue entre los problemas externos e internos de Chile. El resultado de la consulta constituye, a su juicio, un respaldo absoluto de la ciudadanía al Presidente de la República, a las condiciones en que el país se está desenvolviendo, el desarrollo notorio e indiscutible en el plano económico y una aprobación completa por el estado de tranquilidad existente. Eso por una parte. Pero no pueden dejar de lado, y tienen que considerarlos suficientemente, los problemas externos, bastante graves, que obligan a que vayan tomando otras medidas que conduzcan hacia la participación de la civilidad, como bien decía el señor Díez, mediante la normalización de las estructuras del poder.

Agrega que le parece que es bueno continuar con el sistema de las actas constitucionales, las cuales establecerán un sistema ya más completo de una estructura del poder más compleja, darán origen a diversos órganos del poder y ordenarán más lo que en este momento aparece confuso, sobre todo para el exterior.

Sin embargo, dar origen a una Constitución definitiva, con una asamblea constituyente, es una decisión política demasiado fuerte, y no parece oportuno que la Comisión defina esto. En todo caso, el trabajo que harán servirá para ambas cosas. Si se estimara oportuno llamar a los constituyentes porque las cosas son tremendamente difíciles, estarían las condiciones dadas y todos los trabajos preparados para eso, pero cree que Chile está en condiciones de ir configurando, con actas constitucionales su estructura definitiva del poder, sin mayores problemas. Además, tendrá la suerte de ir probando las instituciones.

El señor ORTUZAR (Presidente) confiesa que ha escuchado con mucho interés todas las opiniones que se han dado y que ha tratado de convencerse de la conveniencia del régimen bicameral durante el período da transición.

Hasta ahora no lo está. Por eso desea dar su opinión, la cual cree que es útil porque puede conducir a que una mejor refutación de parte de la Comisión le convenza. Cuando hay desacuerdo en el seno de un organismo que debe tomar decisiones es cuando, por temperamento, está más contento. Le inquieta cuando hay unanimidad, ya que, si se tiene la oportunidad de escuchar opiniones distintas, o cambia de opinión o se reafirma en ella.

Piensa que todos están de acuerdo en que debe haber un periodo de transición. Cree que lo más grave que podría ocurrir es que, por ir demasiado ligeros, pudieran realmente estropear la institucionalidad definitiva. Para él una de las características esenciales de este período de transición debe ser no sólo, por una parte, como sugería el señor Díez, tener la oportunidad de probar las instituciones, sino también evitar que la nación se embarque en un proceso de agitación política integral. La creación de un sistema parlamentario bicameral conduce a eso, porque, obviamente, ya a fines de 1980 o de 1981 tendrían que comenzar, como lo ha señalado el Presidente de la República, con la cámara legislativa. Si fuera un sistema bicameral, no habría posibilidad de integrar la cámara legislativa en la forma como lo ha indicado el Presidente de la República, esto es, a base de la designación, por parte de la propia Junta, de los representantes de las regiones, ya que habría que designar un Senado, y él lógicamente, no podría generarse de la misma manera, sobre todo, como se ha dicho aquí, que deben ser Senadores nacionales elegidos por un colegio escrutador único, De manera que, de aquí a dos años, tendrían en el país una elección general para elegir los Senadores por colegio escrutador único. Ello lo consideraría un crimen, pues a un enfermo que está convaleciendo, levantándose y comenzando realmente a llevar una vida normal, sería exigirle que, de la noche a la mañana, sin pasar por ejercicios previos, fuera sometido poco menos que a una prueba de atleta. Esa es una primera razón que le asiste para estimar que es conveniente mantener el período de transición en los términos en que lo ha dado a conocer el Presidente de la República.

Agrega que durante este período de transición, evidentemente, van a tener un gobierno militar, que considera necesario y conveniente. Hay personas, como el Presidente del Consejo de Estado, don Jorge Alessandri, que creen que el gobierno militar debe durar mucho más y que tendría que haber una disposición en la Constitución que dijera que durante quince o veinte años no habrá elecciones en el país. Tampoco está en esa posición, que podría considerarse, por muy respetable que sea tal vez, un poco extrema, pero le parece que en el período de transición debe haber un gobierno militar.

Añade que la consulta del 4 de enero, como decía con razón la señora Romo, fue sin lugar a dudas un espaldarazo al Presidente de la República. No pueden desconocer esa realidad. Entonces, si hay un gobierno militar, ¿cómo podrían tener una Cámara de fiscalización política? Sería una mascarada. Si no podrá acusar al Presidente de la República, a los miembros de la Junta, a los Ministros de Estado ni a los Intendentes, que serán Generales en ejercicio, ¿qué sentido tiene entregarle, entonces, la fiscalización de los funcionarios subalternos? ¿Que los Tribunales de Justicia pueden tentarse el día de mañana a ejercer estas funciones? No lo cree, porque si mañana se crean los tribunales contencioso-administrativos habrá un cauce y un resorte para que puedan conocer de los abusos de las autoridades políticas o administrativas. En cuanto a que el Senado, durante este régimen de transición, cumpliría una función revisora y dé consejo al Presidente de la República, no es tan fundamental esa función porque habrá una cámara legislativa, que hay que suponer muy idónea por la forma cómo se designará, asistida incluso por comisiones técnicas como lo ha dicho el señor Díez y en lo cual ha habido unanimidad en la Comisión. Entonces, no es tan fundamental la Cámara revisora en esa etapa.

Por último, añade, el consejo a Su Excelencia el Presidente de la República puede darlo el Consejo de Estado en ese período de transición.

Por estas brevísimas consideraciones, llama a refutar o a recapacitar su planteamiento, porque honestamente le preocupa. Sobre todo le preocupa por cuanto estarían desconociendo y destruyendo el período de transición. Cree que el debate, tal vez, van a tener que centrarlo en un punto. ¿Es conveniente de aquí a dos años llevar al país a un sistema de elecciones? ¿Es eso lo que quiere el país?

El señor GUZMAN señala que, en realidad, el curso de la sesión ha sido algo desordenado porque se han tratado sucesivamente temas distintos, pero se alegra de que así haya sido, porque cree que este desorden era necesario en una etapa de discusión general como aquella en que están y que ha sido sumamente enriquecedora para intercambiar puntos de vista sobre materias que además están ligadas entre sí.

Le parece que es indispensable clarificar un problema medular. Entiende que no existe discrepancia alguna entre lo propuesto por el señor Carmona al comienzo de la sesión y lo que él mismo sugirió y, en general, que no existe ninguna discrepancia dentro de la Comisión en cuanto al procedimiento de trabajo, porque lo que en realidad está en juego como disyuntiva es simplemente si acaso Se va a utilizar como instrumento para la etapa de transición una Constitución completa con artículos transitorios o un conjunto de actas constitucionales que abarquen todo el espectro del ordenamiento constitucional chileno.

Es simplemente un problema de mecánica, de instrumentos, que deberá ser resuelto en definitiva por el Gobierno como conductor político del país, ponderando factores esencialmente políticos.

Agrega que considera perfectamente legítimo que a esa decisión contribuya la Comisión con sus puntos de vista para hacerlos ver como elementos de juicio que el Gobierno pueda considerar en su oportunidad. Y no está lejos de la inquietud que tiene el señor Carmona, en el sentido de que si se prefiriera el camino de las actas constitucionales, cuyo contenido global recorriera todo el espectro del ordenamiento constitucional, podrían, sin embargo, correr el riesgo muy grave de que la institución de dichas actas empezara a ser desprestigiada ante la opinión pública como algo eminentemente provisional y que la fuerza de las instituciones que allí se crearan pudiera ser débil hacia adelante.

Por eso, piensa que la nueva institucionalidad quizás pudiera estar mejor robustecida con la idea de una Constitución definitiva con artículos transitorios, que es lo que siempre el señor Carmona ha planteado.

Añade que al respecto no tiene opinión formada de cuál de las dos alternativas es mejor. Por lo demás, le parece que para tenerla habría que emitir la opinión en el momento en que la resolución deba ser adoptada, como un elemento de juicio que, en definitiva, debe ponderar el Gobierno como conductor político.

Pero lo que sí considera indispensable —y en ese sentido recoge el punto de vista del señor Carmona, como lo hizo en la sesión pasada— es que tienen que tener preparados los estudios o los trabajos para que el Gobierno pueda adoptar cualquiera de esas dos alternativas, lo que le exige, en lo posible, tratar de terminar este año el anteproyecto de nueva constitución o de acercarse lo más posible a su culminación, y, al mismo tiempo, preparar las variantes que sería necesario introducir para la etapa de transición, sea por la vía de artículos transitorios en la Constitución, sea por la vía de actas constitucionales que contuvieran dichas enmiendas.

Agrega que, en segundo lugar está absolutamente de acuerdo con el pensamiento de fondo que acaba de exponer el Presidente de la Comisión y que —se atreve todavía a añadir— considera que es unánime dentro de la Comisión: Chile necesita una etapa de transición.

Piensa que eso es algo absolutamente indispensable, y estima que esta etapa de transición debe tener una característica fundamental: que no haya durante ella ni elecciones presidenciales ni elecciones parlamentarias.

Por lo tanto, entiende que la etapa de transición debe ser una etapa en la cual los órganos legislativos que se creen sean generados por designación. Y justamente reitera el pensamiento que esbozó en la sesión pasada.

Considera que la gran diferencia entre la etapa de transición y la etapa de normalidad definitiva debe ser la generación no electoral de los órganos del poder político en la etapa de transición y la generación preferentemente o preponderantemente electoral de los mismos órganos en la etapa de normalidad definitiva.

Eso es lo que considera la diferencia fundamental, pero deben tratar de aproximar lo más posible ambas etapas en cuanto a la estructura y funcionamiento de los órganos del Estado.

Añade que, en tercer lugar, estima que en esa etapa de transición puede haber diferencias en cuanto a las funciones que desempeñen los órganos que se creen. Pero esas diferencias pueden no ser tan sustanciales, como se podría prever en este momento. Es materia de debate, pero no descarta, por ejemplo, la existencia en la etapa de transición de un procedimiento de acusación constitucional en contra de los Ministros de Estado. En cambio, es posible que no sea oportuno establecerla respecto del Presidente de la República. Pero estima que es materia de debate y perfectamente controvertible, porque el grado de evolución que pueda experimentar la vida política chilena en la etapa de transición tiene que ser sensible respecto de la etapa de emergencia o recuperación, pero, al mismo tiempo, tiene que ser moderado y gradual, y la moderación y la gradualidad —reitera—, a su juicio, está dada por la circunstancia de que no hay elecciones políticas en el país.

Respecto de las inquietudes que ha planteado el señor Ortúzar, considera, en primer lugar, que en la etapa de transición es necesario un Parlamento bicameral, con el fin de facilitar el acostumbramiento de la vida cívica a lo que en definitiva sea lo que se pretende que constituya la nueva institucionalidad. De lo contrario sería muy difícil producir después el paso hacia la segunda fase de un Parlamento bicameral. Piensa, además, que si establecen un Congreso bicameral, incluso en la etapa de transición, darán la sensación de estar

progresando más rápido, sin correr los riesgos fundamentales que él temía, y con razón, de que pudiese ser generado electoralmente.

Como es lógico, en esta primera designación es perfectamente posible, incluso, mantener la diferente generación de ambas Cámaras. Por ejemplo, que la Junta de Gobierno o el Presidente de la República, según el caso, al designar a los integrantes de la Cámara de Diputados, nombre representantes de las regiones, y busque personeros de naturaleza y alcance regionales que realmente interpreten lo que se pretende: una Cámara regional.

En cambio, al seleccionar los integrantes del Senado busque personalidades de nivel nacional, si es eso lo que se procura. De modo que incluso por la vía de la designación, pueda ya el Gobierno acostumbrar al país a esa diferente naturaleza y composición que se quiere que tengan los órganos en el futuro.

En seguida, desea reafirmar la opinión que dio hace un momento en el sentido de que estima indispensable colocar pronto un "colchón" entre el Gobierno y el Poder Judicial. Al decir "pronto" se refiere a la etapa de transición. Considera que están corriendo riegos innecesarios al mantener una suerte de posibilidad latente de enfrentamiento muy drástico entre el Gobierno y el Poder Judicial en cualquier momento.

Añade que, desde luego, le parece que la circunstancia de que no haya un escenario de un debate político válido y natural dentro del país tiende a conducir el debate político a los Tribunales de Justicia, con lo cual se produce un fenómeno sumamente perturbador para la independencia y el carácter técnico que deben revestir esos organismos. Todos saben que hay una serie de recursos que se interponen ante los tribunales de justicia sin ninguna esperanza de que ellos sean acogidos por existir jurisprudencia reiterada sobre la materia, pero con la única intención de suscitar un debate que tenga repercusión política. Esto con grave daño para la naturaleza y función que deben desempeñar los tribunales de justicia los cuales, muchas veces, son arrastrados, en este debate político, a un enfrentamiento con el Gobierno que todo aconseja evitar y colocar, desde ahora, los medios que lo hagan más difícil.

Hasta hoy tanto el Gobierno como los tribunales de justicia han actuado con extraordinario tino, y cree que ese enfrentamiento no ha llegado a producirse, pero considera peligroso prolongar en exceso la actual situación, de una falta de un órgano político que opere, como señaló entre comillas, de "colchón" entre el Gobierno y el Poder Judicial.

Todas estas son razones que llevan a pensar en la conveniencia de establecer un Parlamento bicameral en la etapa de transición,

Añade que dentro de los otros temas que se han tocado, desea formular dos preguntas al señor Díez.

En la sesión pasada manifestó que la idea de un Senado nacional le atraía extraordinariamente, desde un punto de vista conceptual y teórico, y que se sentiría muy complacido de que ella se materializara, si no arrojara inconvenientes prácticos entre los cuales entrevé principalmente el siguiente: En una elección nacional de Senadores, en que habría de elegirse un gran número de ellos, resultaría imposible aplicar el sistema electoral que propuso como una posibilidad en la sesión pasada, en virtud del cual todos los candidatos figurarían en una lista única, sin denominación de partidos ni alianzas entre ellos, y en el que los ciudadanos tendrían derecho a marcar un número igual de preferencias no acumulativas a los dos tercios de los cargos que se trata de elegir. De acuerdo con este sistema, resultarían elegidos quienes ocuparan las primeras mayorías individuales. Es decir, si deben elegirse seis Senadores en una agrupación determinada, se pueden marcar cuatro. Todos los candidatos postulan por orden alfabético, y cada persona puede marcar cuatro. Y así resultan elegidos los seis primeros. No podría aplicarse al sistema si se tratara de elegir treinta Senadores, por cuanto el hecho de marcar veinte en una cédula es prácticamente imposible, algo completamente caótico y de muy compleja aplicación. Pero señaló otro inconveniente, que estima delicado: que las campañas senatoriales se convertirían, de hecho, en campañas presidenciales. Cree que ello podría mitigarse haciendo tres grandes agrupaciones de regiones en el país: una que agrupara todo el norte, hasta la quinta región inclusive, un área metropolitana, y otra constituida por el sur del país. De este modo se evitaría la candidatura nacional, no obstante que la extensión de ellas es bastante grande. Por lo demás, agrupan, más o menos, los tres grandes bloques de población del país, cosa que, naturalmente, también hará la ley electoral. Y en la Constitución podría establecerse la existencia de tres grupos regionales para elegir el Senado. A su juicio, en esta forma Se mitigaría el inconveniente señalado, y, tal vez, podría alcanzarse la misma finalidad que se persigue.

Añade que la segunda pregunta es mucho más simple y concreta. ¿Por qué el señor Díez considera inconveniente establecer el sistema de integración mixta de las comisiones del Senado, en la misma forma como lo planteó para la Cámara de Diputados? En realidad, no ve inconveniente alguno en que se haga, sobre todo si reviste las características que él señaló, y que todos comparten. Por lo contrario, aprecia muchas ventajas en el hecho de que también en las comisiones del Senado tengan cabida las opiniones de personeros técnicos. Reconoce que es menos necesario por cuanto en el Senado habrá una minoritaria cuota, como Senadores, que representarán la experiencia y aportarán el saber, Pero la defensa de intereses, por ejemplo, y otras materias de ese género, es aconsejable incorporarlas en las comisiones

del Senado, y no ve razón alguna para hacer tal distingo.

El señor DIEZ contesta que es partidario del colegio electoral único porque permite destacar a los ciudadanos que realmente lo merecen. La verdad es que en el país hay una opinión pública única. No cree que el sistema electoral produzca complicaciones para elegir treinta nombres. En Santiago se elegían dieciocho Diputados, y postulaban sesenta candidatos en una lista. Y nunca los votantes se confundieron.

No cree en todo caso, que éste sea el momento de discutir el sistema electoral, Tampoco le agrada el procedimiento de la lista por orden alfabético. Le interesa que existan tendencias ideológicas. No hay duda de que debe buscarse una fórmula mediante la cual los partidos estén representados por tendencias ideológicas, pues la carencia de éstas es una cosa mucho más grave que su exceso. De modo que si le gusta un determinado candidato de una tendencia equis, y su voto pudiera servir para elegir un candidato de otra tendencia, lo considera un sistema que deben analizar muy cuidadosamente. Quizás, para lograr la elección de las personas más moderadas, se podría obligar a los partidos a presentar listas que nunca fueran más allá de un cierto porcentaje de los candidatos. Es decir, es necesario buscar una fórmula en que uno tenga más votos que los candidatos del partido de sus afecciones, de manera que deba marcar nombres de otra colectividad. En consecuencia, el país va extendiéndose hacia el centro, por tener más votos los centristas de la Derecha y los de la Izquierda que los de extrema Izquierda y extrema Derecha, lo cual le parece una línea moderadora.

Añade que el sistema electoral es una materia de lata discusión y hay muchas alternativas posibles para su solución.

En cuanto al hecho de que la campaña senatorial signifique una especie de campaña presidencial, tiene ventajas. Y las tiene porque la campaña debe ser muy general, porque ella es muy poco "sectorializada" y muy poco profunda. Por lo demás, no habrá manera alguna de darle mayor profundidad. En consecuencia, el Senador será elegido por el prestigio personal labrado antes de la campaña electoral. No tendrá posibilidad alguna de hacerlo durante el transcurso de ella, y ésta es una muy buena forma de selección. Un gran médico, un ingeniero destacado, el que haya hecho un descubrimiento y figurado en la prensa, no hay duda de que tendrá mayores probabilidades que el aspirante político que sólo tiene ambiciones personales. También se van creando tradiciones de personalidades políticas en el país, y quizás sea muy conveniente que el futuro Presidente de la República haya pasado por un Senado que haya adquirido este tipo de mentalidad.

Por otra parte, en principio, no es partidario de la reelección de los Senadores,

como tampoco del Presidente de la República. Deben considerar que el Senado no es necesario renovarlo en su totalidad. Todo esto supone un estudio de la mecánica. Hay que hacer un estudio de la duración del período presidencial y relacionarlo con el del Senado y de la Cámara de Diputados. La Cámara Alta puede renovarse por tercios, debe tener la voz de la experiencia y un período más largo que el Presidente de la República. Un Senado que dure ocho años, y seis el Jefe del Estado. En esta forma, con una vez que alguien esté en el Senado basta y sobra.

En cuanto a la segunda pregunta del señor Guzmán, debe aclarar que se trata de una materia que no depende de la mecánica electoral. Cree que la influencia de los sectores de opinión debe producirse en la iniciación de la ley, en la iniciativa, de modo que el Senado la conozca por intermedio de los informes. A su juicio, por razones de sanidad, el Senado debe estar separado de los intereses de quienes afecte la ley, a los cuales debe escucharse en la generación de la ley y cuyos puntos de vista debe tener presentes en sus papeles. Pero no le gustaría considerar los intereses en una comisión tan reducida, como son las del Senado, por cuanto ya no podrán integrarlas doce o catorce personas. Habrá un máximo de cinco, y en este caso no puede admitir que haya dos que representen el saber y a aquellos afectados por la ley. Siempre tendrá allí la posibilidad de examinar los papeles y los antecedentes que se le entreguen. Y todo ello para evitar caer en el corporativismo. La idea no es nada más que conocer su opinión en la generación de la ley.

El señor ORTUZAR (Presidente) pregunta al señor Díez, el ¿por qué estima que el Senado debe estar privado de la iniciativa de la ley, en forma absoluta? A primera vista, no está muy convencido. Puede ocurrir que la Cámara de Diputados estime inconveniente legislar sobre materias importantísimas relacionadas con la seguridad nacional, por ejemplo. ¿Por qué el Senado debería siempre estar privado de la iniciativa de la ley?

El señor DIEZ contesta que el Senado es siempre Cámara revisora. La iniciativa de ley puede corresponder al Presidente de la República. En conocimiento del rechazo por parte de la Cámara de origen, la iniciativa también puede ir a la revisora: y esta última puede acordar acoger lo propuesto por el Presidente de la República, para lo cual necesitará dos tercios, aun cuando la Cámara de origen haya rechazado. No pueden juzgar el asunto con las normas reglamentarias antiguas, porque ésta es una cuestión absolutamente nueva. La iniciativa va a corresponder a los parlamentarios de la Cámara Baja o al Ejecutivo. Si éste es el que la presenta, el rechazo por la Cámara Política está sujeto a la revisión de la otra Cámara, lo cual es esencial dentro del sistema.

El señor CARMONA señala que concuerda totalmente con lo que acaba de exponer el señor Díez, porque en realidad, introducir elementos nuevos en las

comisiones del Senado, por muy técnicos que sean, significa en primer lugar, crear derechos y una relación inconveniente, dada la estructura que va a tener tal corporación. Por lo demás, si el día de mañana el Senado advierte una opinión interesante tendrá la oportunidad de llamar a la persona que la ha emitido para escucharla nuevamente en el caso de tener dudas sobre la situación.

Por otra parte, no es partidario de la idea de crear grandes agrupaciones para la elección del Senado. Chile tiene una tradición de país unitario, la cual jamás debe dejarse de tener presente. Crear agrupaciones que representen el norte, el centro y el sur del país, aunque corresponda a una realidad, le parece que el día de mañana significaría una separación que en este momento no existe como factor político en el país. Cree absolutamente necesario afirmar la unidad del país por sobre todas las cosas.

En seguida, desea referirse a algo dicho sobre la necesidad de crear un órgano que recoja el debate político. Cree que lo que interesa en este momento a la opinión pública es saber hacia dónde va el país, cuáles son las grandes definiciones, hacia dónde se encamina y cuál va a ser su estructura política. Ninguna otra parte mejor para ese debate político que una asamblea constituyente, con una acción desligada un poco del quehacer diario. Porque, ¿a qué va a tender la gente con la creación del Poder Legislativo? A patrocinar iniciativas de ley y a presentar cuanto proyecto se le ocurra. Quizás esto sea perturbador para la misma marcha del Gobierno. Por lo demás, sin una fiscalización inmediata, el debate político que esto pueda tener seguirá con las mismas características de ahora: todas las cosas que interesen a grupitos que se sientan perjudicados por resoluciones políticas, por ejemplo, van a ir a parar a los Tribunales y no a lo que la Comisión llama el "órgano legislativo" o el "poder de fiscalización" que habrá respecto del Gobierno. Lo interesante en este momento —hacia allá debe encauzarse el debate— es orientar a la opinión pública respecto de dónde va el país. Para eso, cree que la asamblea constituyente —que permitirá un debate sobre los grandes problemas y sobre la nueva institucionalidad—, indudablemente, encauzará, mediante ese debate político, las aspiraciones ciudadanas. Ya verán lo que pasa con los otros elementos. Si no va a existir un efectivo poder de fiscalización, ¿para qué crear ese sistema?

El señor ORTUZAR (Presidente) pregunta al señor Carmona si no cree que tal vez podría ser exagerada la intervención de tantos organismos: Comisión Constitucional, Consejo de Estado, Asamblea Constituyente y ratificación posterior por el pueblo. Porque él cree que el Consejo de Estado, en cierto modo, viene a sustituir a la asamblea constituyente. Si se va a entregar a una nueva Comisión, después al Consejo de Estado y, por último, a una asamblea, en definitiva va a quedar bien poco del proyecto de esta Comisión.

El señor CARMONA contesta que por otra parte también deben pensar: ¿qué va a pasar con el Gobierno que existe en estos momentos? Porque prácticamente desaparecería la Junta Militar. Mientras que, si se crea una asamblea constituyente, lisa y llanamente, es para hacer una revisión del anteproyecto y convertirlo en una iniciativa que se someterá a la ratificación popular.

El señor DIEZ señala que el señor Carmona tiene razón, porque es una descarga política muy importante.

El señor CARMONA acota que es una descarga mundial. En cambio, lo otro significa seguir afirmando lo mismo de siempre: que es un poder legislativo a la hechura de la Junta Militar.

El señor ORTUZAR (Presidente) objeta que, sin embargo, han dicho que en el período de transición no va a haber elecciones.

El señor CARMONA expresa que si el día de mañana, durante la etapa de transición, se dice que se procederá a la elección de la primera Cámara Legislativa y del Presidente de la República, conforme a un sistema que ha sido ratificado por el pueblo, ¿qué mejor título?

El señor ORTUZAR (Presidente) pregunta si ¿el Presidente de la República se elegiría también en esa oportunidad?

El señor GUZMAN señala que le parece que la oportunidad del dilema no es ésta, sino más adelante. Porque es un tema que habrá que considerar cuando el trabajo esté relativamente terminado. En todo caso, quiere dejar como opinión aproximada del tema la siguiente: estima sin sentido el crear una asamblea constituyente por designación. Únicamente se podría diferenciar de esta Comisión Constitucional o del Consejo de Estado si ella fuera elegida. Y como con anterioridad estimó que no es conveniente proceder a elecciones políticas en el país por un lapso de varios años más, considera que no se justificaría la creación de una asamblea constituyente.

Agrega que, básicamente, la transición no requiere tanto de un Gobierno militar como de un Presidente militar. Cree en un período de transición con un Presidente militar, pero con un Gobierno cívico-militar. Formula tal alcance para puntualizar la opinión de don Jorge Alessandri, a quien se la ha escuchado y a la cual el señor Ortúzar se refirió hace un instante. Cuando don Jorge Alessandri habla de que él estima que sería conveniente que por diez o quince años se mantuviera la actual situación en forma invariable, se está refiriendo a la Presidencia de la República, a elecciones presidenciales, lo cual implica que continúe el actual Presidente de la República, o quien pudiera sucederlo en caso que faltara, a la cabeza de la conducción del país. Es decir, un Presidente

militar, el cual, a su juicio, es distinto de un Gobierno militar.

En seguida, desea referirse al punto de vista de la Comisión y hacia el cual hay que apuntar. Deben hacerse cargo de que en la etapa de transición —por lo demás, lo señala el Presidente de la República con toda valentía en su discurso de Chacarillas— existe una variante notoria en los poderes de la Junta de Gobierno. Sin duda alguna en la etapa de transición la Junta de Gobierno no sigue siendo el Poder Legislativo que es hoy. Y eventualmente habría que considerar si acaso debe o no debe seguir siendo el Poder Constituyente en los mismos términos actuales. Piensa, por ejemplo, que hay dos alternativas: una, que sea el Poder Constituyente en los términos actuales, y otra —que tiende a gustar más si es que se pudiera avanzar hacia ella—, que la Junta de Gobierno fuese una expresión necesaria pero no suficiente para reformar la Constitución. Es decir, que fuera parte del Poder Constituyente, que sin el acuerdo de la Junta de Comandantes en Jefe o de la Junta de Gobierno no pudiese reformarse la Constitución, pero que también se considere la posibilidad de que en una etapa de transición fuera necesario el acuerdo de otros órganos del Estado para modificar a aquélla, o bien, de una aprobación plebiscitaria.

Este tema, obviamente, es de extraordinaria delicadeza y muy difícil de discernir en este momento. Simplemente, está señalando alternativas para determinar cuál es la más viable.

En todo caso, es imprescindible hacerse cargo de un hecho: la transición que exige un Presidente militar, exige necesariamente una limitación de las funciones de la Junta de Gobierno respecto de las que tiene hoy día, y exige, por lo tanto, la generación de un Gobierno cívico-militar.

El señor ORTUZAR (Presidente) expresa que agregaría lo que tal vez es el más trascendente de los acuerdos de esta sesión, y es que en el período de transición por ningún motivo debería haber elecciones, ya sean presidenciales o de otro tipo.

La señora ROMO acota que eso es fundamental porque constituye la esencia de la transición.
—Se levanta la sesión

ENRIQUE ORTUZAR ESCOBAR
Presidente

RAFAEL LARRAIN CRUZ
Prosecretario

REPUBLICA DE CHILE

Actas Oficiales de la Comisión de Estudio de la Nueva Constitución Política de la República

SESION 340ª, CELEBRADA EN MIERCOLES 15 DE MARZO DE 1978

Ideas generales sobre los conceptos básicos relativos a los Poderes del Estado y su ejercicio. El Congreso Nacional; composición; bicameralismo; facultades legislativas y fiscalizadoras; período de transición.

La Comisión se reúne bajo la presidencia de don Enrique Ortúzar Escobar, con asistencia de sus miembros señores Raúl Bertelsen Repetto, Jaime Guzmán Errázuriz, Gustavo Lorca Rojas y las señoras Luz Bulnes Aldunate y Alicia Romo Román.

Se excusa el señor Carmona.

Actúa de Secretario, el Prosecretario señor Rafael Larraín Cruz.

El señor ORTUZAR (Presidente) declara, en el nombre de Dios, abierta la sesión.

Da cuenta de que en la reunión de ayer, la Comisión analizó el tema de la estructura y funciones del futuro Parlamento, y le pareció que había consenso mayoritario para estimar que tanto en el período de transición como en el de institucionalidad definitiva, el régimen debía ser bicameral.

Es partidario de que en esta oportunidad, se esclarezca un poco más esta materia para que la Comisión adopte un acuerdo definitivo sobre este punto, y que precise cuáles serían las funciones de cada una de estas dos Cámaras. Confiesa que todavía está dubitativo en cuanto a si en el período de transición debe existir un régimen bicameral o, como lo ha propuesto el señor Presidente de la República, en su oficio a la Comisión y en el discurso de Chacarillas, si debería haber una sola Cámara Legislativa. Su duda —y quiere plantearla por última vez, no para pretender cambiar el criterio de la Comisión sino, al contrario, de ser posible, coincidir con el de sus colegas— consiste en que ve una sola función esencial para la Cámara Legislativa durante ese período, cual es la de legislar. En el supuesto de que el régimen fuera bicameral, no cree que la Cámara de Diputados pueda tener realmente facultades de fiscalización política; la Constitución de 1925 establecía la fiscalización política en su máxima expresión: la acusación constitucional respecto del Presidente de la República, de los Ministros de Estado, Intendentes y Gobernadores, Generales y Almirantes, y miembros de los Tribunales Superiores de Justicia,

Ahora bien, esa fiscalización, obviamente, no puede existir durante el período de transición y limitarla única y exclusivamente a los miembros de los tribunales superiores de justicia, o a uno que otro funcionario, no le parece que redundaría en una buena presentación de una Carta Fundamental o de un Acta Constitucional. Y si ha de ser la única función, o la función esencial, la de legislar, y esa Cámara va a estar integrada por elementos idóneos que serán designados por el Presidente de la República o la Junta de Gobierno y, además, asistida por comisiones técnicas legislativas, pregunta si sería menester una segunda Cámara de carácter revisor de esa función, que podría —según se ha dicho— tener además el carácter de consultora, en circunstancias de que

también va a existir un Consejo de Estado.

El día de mañana, prosigue, si hubieran dos cuerpos consultivos, ¿va a existir la posibilidad de que coexistan? o ¿qué situación se produciría si sus informes fuesen contradictorios?

Todo esto le lleva a pensar que no es tan manifiesta la necesidad de que en el período de transición se consigne la segunda Cámara. Por último, si es así, habría que clarificar entonces las funciones de cada una de estas Cámaras para poder ir concretando más en las materias que se van considerando, tal como lo señalaba ayer el señor Guzmán,

La señora BULNES expresa que en la sesión de ayer se pronunció más bien por un sistema bicameral aun para este periodo de transición y además por la idea de que existiera una Cámara con cierta facultad fiscalizadora, que podrían después entrar a determinar.

Comprende perfectamente al señor Presidente porque, en realidad, esta Comisión tiene que atenerse a las instrucciones que le dé el Presidente de la República. Sobre esta materia, cree que de acuerdo a las instrucciones que éste les ha dado, podrían entrar también a ponderar, puesto que aun a nivel de Gobierno parece no existir una idea bien definitiva, en cuanto a si debe ser una Cámara Única, Porque el Presidente de la República ha dicho en muchas de sus intervenciones que desea un Parlamento de composición mixta.

Ahora, él quiere —parece—, para el período definitivo, un Parlamento bicameral, lo que les hace ver especialmente la necesidad de examinar y estudiar la tradición chilena y las experiencias vividas.

El señor ORTUZAR (Presidente) anota que en primer lugar—para avanzar—, hay unanimidad en la Comisi6n en cuanto a que en el período de institucionalidad normal y definitiva el régimen debe ser bicameral.

Y, en segundo término, no pone en duda que la Comisión tiene facultades para proponer aun algo distinto de lo que les está sugiriendo el Presidente de la República, quien siempre ha reconocido la independencia de este organismo. Obviamente, deben tratar en lo posible de encuadrarse dentro de su pensamiento; pero si en un momento dado se estima que ese pensamiento no es conveniente, existe el deber, por razones de lealtad, de expresárselo.

La señora BULNES considera que hay acuerdo en que, en general, la idea del Presidente de la República es la creación de un Parlamento de composición mixta que daría cabida a una democracia participativa y tecnificada, por cuanto existirían Comisiones integradas por miembros de representación de intereses,

y también un Parlamento bicameral.

Ahora, él propone para el primer período esta Cámara única donde se darían dichos elementos.

A su entender, convendría más, para poder configurar esos elementos en el período definitivo, partir con las dos Cámaras. Porque, si él habla de una composición mixta, es evidente que, para llegar a una Cámara de Diputados con representantes de regiones elegidos por sufragio universal, de designación popular, ya en el período definitivo, y a un Senado de personalidades y con distintas atribuciones, si en la etapa de transición los incluyen todos en una Cámara, se corre tal vez el riesgo de que eso signifique una consolidación. Este es el peligro que ve.

En seguida da lectura al párrafo pertinente del oficio de S. E. el Presidente de la República referido al período de transición.

Dice el citado párrafo: "Aun cuando para el período de transición se ha previsto una sola Cámara Legislativa, la institucionalidad definitiva debe ponderar cuidadosamente las ventajas y desventajas de un Parlamento unicameral o bicameral. Considerando especialmente la experiencia vivida por el país a este respecto, un análisis exhaustivo podría llevarnos a la decisión final".

De ahí que, concluye, le da la impresión de que ese análisis exhaustivo podría incluir los dos períodos. Es como que les da una posibilidad y abre la alternativa.

El señor ORTUZAR (Presidente) señala que sobre ese punto no tiene objeción alguna que hacer. Y piensa, como la señora Bulnes, que evidentemente dicho texto les da alternativa y les da posibilidad.

Destaca que, como es el único que se halla en esta posición, considera preferible explayarse un poco, para que puedan refutarle y, por último, convencerse, que es lo único que desea.

Comprende que es mucho más cómodo, desde el punto de vista del esquema, hacer desde ya un régimen bicameral; sin lugar a dudas. Y el ideal es que, en lo posible, sea así, de manera que el paso a la institucionalidad definitiva no signifique una modificación fundamental en el régimen de las instituciones. Pero lo que no ve suficientemente claro es que estén dadas las condiciones en el período de transición para que exista régimen bicameral por aquello de la fiscalización política —prácticamente, la que podría ejercer la Cámara de Diputados sería nominal— y, en seguida, porque la característica esencial de un Senado es que sea, como se dijo ayer, una Cámara moderadora en que las

personalidades del sector elegible sean por todo el país.

La señora BULNES manifiesta que quiere agregar a la idea anterior lo siguiente.

El señor Presidente tiene duda —y con mucha razón, porque están viendo que el período de transición es algo nuevo: ¿Hasta qué límite llega la transición? ¿Cuál es la línea divisoria?— con relación a la función fiscalizadora. Estima que ésta habría que configurarla, y sería un elemento más para aprobar dos Cámaras, porque no podrían llevar a esa parte de lo que son las personalidades, de lo que son los técnicos, etcétera, que estarían incluidos si se hiciera una Cámara única, la función fiscalizadora.

La función fiscalizadora existe aún hoy día. Y cree que debe recordarse un poco lo que eran las atribuciones del Senado en esta materia.

El artículo 42 dice en la atribución 2ª "Decidir si ha o no lugar la admisión de las acusaciones que cualquier individuo particular presente contra los Ministros con motivo de los perjuicios que pueda haber sufrido injustamente por algún acto de éstos,"...

Ese precepto está vigente, y existe jurisprudencia al respecto.

Entonces, prosigue, sería imposible que, si tuvieran el día de mañana una Cámara Legislativa, no existiera para los habitantes de la República la posibilidad de interponer ese tipo de acción. Porque, si ahora existe, no ve cómo los van a privar de ella.

El señor ORTUZAR (Presidente) aclara que esa es una función que correspondía al Senado y que no es propiamente de fiscalización política. Es una especie de desafuero, para poder garantizar que las personas que desempeñan tan altos cargos no van a ser molestadas con acciones innecesarias. No es una función de fiscalización política.

La señora BULNES responde que, en todo caso, sí es fiscalización administrativa y tiene el mismo procedimiento que el juicio político. Y hay jurisprudencia en el sentido de que la Junta aún tiene esa atribución.

El señor ORTUZAR (Presidente) piensa que quizás esas funciones podrían entregarse al Consejo de Estado o a la Cámara Legislativa

La señora BULNES considera que si esas grandes personalidades intervinieran en este tipo de problemas, con eso se desfiguraría la Cámara Legislativa.

El señor GUZMAN estima, en primer lugar, necesario reiterar el criterio aquí expuesto en el sentido de que la Comisión tiene amplia Libertad para tratar el punto, sin que por eso vulnere la esencia del propósito que el Presidente de la República le ha encomendado. Hay que tener presente que la redacción del oficio presidencial, en primer término, usa para la etapa de transición, en lo referente a los órganos Legislativos, una expresión eminentemente condicional: dice que para la fase de transición se ha previsto una Cámara única; pero no la señala en forma terminante, definitiva o categórica.

En segundo lugar, cree que es importante recordar que esto arranca del discurso presidencial de Chacarillas, donde evidentemente lo fundamental era que el Primer Mandatario anunciaba la constitución o instalación futura de una Cámara Legislativa, en circunstancias de que hoy en el país no existe ninguna. De manera que, en ese momento, lo que constituía la esencia de su anuncio y de su preocupación era la de señalar la necesidad de constituir en la etapa de transición un órgano legislativo, sobre la base de elementos que 'para el primer período serían designados por el Gobierno, pero que representarían ya una expresión de la civilidad en la formación de la ley. Corno fluye del texto del discurso y de la oportunidad en que fue pronunciado, no era en ese instante la preocupación presidencial hacer un análisis muy minucioso acerca de la conveniencia de un Parlamento bicameral o unicameral, realidad que hoy día, en cambio, cobra mayor importancia, al irse desarrollando el proceso evolutivo del país y al haber existido la consulta nacional del 4 de enero la cual, evidentemente, marca la necesidad de acelerar el progreso hacia la consagración de la nueva institucionalidad, en la forma gradual que todos consideran aconsejable.

En seguida, el Presidente de la Comisión ha expresado que él no ve la necesidad imperiosa de establecer las dos Cámaras en una primera fase. Señala que él tampoco ve la necesidad imperiosa sino la alta conveniencia de hacerlo. No exageraría llevando más allá su punto de vista. Cree altamente conveniente establecer el Congreso bicameral en la fase de transición, en primer lugar, por la razón que se expuso ayer, en el sentido de que los hábitos cívicos se van arraigando. De manera que, si se quiere delinear hacia el futuro, hacia la institucionalidad permanente y definitiva, un Congreso bicameral, con dos Cámaras que tengan una integración y un funcionamiento o atribuciones realmente diferenciados, es preferible que esas diferencias emerjan desde ya en la etapa de transición. La segunda razón radica en que estima que, en cuanto se estableciesen, en la etapa de transición, un Congreso unicameral, se correría el riesgo político, ante la opinión pública nacional y, sobre todo, ante la opinión internacional, de que esta institucionalidad de transición fuese más fácilmente desacreditable, como algo excesivamente provisional e insuficiente, que no arrojaría una luz precisa, ni en lo interno ni hacia el exterior, sobre cuál es la institucionalidad definitiva hacia la cual el país se encamina. En cambio, el

hecho de acercarse, en la fase de transición, lo más posible al funcionamiento al esquema de acción de los órganos del Estado que prevén que han de existir en la etapa definitiva, le da a esta institucionalidad de transición una prestancia considerablemente superior. Estas son las razones de orden político que le llevan a pensar que es conveniente establecer el Congreso bicameral desde la etapa de transición.

Respecto de los reparos que el Presidente de la Comisión ha indicado, considera, en primer término, que la diferente integración de los órganos debiera darse ya en la fase de transición, no obstante que todos los miembros fuesen designados por la Junta de Gobierno o por el Presidente de la República, según el caso. Cree que, para la Cámara d Diputados o Cámara Baja, el Gobierno debiera seleccionar personalidades regionales, que cumplieran con un requisito que a su juicio es indispensable y que debe subsistir en la institucionalidad definitiva: el de que quienes aspiren a ser representantes de una región determinada en la Cámara Baja, vivan realmente en esa región, y no simplemente se inscriban electoralmente en cualquier región del país, turnándose en esta acción prolíficamente, como ocurría en el pasado. Se trata de que efectivamente sean personas que representen a la región y que tengan arraigo en ella. Al hablar de "región", aclara, no se está refiriendo la organización que hoy día se denomina así en el país, sino al territorio que represente, que bien puede ser el de una provincia o de una agrupación de provincias. Piensa que, en cambio, los integrantes de Senado deben ser personas de relieve nacional. Estima que, desde la misma designación, el Gobierno actual podría marcar la diferencia entre las dos Cámaras, sobre la base de las distintas personas que es cogiera para una y para otra. En cuanto a la estructura del Senado y para clarificar el problema, sólo quisiera hacer presente que, a si modo de ver, la parte no elegida de él no debe corresponder a una representación de intereses, y ni siquiera a una representación estricta de lo que se denomina el saber, en la distinción que con mucha razón ha hecho varias veces la señora Luz Bulnes entre representación de intereses y representación del saber. Piensa que más debiera entenderse que esa parte no elegible del Senado debe estar constituida por personalidades de la vida nacional que hayan desempeñado altas responsabilidades republicanas; que lo que se quiere realmente expresar en Senado a través de estos miembros de la Corporación, con derecho pleno a voz y a voto en la Sala, en igualdad de condiciones con los Senadores de elección popular futura, debe ser, justamente, la experiencia republicana, que debe ir adjuntada a la expresión electoral del momento. Le parece que la representación propiamente de los intereses o del saber técnico debe radicarse solamente en las Comisiones del Congreso o bien de una de las ramas del Congreso, como exponía ayer don Sergio Díez, según una definición que habrá, que adoptar más adelante.

En cuanto a la objeción principal que ha planteado el Presidente de la Comisión, relativa al problema de la fiscalización, estima que la Cámara Baja o Cámara de Diputados debe tener facultades fiscalizadoras en la etapa de transición. A su juicio, la existencia de una Cámara política o con facultades fiscalizadoras arroja dos consecuencias muy importantes, que nada tienen que ver con la eventual acusación constitucional. Desde luego, genera un lugar válido de debate político dentro del país, lo que le parece altamente necesario, por las razones que señaló ayer. Cuando este lugar no existe en forma demasiado prolongada, el debate político tiende a trasladarse a otros sitios, donde no debe existir, que pueden ser los Tribunales de Justicia o, a veces, las iglesias o entidades religiosas, y tiende a estimarse legítimo que así sea, desde el momento en que no hay órganos válidos para el debate político. Ello no significa que la circunstancia de que los haya pueda evitar que se politicen muchas veces entidades que no deben politizarse; pero al menos no podrán invocar el argumento de que no. existen lugares válidos para el debate político dentro del país y de que eso los fuerza a suplir esta especie de vacío. La segunda consecuencia que se deriva de la fiscalización parlamentaria es la de un control de los actos del Gobierno por parte de la opinión pública, control que en un caso determinado o en una situación jurídica o institucional determinada, puede no tener ningún efecto jurídico o directo, pero que posee un enorme efecto político y eventuales efectos jurídicos indirectos, que pueden generarse, precisamente, a partir de ese efecto político. No hay duda de que, por ejemplo, un Gobierno sujeto a un grado de libertad de prensa como el que hay en Chile, está sometido a un género de fiscalización que lo limita, aunque esa fiscalización no tenga ningún efecto jurídico directo. Considera que la fiscalización que puede ejercer la Cámara de Diputados en el sentido de adoptar acuerdos o de sugerir observaciones que se transmitan al Presidente de la República, aunque no engendrara la posibilidad de una acusación constitucional, da lugar a un tipo de control político de los actos del Gobierno de extraordinaria importancia en una sociedad de derecho y democrática. Estos dos elementos los encuentra de gran conveniencia y utilidad, corno frutos de una Cámara fiscalizadora, aunque no hubiese acusación constitucional.

Con todo, estima que debe estudiarse la posibilidad de establecer, en la etapa de transición, una forma de acusación constitucional, en términos probablemente más limitados que los que se pudieran pensar para la etapa definitiva, pero no por ello menos importante, No ve una razón concluyente para que no se pueda acusar constitucionalmente a los Ministros de Estado, por ejemplo; observa la necesidad imperiosa de que haya alguien que pueda juzgar la responsabilidad de los Ministros de los Altos Tribunales de Justicia que, de lo contrario, quedarían en una situación absolutamente imposible de ser tocada, lo cual también puede llevar a choques de alta inconveniencia entre el Gobierno y el Poder Judicial.

Cree que el tema ofrece complejidades. Está de acuerdo en que es uno de los puntos más difíciles, tanto más cuanto que cuestiona un aspecto aún más profundo, que es si en definitiva la acusación constitucional debe ser resuelta por el Senado o por otro órgano que carezca totalmente de algún tipo de generación electoral .directa, sin perjuicio de que pudiera nacer la Cámara Política como en el pasado. Considera que esta materia debe ser analizada en su mecánica y en su alcance muy a fondo, tanto para la etapa definitiva como para la de transición; pero estima que se justificaría una Cámara fiscalizadora, aún en el extremo, que no comparte de que se excluyera del todo a la acusación constitucional para la fase de transición.

En lo que se refiere al aspecto legislativo, también ve una diferencia en cuanto a la tarea de iniciación y de revisión de la ley, si es que se integran con personalidades de distinta naturaleza y características como lo señaló hace un momento, echando así las bases de la institucionalidad definitiva.

Luego, en cuanto a la función de consulta que debe tener el Senado, no la cree necesariamente análoga a la del Consejo de Estado. La de éste último es eminentemente personal para el Presidente de la República con un carácter de relativa informalidad e incluso, muchas veces puede ser reservada. Se refiere más bien a ilustrar al Jefe de Estado, por consejeros de su estricta confianza. La idea del Consejo del Senado es distinta, sin perjuicio de que a veces pueda además revestir el carácter de reservada. Ahí se trata de que el Presidente de la República requiera, por una parte, el acuerdo del Senado para ciertas designaciones o actos del Presidente de la República, acuerdo sin el cual no adquirirían validez jurídica, lo que no debe ocurrir nunca en el caso del Consejo de Estado. Se refiere, aclara, al acuerdo para la designación de Embajadores, del Contralor General de la República y de otros altos funcionarios del Estado. Hay otras materias —como la ratificación de tratados—, que no son propiamente de consulta, pero que sí las podrían asimilar en este análisis. Estima también que se trata de funciones en las cuales el Senado debe prestar su asentimiento para que aquéllas lleguen a perfeccionarse.

Por otro lado, considera que en la función de mera consulta hay una diferencia: una cosa es que el Presidente tenga un órgano de consulta cuyos miembros en la fase de transición se supone que serán designados por el conjunto de Gobierno, por la Junta de Gobierno, cargos que serán inamovibles, y otra es que simplemente consulte a un Consejo de Estado formado por miembros esencialmente removibles, desde el momento en que es un órgano de consulta y de la confianza del Presidente de la República. Observa que existe una diferencia en este último aspecto tal vez mucho más tenue; pero que en el aspecto de la fiscalización la ve mucho más profunda e importante. Por eso, compartiendo el pensamiento del señor Presidente de la Comisión en cuanto a que no sería estrictamente imprescindible la existencia de un parlamento

bicameral en la etapa de transición, la ve sí como altamente conveniente desde un punto de vista político y desde un punto de vista jurídico.

El señor ORTUZAR (Presidente) expresa que se felicita de haber hecho la objeción, porque ha dado lugar a que en forma muy brillante el señor Guzmán dé razones que ahora le están haciendo pensar que puede acompañarlo en esta decisión, ya que realmente ha sido muy explícito y sus argumentos muy fundados.

La señora BULNES anota que quisiera solamente volver sobre un punto que señaló anteriormente y que el señor Guzmán también ha tocado, el cual considera que es de gran importancia; el problema relativo a la fiscalización que tendrán que tratar con gran detenimiento tanto para el período de transición como para el definitivo, Porque si hay una materia en relación a la cual nunca se llegó a un acuerdo definitivo en Chile y, sobre todo que en el último tiempo del Gobierno de Allende y del, Presidente Frei se distorsionó, fue la referente a la naturaleza jurídica del juicio político.

En realidad, la función fiscalizadora tiende a hacer efectiva una responsabilidad del Presidente de la República, de los Ministros de Estado y de determinados funcionarios. Para estos efectos, estima conveniente considerar qué tipo de responsabilidad es la que se tiende a hacer efectiva.

En esto, agrega, hay que partir con una distinción en materia de responsabilidad. La que puede afectar a estos personeros es tanto política como jurídica.

La responsabilidad política se hace efectiva por su gestión netamente política. Ejemplo de ella es la que se hace efectiva a través de los votos de confianza y de las cuestiones de confianza en los sistemas parlamentarios. En el sistema presidencial no se hace efectiva la responsabilidad política. Los Ministros de Estado son de la confianza exclusiva del Presidente de la República. En consecuencia, en un sistema presidencial un Ministro de Estado no puede tener lo que se llama responsabilidad política. Lo que tiene es su responsabilidad jurídica. En este sistema del mal llamado juicio político, la responsabilidad que se hace efectiva, son todas por delito. Por ejemplo, por actos de su administración en que hayan comprometido gravemente el honor y seguridad del Estado, son los llamados delitos constitucionales; después vienen las de los Ministros de Estado, por los delitos de traición, concusión, malversación de fondos públicos, etcétera; de los Magistrados de los Tribunales de Justicia; del Contralor General de la República, por notable abandono de su deberes; después, si se revisa la legislación, se observa que todos estos hechos están configurados como delitos penales.

El señor LORCA señala que la interpretación que se le ha dado y que también se trató que prosperara en las acusaciones constitucionales fue no sólo la de aquellos delitos específicos determinados en la Constitución, sino que los abusos de poder que se configuraban con las actuaciones arbitrarias de los Ministros de Estado o de los Jefes de su dependencia. La mayoría de las acusaciones constitucionales que se dedujeron —tanto en el régimen de la Unidad Popular como en el de la Democracia Cristiana—, se fundaron precisamente en los abusos de poder.

El señor ORTUZAR (Presidente) anota que después, también, en el atropellamiento de las leyes, poniéndose al margen de la Constitución.

La señora BULNES indica que ese fue el error que distorsionó absolutamente la institución, porque con eso se llegó al vicio de los "enroques" que hizo un determinado Presidente con los Ministros destituidos. Porque si se hubieran atenido estrictamente a que se estaba haciendo efectiva la responsabilidad jurídica, ya fuera civil, penal o administrativa, hubiera tenido simplemente que la destitución hecha por el Senado habría sido una pena, de modo que el funcionario habría tenido que dejar su cargo y no podría haber reingresado a la Administración. Pero, debido a esta mala interpretación, a la distorsión que se hizo de la destitución en el período de la Constitución del 25, se concluyó que aquélla era como un antejuicio que se llevaba después al conocimiento de los Tribunales de Justicia y, como no estaba configurado un delito penal ni uno administrativo, los Tribunales absolvían al acusado y la persona destituida por el Senado pasaba luego a ocupar otro cargo de Ministro, con lo que la institución se desfiguró y distorsionó sin producir efecto alguno.

El señor ORTUZAR (Presidente) le pregunta si la institución era, a su juicio, de fiscalización política, destinada a hacer efectiva la responsabilidad política y si esos eran los términos en que estaba contemplada.

La señora BULNES responde que no. Considera que la destitución nace en Chile con la Constitución de 1925, porque si hubiera sido destinada a hacer efectiva la responsabilidad política no habría podido existir un sistema presidencial ya que los Ministros, por su gestión política, sólo responden ante el Presidente. La institución en la Constitución del 33 estaba destinada exclusivamente a hacer efectiva la responsabilidad jurídica y si se lee a los comentaristas de ésta —a Huneeus, a Bañados—, se comprobará que se copió de la Constitución norteamericana, en la cual tal institución se hace efectiva exclusivamente en relación a la responsabilidad jurídica.

El señor LORCA anota que, no obstante, Huneeus sostiene que puede acusarse por abuso de poder.

La señora BULNES replica que siempre que con ello se configure un delito administrativo.

El señor ORTUZAR (Presidente) acota que lo que pasa es que una infracción de carácter administrativo o una responsabilidad de tipo administrativo o jurídico también puede dar lugar a responsabilidades políticas.

La señora BULNES indica que, en consecuencia, si tal institución también se hace efectiva en la responsabilidad de tipo político, significa que el sistema se desvirtúa porque los Ministros dejan de ser de la exclusiva confianza del Presidente de la República.

El señor ORTUZAR (Presidente) señala que no puede llegarse al extremo de que el Primer Mandatario conserve en el cargo a una persona que ha delinquido.

El señor GUZMAN hace presente que aun cuando es muy interesante el tema que se analiza, sería conveniente no desviares del eje del problema que los preocupa.

Es evidente, continúa, que entre la fiscalización política y la acusación constitucional hay una relación. Pero estrictamente hablando la fiscalización política es algo distinto de la acusación constitucional; genera efectos separados, diferentes e independientes de la acusación constitucional, y son aquellos a los cuales hace mención el número 2 del artículo 39 de la Constitución de 1925: efectos básicamente destinados a producir en la opinión pública un factor regulador o de control de la gestión de Gobierno.

La señora BULNES considera que no puede asimilarse la función de fiscalización con la acusación constitucional. Es evidente que la acusación constitucional tiene otra finalidad que la función fiscalizadora del Parlamento, que muchas veces no se traduce en responsabilidad de tipo político.

El señor ORTUZAR (Presidente) agrega que la prueba más evidente de ello es que se puede hacer efectiva a los Magistrados de los Tribunales Superiores de Justicia.

La señora BULNES concluye que, por las razones expuestas, no comparte el peligro que el señor Presidente ve en el hecho de que en esta primera etapa exista un esbozo de fiscalización, porque no puede existir un Parlamento carente de la atribución fiscalizadora, Y si no se configura, de hecho se va a producir en los comentarios, en los debates. Va a existir fiscalización, aunque no se haya incorporado en términos definitivos todo lo relativo a la acusación constitucional, que es diferente.

El señor ORTUZAR (Presidente) manifiesta que después de las intervenciones del señor Guzmán y de la señora Bulnes se ha clarificado bastante el problema de cuál podría ser esta fiscalización política.

Desde luego, añade, el señor Guzmán fue muy concreto para señalarla en los términos en que la establecía el número 2 del artículo 39: "Fiscalizar los actos del Gobierno. Para ejercer esta atribución, la Cámara puede, con el voto de la mayoría de los Diputados presentes, adoptar acuerdos o sugerir observaciones que se transmitirán por escrito al Presidente de la República". Fundó muy bien esta idea diciendo que es necesario que haya un lugar donde pueda producirse el debate político; y, segundo —quería que se clarificara este punto porque estaba muy etéreo— la posibilidad de establecer acusaciones constitucionales limitadas.

El señor LORCA cree que lo dicho por el señor Guzmán simplifica mucho el problema, y que el señor Presidente ya está bastante convencido. Existiría, entonces acuerdo —así se planteó ayer y ahora se ha ratificado— en establecer un sistema bicameral aun en el período de transición, pues, a su entender, las razones de alta conveniencia son indiscutibles en todo sentido.

Lo que coligió ayer y hoy de las palabras del señor Presidente era algo distinto. Creyó ver en ellas una cierta confusión en cuanto a que las funciones que se otorgarían al Senado podrían superponerse con las del Consejo de Estado. El señor Guzmán lo explicó muy bien al final de su exposición. Si es necesario podría repetirse. Lo que, a su juicio, deberían entrar a considerar —a pesar de la distinción que hizo (cree que es muy buena en cuanto a que el Senado sea una entidad consejera y asesora en general) — es si, en realidad, la composición de las personas designadas no de las elegidas, va a coincidir en gran parte con la estructura que se dará al Consejo de Estado. Ahí cree ver un tanto delicada la situación. Y la consideración de este punto los lleva a un tema mucho más profundo que deberán estudiar: si convendrá mantener el Consejo de Estado, si se crea un Senado con las características señaladas. Este problema habrá que analizarlo mucho más exhaustivamente. En realidad, reconoce que la inquietud del señor Presidente también la tuvo ayer, porque es evidente que puede haber un choque de funciones. Si, por un lado, la designación de los Senadores se funda —y en ello está de acuerdo con el señor Guzmán— en la alta calidad republicana de las personas nominadas, y si, por otro lado, el Consejo de Estado también se integra con personalidades de alta calidad, con funciones, si bien no iguales, que pudieran "toparse", es evidente que se presentaría una dualidad que debería aclararse. Por eso —repite—, este tema los conducirá muy luego a definir la permanencia del Consejo de Estado.

El señor BERTELSEN expresa que no es extraño que el tema del bicameralismo suscite dudas a la hora de resolverlo. Porque si se mira la historia

constitucional de los países occidentales de los dos últimos siglos, se verá que es una verdadera constante, en distintos países, el problema de si está justificada la existencia de una división del Parlamento y por qué razones, y, aceptado este punto, cuál debe ser el carácter de cada una de las Cámaras.

Naturalmente, no van a hacer aquí un recuento de las diferentes soluciones que se han dado, en los siglos XIX y XX, al problema del bicameralismo en distintos países. Únicamente desea hacer presente que no sólo es un problema de Chile, sino también de otros países aún hasta hace poco tiempo. En España se ha restablecido el Senado, el que no existía desde el año 1923; en Francia, el poder del General De Gaulle terminó al ser derrotado en un referéndum que aludía, en uno de sus puntos, a la organización del Senado. De modo que, en este sentido, se trata de una proyección a Chile de uno de los problemas básicos de la estructura política de los países.

Existe consenso en la Comisión de que para el período definitivo hay razones de peso que los inclinan al bicameralismo, es decir, a la división del Parlamento en dos Cámaras. En este sentido, no tienen las dudas del Memorándum del Presidente de la República. Creen que deben existir dos Cámaras por razones que se han expresado en las sesiones de ayer y de hoy: En definitiva, son la necesidad de contar con un órgano, que sería el Senado, sede de la experiencia política, sede, también, de figuras de alcance nacional; que fuera, más que consultor, codecisor en asuntos gubernativos de gran importancia y revisor, con diferente criterio del empleado por la Cámara de Diputados, de los proyectos de ley ya aprobados por ésta. El Senado sería, en cierta manera, un moderador entre la Cámara de Diputados y el Presidente de la República en materia legislativa. Sería también un órgano que conservara o mantuviera las grandes tradiciones políticas del país. Y de ahí que el Senado se renueve —y es bueno que así sea— mucho más lentamente que la Cámara de Diputados. Y éste fue uno de los beneficios que, a su modo de ver, prestó al régimen chileno la renovación parcial del Senado y la duración más prolongada de los Senadores en sus cargos, porque es indudable —y es bueno que así sea— la necesidad de que haya, sobre todo en los países republicanos, un factor de estabilidad en la vida política. Es también conveniente, como ya se ha señalado, alguna visión diferente en los asuntos políticos, diferente a la que tienen los Diputados, cuyo carácter representativo con base regional no debe estar presente en los Senadores. Y hay también una razón histórica para mantener el Senado en Chile: el arraigo. El Senado, que surge en Chile por primera vez en la Constitución de 1822, ha estado prácticamente siempre funcionando en el país. De modo que, en este sentido, se mantiene una institución no sólo por mero amor al pasado, sino porque ha demostrado la conveniencia de su existencia, ha justificado su vida. Y la Comisión, desde sus primeras etapas, siempre ha afirmado que, en aquellas materias en que la experiencia ha demostrado la necesidad de una institución, se mantendrá esta

experiencia o esta tradición chilena.

Pero esto es válido para el período definitivo. Sin embargo, está cada vez más convencido de la necesidad de que en el período de transición existan ya las dos Cámaras. Desde luego, la existencia de dos Cámaras va a contribuir en forma notable al arraigo de las instituciones constitucionales definitivas y se evitan los "cortes". Uno de los factores, a su modo de ver, más perturbadores en la estabilidad y en el futuro de la nueva institucionalidad pueden ser los "cortes" bruscos. De ahí la excelencia del camino del gradualismo sobre el instantaneísmo para establecer la nueva Constitución. Por eso se justifica un período de transición. Pero para evitar estos "cortes" no sólo es necesaria la existencia de un período de transición, sino que este período de transición muestre ya instituciones lo más parecidas posibles a las del período definitivo, para que el país se acostumbre a vivir con ellas. Diría que en el período de transición y en el definitivo, salvo casos muy excepcionales deben existir las mismas instituciones. Algunas no podrán existir en el período de transición o algunas de éste no existirán después en el definitivo; pero, en lo posible, que sean las mismas. A lo mejor no puede existir un Tribunal Constitucional en el período de transición. Después, en el período definitivo, probablemente será necesario. Pero en materia de órganos propiamente políticos cree que deben existir ya en la etapa intermedia los que funcionarán en la definitiva. Por lo tanto, deben existir dos Cámaras en el Congreso Nacional o Parlamento, si bien —y esto es lo propio del período de transición— no podrán existir en la misma forma o con las mismas características, porque, de lo contrario, no tendría razón de ser este período.

Lo básico, como se ha dicho aquí muchas veces, es que en el período de transición no debe haber elecciones por el perjuicio que traerían hacia la situación general del país y hacia la futura institucionalidad introducir un elemento de polémica que resultaría perturbador. Entonces, es necesario que esas dos Cámaras, ya en el período de transición presenten una configuración lo más parecida posible a la etapa final. Por lo tanto, que vayan adquiriendo su propia personalidad. Una de las características que debe adquirir la Cámara de Diputados es la de ser sede legítima, por decirlo así, de la fiscalización. En este sentido, no quiere abundar en los mismos conceptos que al comienzo de la sesión expresó el señor Guzmán. Pero desea recordar una opinión que, a su juicio, debe tenerse en cuenta. Ya Portales, en una de sus cartas, insistía —y ha pasado casi siglo y medio— en la necesidad de que el país se acostumbrara a una crítica o fiscalización ordenada de los actos de Gobierno. Si la fiscalización no tiene un sitio donde ejercitarse, no va a desaparecer de la vida pública. En las notas, señala, que preparó para esta intervención, apuntó algo parecido a lo manifestado por el señor Guzmán. Si la fiscalización no tiene un órgano donde expresarse, se va a expresar en otros. En Chile se está expresando en los Tribunales, en la Iglesia, lo que es gravemente perturbador.

Por supuesto, no es que esto vaya a desaparecer, como se dijo, al existir una Cámara fiscalizadora; pero por lo menos existirá un lugar adecuado para ejercer la fiscalización. Y, por último, si existe una Cámara que pueda fiscalizar, se señala también a los medios de comunicación que ellos no son los únicos que van a fiscalizar en el país. Porque también es un perjuicio que los medios de comunicación social dijeran: que son los únicos que pueden legítimamente fiscalizar en el país. Cree que esto también es perturbador, y esta ostentación existe en los medios periodísticos.

Por cierto, destaca, hay que tener claro en qué consiste fiscalizar. La fiscalización, que en definitiva envuelve una crítica a determinadas actuaciones gubernativas o administrativas, podrá ser una crítica destructiva o meramente negativa o podrá .ser una crítica positiva que sugiera soluciones en vez de señalar únicamente defectos. Pero, en todo caso, debe distinguirse —y es bueno que en el período de transición se permita la oportunidad de hacerlo— la fiscalización por así decir "política" de los actos de Gobierno y de la Administración, de la fiscalización de tipo jurídico, cuya proyección es la acusación constitucional, mal llamada, como señaló la señora Bulnes, juicio político. En la acusación constitucional está en discusión la corrección jurídica de la actuación de determinados gobernantes o funcionarios. Ese tema, sobre el cual no quiere entrar aquí a hacer mayores consideraciones, tendrán que analizarlo más adelante porque tal vez deba existir, para algunos funcionarios o para algunos gobernantes, ya en e] período de transición, si bien, a su modo de ver, no puede ser el Senado —y en esto también coincide— el que juzgue. Estima que un órgano, aunque sea electivo en forma parcial, no puede juzgar. Para juzgar en materias penales, sobre las cuales recae en definitiva la acusación constitucional, hay que tener una independencia completa del sufragio popular.

Pero dejando de lado si debe existir o no acusación constitucional; tendría que ser sólo para ciertos gobernantes; no se imagina una acusación constitucional, en el período de transición, para el Presidente de la República. Incluso, para el período definitivo, podrían tener en cuenta la posibilidad de que sólo podrá acusarse al Presidente de la República al final de su período, como se establecía en la Constitución de 1833, con lo cual se sacaría al Jefe del Estado de una discusión, podríamos decir, potencialmente presente en cualquier momento durante su período. En esta materia no quiere hacer mayores consideraciones en este instante; pero, sí, insiste en la necesidad de una fiscalización ordenada de los actos de Gobierno.

Estima bueno que en el período de transición, en que habría una autoridad más fuerte, ya pueda criticarse para que, precisamente, la crítica no se desbande. Porque si se abre de un golpe la posibilidad de formular críticas, es ineludible el riesgo de que ellas se desborden.

También es necesario, agrega, que exista la otra Cámara; no sólo de fiscalización que procede en la Cámara de Diputados, sino que el Senado actúe ya como codecisor en algunos asuntos de gran importancia, como —y acota que no pretende ser exhaustivo— la ratificación de tratados internacionales y la designación de algunos cargos importantes en la vida política del país. No le caben dudas de que habría sido mucho mejor para el prestigio del nuevo Contralor General de la República que su designación hubiera podido producirse con la intervención del Presidente de la República y un organismo de alta jerarquía que hubiera compartido con él su decisión y no, como se efectuó, por la necesidad del período inicial en que todavía se vive con exclusión de cualquier otro tipo de organismo que no fueren los propios del régimen militar.

También considera conveniente que ya en la etapa de transición el proceso legislativo contara con la participación de las dos Cámaras. Porque si se aprovecha el período de transición para dar un carácter distinto a las dos Cámaras al formarlas con elementos diversos, aunque no sean elegidos sino designados —porque estima que los requisitos para ser miembro de una y otra Cámara deben ya exigirse en el período de transición—, va a contar con Cámaras de distinta fisonomía que tendrán criterios diferentes a la hora de discutir y aprobar las leyes. Por lo tanto, habría otra razón más para iniciar ya el funcionamiento bicameral del Parlamento en la etapa de transición.

Al respecto, observa ciertos problemas; uno de ellos es la existencia y carácter del Consejo de Estado.

Reitera que nunca ha estado de acuerdo en que el Consejo de Estado pueda ser un sustituto de las Cámaras Legislativas.

Si en este momento se ha producido esta situación o existe la posibilidad de que se produzca, es precisamente por la existencia de un vacío, cual es el Parlamento, necesario en la etapa actual que se vive.

Pero ve al Consejo de Estado en una forma distinta. Como su nombre lo indica, tiene por función propia aconsejar; es decir, asesorar al Jefe de Estado, al Presidente de la República.

Considera que al Jefe del Estado hay que proporcionarle un consejo político de alta jerarquía, porque de lo contrario van a tener nuevamente la posibilidad de que los Presidentes de la República en Chile tengan sólo de asesores a personas que pueden ser de su círculo privado, del círculo partidista del cual provienen y no a otras personas. Por supuesto, que no podrían evitar que el Jefe del Estado escuche a quienes quieran aconsejarlo o que él prefiera ser aconsejado por personas que, en definitiva, no merezcan confianza al país.

Pero que, por lo menos, exista la obligación de oír a personas cuya calidad sea indiscutible. De ese modo ve la necesidad de la existencia de un Consejo de Estado. Probablemente, tendrá que ser un Consejo que actúe en forma reservada y en forma casi permanente. Por cierto que no todas las decisiones que adopte el Presidente de la República en uso de sus atribuciones será necesario consultarlas al Consejo de Estado, porque habría el riesgo de paralizar la marcha política del país. De modo que no ve, concluye, incompatibilidad entre la existencia del Consejo de Estado y la división del Parlamento en dos Cámaras, aun en esta etapa de transición.

El señor ORTUZAR (Presidente) manifiesta que con mucho gusto va a coincidir con el acuerdo que ya se ha adoptado por la mayoría de la Comisión, porque las razones que se han dado le parecen muy valederas. Y como dijo con mucha precisión el señor Guzmán, la etapa de transición no hace absolutamente indispensable la existencia del Senado, pero sí conveniente.

La señora ROMO expresa que está completamente de acuerdo en que durante el período de transición puedan tener una experiencia de las dos Cámaras, por las razones que se han dado, que son muy válidas. Pero no está absolutamente segura de la conveniencia de la función fiscalizadora y menos aún en cuanto al tipo de fiscalización. Teme mucho que se empiece a despertar una actividad política en torno a esta función fiscalizadora. Considera que es un paso demasiado grande y hay que pensarlo y ponderarlo mucho.

El señor ORTUZAR (Presidente) propone a la Comisión adoptar el acuerdo —que entiende que ha surgido del debate— de establecer el régimen bicameral, tanto en la institucionalidad permanente como en el régimen de transición. Y para establecer con mayor claridad cuáles serían las funciones que tendrían estas dos Cámaras en el régimen de transición, solicitaría que se encomendara al señor Guzmán que para la próxima sesión les trajera, no una redacción, pero sí un pensamiento más concreto de cuáles serían las funciones de cada una de las dos Cámaras legislativas, especialmente en lo que dice relación a la posibilidad de una función fiscalizadora. De tal modo que puedan pronunciarse en forma concreta respecto de si la Cámara de Diputados debe o no debe tener una función fiscalizadora. En principio, sería la que él propuso, pero le parece que el señor Guzmán puede traerles algo más concreto, Como sería, por ejemplo, decirles: la función fiscalizadora va a consistir en la que ejercía la Cámara de Diputados de acuerdo con el número dos del artículo 39. Y, además, conocer de las acusaciones constitucionales contra tales o cuales funcionarios.

Con respecto al Senado, también se requeriría una idea concreta de cuáles serían sus funciones, porque piensa que, si éste va a existir, obviamente le correspondería ejercer la mayor parte de las atribuciones exclusivas que

establecía para el Senado la Constitución de 1925. Esto en relación también con lo que eran las atribuciones del Congreso, de manera de saber dónde éstas se van a radicar.

Finalmente, podría extenderse la proposición a los requisitos para optar al cargo de Diputado o al de Senador.

Le parece que si el señor Guzmán se encarga de este trabajo, ya estarían en condiciones la próxima semana de tomar una decisión mucho más completa sobre el particular.

El señor GUZMAN expresa que si bien no tiene inconveniente alguno en aceptar la colaboración que le pide el señor Presidente, personalmente es partidario de que con la clarificación que ya se ha hecho de la línea gruesa de lo que consideran conveniente para la etapa de transición, se entre ahora al estudio de esta materia con referencia a la institucionalidad definitiva, porque de lo contrario estarían corriendo el riesgo de alterar el orden que en las sesiones pasadas se acordó como el más conveniente.

Prefiere, reitera, discutir el problema referido a la institucionalidad definitiva con toda la libertad que eso brinda al análisis intelectual, y después, en una fase posterior, determinar qué variantes sería necesario introducirles para la etapa de transición. Porque estas variantes pueden aparecerles muy distintas si las consideran hoy a que si las tratan en seis u ocho meses más. Así como con seguridad les parecen distintas hoy de lo que les habrían parecido, si las hubieran considerado, hace seis u ocho meses.

A su juicio, las variantes propias que habría que introducir para la etapa de transición deben ser estudiadas lo más próximamente posible a la entrega, por parte de ellos, de los proyectos pertinentes al Presidente de la República.

Por eso, preferiría no asumir el trabajo en la forma que se lo pide el señor Presidente, sino colaborar acercándose a él lo más posible para la próxima sesión, pero tratando de enfocarlo hacia la institucionalidad definitiva en una primera fase de análisis y de trabajo.

Para abonar su pensamiento, desea señalar que en cuanto al problema de la acusación constitucional, por ejemplo, sería muy preferible que en una fase inicial del trabajo se determinara qué órgano debe acusar y qué órgano debe juzgar en definitiva, para la institucionalidad permanente, y a quiénes se juzga y por qué se les juzga. Y después verían a la luz de todo este esquema ya establecido, qué resulta aplicable para la etapa de transición. Pero si no se sabe todavía quién va a acusar, quién va juzgar y por qué se va a juzgar, cree que estarían entrando en un debate prematuro.

Por eso, estima más conveniente iniciar la próxima sesión analizando sólo alguno de los temas que ha planteado el señor Presidente. Considera que tratarlos todos es un exceso. Podrían ver, por ejemplo, las funciones no legislativas de ambas Cámaras, y dejar para una etapa siguiente la formación de la ley.

El señor BERTELSEN considera que podrían limitarse al problema de la acusación constitucional y a la fiscalización en general. Con eso sería suficiente.

El señor GUZMAN cree que la acusación constitucional es un tema demasiado específico. En algunas sesiones anteriores ya discutieron la forma de elegir al Presidente de la República, que también es una materia bastante específica. Reitera que en este momento, por una conveniencia en el orden intelectual del análisis, lo que deberían hacer es precisar las atribuciones de los órganos legislativos, y valga la contradicción, en este caso las facultades no legislativas de la Cámara de Diputados y del Senado, o si se prefiere, partir por la formación de la ley, y, por lo tanto, estudiar las atribuciones legislativas que tenían las Cámaras,

El señor ORTUZAR (Presidente) piensa que si el señor Guzmán ha planteado la posibilidad de que el órgano acusador o el que ha de resolver la acusación no sean los tradicionales, deben comenzar por ahí. Ver, en realidad, primero, quién acusa, quién conoce de la acusación; o sea, dicho en otros términos, cuáles van a ser las funciones no legislativas de estas Cámaras.

El señor LORCA encuentra mucha razón al señor Guzmán, en cuanto a que primero deberán estudiar lo relacionado con la Constitución definitiva; es decir, lo máximo, y, en seguida, ver la forma de adaptar estas disposiciones para el período de transición.

El señor ORTUZAR (Presidente) expresa que por haber llegado la hora de término de la sesión, ésta se levanta.

ENRIQUE ORTUZAR ESCOBAR,
Presidente.

RAFAEL LARRAIN CRUZ,
Prosecretario.

REPUBLICA DE CHILE

Actas Oficiales de la Comisión de Estudio de la Nueva Constitución Política de la República

SESION 341ª, CELEBRADA EN MIERCOLES 22 DE MARZO DE 1978

Prosecución del estudio de los conceptos básicos relacionados con el Congreso Nacional, especialmente, en lo que atañe a la fiscalización y atribuciones exclusivas del Parlamento.

La Comisión se reúne bajo la presidencia del señor Enrique Ortúzar Escobar y con asistencia de sus miembros señores Raúl Bertelsen Repetto, Juan de Dios Carmona Peralta, Jaime Guzmán Errázuriz, Gustavo Lorca Rojas, y señoras Luz Bulnes Aldunate y Alicia Romo Román.

Actúa de Secretario, el Prosecretario señor Rafael Larraín Cruz.

El señor ORTUZAR (Presidente) declara, en el nombre de Dios, abierta la sesión.

ORDEN DEL DIA

El señor ORTUZAR (Presidente) expresa que en la última sesión se consideró la estructura y funciones de las Cámaras Legislativas, referido esto especialmente al período de transición, y anota que al respecto hubo acuerdo unánime de la Comisión —punto de vista que le parece que es compartido también por el señor Carmona, cuya excusa por su inasistencia dio a conocer en esa ocasión— , en el sentido de que incluso en el régimen de transición debe haber un Parlamento bicameral, con una Cámara de Diputados y un Senado, que si bien, como se hizo presente, tendrían en este período un mismo origen, porque en definitiva sus miembros serían designados por el Gobierno, no es menos cierto que tendrían características especiales, pues, la Cámara de Diputados sería representativa de personalidades regionales —al decir "regionales" la Comisión quiso destacar que debían estar real y efectivamente vinculadas ya sea a la región o a grupos de provincias; es decir, vivir en la región o trabajar en ella—, y el Senado, en cambio, sería representativo de personalidades de alto relieve nacional. Explica que, lógicamente, durante el régimen de institucionalidad normal y definitiva, el Senado tendría una composición dual —existiría acuerdo de la Comisión en este sentido— y estaría en parte generado por personas que lo integrarían por derecho propio, otras lo serían por designación presidencial, la cual debería recaer también en personalidades de alto relieve nacional, y el resto elegido en un colegio escrutador único, o sea. Senadores que tendrían el carácter de nacionales; y, naturalmente, la Cámara de Diputados, que seguiría siendo representativa de las regiones, sería elegida en votación popular.

Recuerda que en la sesión de hoy debe considerarse especialmente las funciones no legislativas de ambas Cámaras, porque en la última reunión se empezó a estudiar, en términos muy generales, lo que podrían ser esas funciones no legislativas, y, particularmente, la fiscalizadora, la cual debería corresponder a la Cámara de Diputados. Hace presente que la Mesa solicitó al señor Guzmán que, en lo posible, trajera algunos conceptos más concretos sobre esta materia, referidos, como él lo propuso, a la institucionalidad definitiva, ya que él señaló, a juicio de la Comisión, acertadamente —dice "a juicio de la Comisión" porque en ese sentido hubo comprensión unánime—,

que es preferible esclarecer y precisar esas funciones no legislativas con respecto al período de la institucionalidad definitiva, porque, elaborado ese aspecto del problema, resulta más fácil determinar lo que debe realmente contemplarse para el período de transición y cómo podrían adecuarse estas funciones no legislativas —especialmente la de fiscalización política— al período de transición.

Anota que el señor Guzmán señaló también una ventaja de ese procedimiento, que le parece conveniente destacar, cual es que mientras más se acerquen las decisiones de la Comisión relacionadas con el período de transición a la fecha en que van a entrar en vigencia esas disposiciones, es mejor, porque sin duda alguna podrían interpretar en mejores condiciones la realidad del país, y si se hubieran redactado tales disposiciones hace seis u ocho meses, probablemente ya tendrían que estar modificándolas.

De modo que, en síntesis, reitera que corresponde en esta sesión ocuparse de las funciones no legislativas y en especial de la función fiscalizadora, que comprendería incluso el aspecto de las acusaciones constitucionales, referido esto al período de normalidad institucional, pero con el objeto de poder ver en seguida qué normas de estas que se van a contemplar serían adecuadas al período de transición.

Ofrece la palabra al señor Guzmán sobre este tema.

El señor GUZMAN señala que, en realidad, quisiera proponer a la Comisión el análisis, en primera instancia, de cuatro materias, sin perjuicio de que más adelante se consideraran otras que la Constitución de 1925 no contemplaba y que pudiese ser interesante analizar: el primer grupo de materias se refiere a la fiscalización que ejerce la Cámara Baja el segundo, al juicio político o acusación constitucional, que, según él; debiera estudiarse como tema separado, desde el momento en que se debe analizar si en realidad se quiere radicar o no algunas de sus instancias, ya sea la acusación, ya sea el juzgamiento, dentro de los órganos legislativos o no; en tercer lugar le parece que debiera estudiarse las atribuciones consignadas como "Atribuciones del Congreso” en el artículo 43 de la Constitución de 1925, entre los números dos y cinco, pues estima que la disposición del numero uno no tiene mayor relevancia en ese sentido —dice relación a la aprobación o desaprobación anual de la cuenta referente a la inversión de los fondos destinados a los gastos de la Administración Pública que deba presentar el Gobierno—, pero, en cambio hay una serie de otras facultades consignadas en el artículo 43, números segundo a quinto, que, personalmente, cree que deberían quedar radicadas exclusivamente en el Senado; y, en cuarto lugar, se podría analizar aquellas atribuciones, exclusivas del Senado que consignaba la Constitución de 1925, excluyendo la de juzgar en el caso de las acusaciones constitucionales con

signada en el artículo 42, número uno, y estudiar sólo aquéllas establecidas en el artículo 42; números segundo y sexto.

Cree que en el curso del debate pueden ir surgiendo sugerencias de otro tipo de facultades o atribuciones que no estén consignadas en la Carta de 1925 y que sea conveniente añadir, y, personalmente, tiene algunas inquietudes al respecto, pero desearía plantearlas al final, una vez que se haya terminado el análisis de estos cuatro grupos de materias, porque le parece que se debe partir en este análisis —como se ha hecho, por lo demás, con la generalidad de las materias— del texto de la Constitución de 1925, que se encontraba vigente al 11 de septiembre de 1973.

Repite que esta sería su proposición concreta y agrega que, respecto del orden de las materias, piensa que el ideal sería dejar la acusación constitucional, o juicio político, para el final, y tratarlo como el cuarto grupo de materias, o bien, comenzar por él, pues tiene una entidad bastante específica y diferente de las otras tres; en cambio, el resto de ellas debería analizarse sucesivamente, empezando quizás por la fiscalización; siguiendo con las consignadas como "Atribuciones exclusivas del Congreso", y que él propone que se establezcan como atribuciones del Senado, continuar después analizando las que eran atribuciones del Senado, viendo la procedencia de su confirmación y excluyendo, como ya expresó, el juicio político; y terminar con un análisis global de la acusación constitucional, o juicio político, donde habría mucho tema que plantear, y respecto de lo cual pensó hacer varias preguntas a la Comisión.

Hace saber que si hubiera acuerdo para seguir este orden, quisiera plantear una definición fundamental a la Comisión en cuanto al tema de la fiscalización, que estima puede servir para comenzar el análisis del tema.

El señor ORTUZAR (Presidente) ofrece la palabra sobre la proposición del señor Guzmán.

—Aprobada.

El señor GUZMAN prosigue sus observaciones expresando que en cuanto a la fiscalización, piensa que el texto del número segundo del artículo 39 es una buena base para trabajar y, al respecto, analizando los diversos estudios que se han hecho, las opiniones de tratadistas, inclusive, de parlamentarios y los debates constitucionales, hay que recordar que se ha propuesto la idea de crear Comisiones parlamentarías con imperio, que pudieran obligar a los funcionarios a concurrir a ellas a declarar, idea que ha sido insinuada en diversos momentos y períodos y que, por lo demás procura acercarse de alguna manera a lo que es el sistema de las Comisiones del Congreso de los

Estados Unidos de Norteamérica. Piensa que éste es un problema que debe analizarse en el curso del debate del tema de la fiscalización y declara que es contrario a la idea de la existencia de Comisiones con imperio porque estima que tenderían a paralizar la Administración Pública y a crear un elemento perturbador en el funcionamiento de nuestro sistema político y jurídico. Agrega que tiene más inconvenientes que ventajas la existencia de Comisiones con imperio, pero cree que no puede dejarse de adoptar una determinación frente al tema, porque ha sido planteado en numerosas oportunidades.
Considera, en seguida, que debe analizarse la extensión de la fiscalización, precisarse a qué materias se va a referir y, para ello, tomarse como base el texto vigente y estudiar la necesidad de introducir correcciones o modificaciones.

Finalmente, le parece oportuno analizar los efectos de los acuerdos que adopte el órgano fiscalizador, lo que guarda íntima relación con la resolución del primer problema, o sea, si se estima que debe haber o no Comisiones con imperio o si se cree que deben subsistir como lo han hecho hasta ahora. Cree, naturalmente, que la resolución de ese problema no puede prescindir de una realidad, cual es la circunstancia de que, los acuerdos u observaciones que adopte el órgano fiscalizador no afectan la responsabilidad política de los Ministros, lo que constituye el texto básico de la Constitución que afirma el sistema presidencial en Chile, sobre lo cual no se podría alterar nada desde el momento en que la Comisión ha expresado en forma unánime su criterio, varias veces, en el sentido de reforzar el sistema presidencial chileno.

Reitera que esos tres aspectos son los que correspondería analizar respecto del problema de la fiscalización o, al menos, los que él observa como los más fundamentales.

El señor ORTUZAR (Presidente) hace saber que sobre el primer punto a que se ha referido el señor Guzmán, relativo a la fiscalización de la Cámara de Diputados en el futuro político-institucional del país, concuerda plenamente con él en cuanto a la inconveniencia de consignar Comisiones parlamentarias con imperio, Recuerda que don Jorge Alessandri era enemigo acérrimo de ellas, y estimaba que, en realidad, y sobre todo dentro del sistema institucional que regía, equivalía a politizar prácticamente toda la Administración Pública, restarle independencia y hacerla estar siempre pendiente en sus actuaciones de satisfacer a tal o cual parlamentario, y consideraba, asimismo, que si había algo verdaderamente inconveniente para los intereses superiores del país era establecer dichas Comisiones.

Expresa que, personalmente, no les observa ventajas y, en cambio, sí les encuentra inconvenientes, porque las ventajas que podrían tener pueden lograrse por medio de otros mecanismos., como, por ejemplo, el que establece

el artículo 39, Nº 2 de la Constitución de 1925, o el de las acusaciones constitucionales.

Explica que da a conocer esta opinión con el objeto de abrir el debate sobre este primer punto planteado por el señor Guzmán, que dice relación directa a la fiscalización que correspondería a la futura Cámara de Diputados.

El señor CARMONA considera que, específicamente, respecto del tema de las Comisiones investigadoras, la experiencia que ha tenido, muy especialmente, en la Cámara de Diputados, ha sido pésima, pues allí las Comisiones investigadoras no cumplieron jamás su cometido, y por eso entonces es necesario buscar un punto de equilibrio entre las Comisiones investigadoras con imperio —considera que adolecen de todas las desventajas señaladas por el señor Presidente— y alguna posibilidad o procedimiento que permita un trámite previo porque, ce lo contrario, se produce el desprestigio de la acusación constitucional, que se presenta en vista de la imposibilidad de investigar algo por la vía de la fiscalización parlamentaria, desprestigio que se originó, precisamente, por ese hecho.

Repite que es partidario de buscar un punto de equilibrio, porque él es contrario a las Comisiones investigadoras con imperio, pues, tienen el inconveniente de que toda la Administración Pública está pendiente de "caerle bien" a la Cámara de Diputados, lo que hay que evitar y buscar algún otro procedimiento.

El señor LORCA concuerda en gran parte con la posición que ha expresado el señor Carmona, porque la verdad, a su juicio, es que todo el sistema de la fiscalización se redujo, de acuerdo con la Constitución de 1925, a hacer posible nada más que las acusaciones constitucionales y a que las Comisiones investigadoras no sólo dieran pésimos resultados sino que desacreditaron enormemente toda la gestión parlamentaria, y una de las más graves imputaciones que se hicieron, precisamente, al Congreso fue ésa, porque la verdad es que jamás se llegó a conclusión precisa alguna en las Comisiones investigadoras.

Considera que, por otro lado, donde radica específicamente la función fiscalizadora de la Cámara política es en el artículo 39, Nº 2, que dispone que para fiscalizar los actos de Gobierno la Cámara puede adoptar acuerdos o sugerir observaciones al Presidente de la República, lo que tampoco tuvo eficacia alguna en la práctica, porque los Ministros de Estado no se preocupaban de contestar las observaciones formuladas por los parlamentarios, y más aún, ni siquiera los funcionarios de segunda categoría cumplían con las insinuaciones que se les hacía en el sentido de contestar los oficios. Recuerda que incluso había una disposición legal que permitía oficiar a

la Contraloría General de la República a fin de que, cuando se hacía este tipo de requerimientos a las autoridades y a los funcionarios de Gobierno, se les fijara un plazo para responder, lo que el organismo contralor hizo en reiteradas oportunidades, pero sin lograr que ello se cumpliera en las fechas determinadas.

Cree, por eso, que debería estudiarse en conjunto cuál es el sistema que pudiera dar a las funciones de control de la Cámara Política una eficiencia tal que llegara a establecerse, en realidad, un Poder Fiscalizador.

Hace presente que también está de acuerdo en que las Comisiones con imperio serían instituciones funestas para el régimen político chileno, y agrega que, como la fiscalización establecida en el Nº 2 del artículo 39 de la Constitución no produjo efecto práctico alguno, se llegó —como muy bien decía el señor Carmona- a las acusaciones constitucionales, torciendo el sistema, según expresó en la última sesión, y basándose en el abuso de Poder y en la desviación del Poder, porque esa era la única manera en que se podía, en alguna medida, dar un sentido político a toda esa cantidad de infracciones constitucionales que se cometieron durante el Gobierno de la Unidad Popular. Repite que esa realidad degeneró el sistema de la acusación constitucional precisamente porque la fiscalización señalada en el Nº 2 del artículo 39 no surtió efecto y porque las Comisiones investigadoras tampoco lo produjeron en absoluto. Cree, por eso, que todo esto debe ir muy unido, para poder establecer un sistema realmente efectivo y que no quede solamente en el papel de la Constitución.

La señora BULNES destaca, a manera ilustrativa, que este precepto relativo a la fiscalización de los actos del Gobierno aparece en la Constitución de 1925 en la misma forma en que lo hacen muchos otros, y estima que debe recordarse cómo se gestó la Carta Fundamental, la que, como ha dicho la mayoría de los autores, es un documento de transacción, puesto que en la Comisión Redactora estaban representadas todas las tendencias y el Presidente de la República tenía un problema político sumamente difícil para hacerla aprobar, ya que estaba candente la situación del parlamentarismo y del presidencialismo. Agrega que si bien triunfó la idea presidencialista, era tan fuerte el ambiente en el país en materia parlamentaria —en verdad, estaba imbuido de él el alma nacional— que esta disposición fue una manera de "contentar" a los parlamentaristas, porque en el régimen presidencial el Primer Mandatario es irresponsable políticamente y también lo son los Ministros, al igual que en el sistema norteamericano, que es modelo, y la responsabilidad política no puede hacerse efectiva, sino que sólo la responsabilidad civil cuando hay infracciones de carácter administrativo, penal o civil, es decir, cuando se cometen delitos de esa índole.

Anota que, sin embargo, este precepto nace para dejar un esbozo de parlamentarismo en el texto de la Constitución de 1925, y de allí que no se haya señalado sanción alguna para el caso de que no se contesten las observaciones; pero nunca la idea de no hacer efectiva la responsabilidad política, como se puede observar —y quienes fueron parlamentarios tienen una experiencia muy rica al respecto—, desapareció de la vida nacional, y los Senadores y Diputados siempre estuvieron pendientes para hacerla efectiva, pero no existía institución ni medio jurídico para llevarla a cabo, y por ello, precisamente, se desvirtúa y distorsiona el sistema del juicio político.

Cree que esto sirve, a manera ilustrativa, como una experiencia para empezar a estudiar la institución fiscalizadora, teniendo presente qué responsabilidad se quiere hacer efectiva de acuerdo con el régimen que se establecerá, Estima evidente que, unidas a una irresponsabilidad política, muchas veces aparecen responsabilidades jurídicas, y eso es lo que se tendrá que perseguir por intermedio de un juicio político bien elaborado, porque si se pretende tener un régimen presidencial, no se podría determinar, evidentemente, un sistema para hacer efectiva la responsabilidad política de los Ministros y del Presidente de la República, pero se debe considerar un juicio político para hacer efectiva su responsabilidad jurídica en el sentido penal, civil y administrativo y que sean las Cámaras quienes juzguen y también, probablemente, quienes sancionen, porque, si no son ellas las que señalan las penas y pueden aplicarlas, se llega a que el juicio político simplemente no es tal y eso fue lo que pasó en el texto de 1925.

El señor ORTUZAR (Presidente) considera que es muy interesante el antecedente que ha dado la señora Bulnes en cuanto al origen del Nº 2 del artículo 39, y es muy posible —no le cabe duda alguna— que haya sido el de satisfacer a los partidarios del régimen parlamentario.

Señala que la verdad, sin embargo —y esto lo quiere decir para concretar más el debate—, es que no observa inconveniente, sino que, por el contrario, ventajas, en que, dentro del régimen presidencial, la Cámara de Diputados pueda ejercer una acción fiscalizadora, aun cuando en caso alguno podría llegar, naturalmente, hasta el extremo de hacer efectiva la responsabilidad propiamente política de los Ministros.

Le parece apropiado que el Primer Mandatario tenga la oportunidad de conocer las opiniones de quienes constituyen la Cámara Baja, en cuanto ellas pueden significar una crítica a la forma como se está ejerciendo la administración del Estado, y no advierte cómo se va a prohibir a una de las ramas legislativas que, por lo menos, pueda hacer llegar su voz de crítica —y se debe pensar que es una crítica constructiva— al Presidente de la República, ya que es útil para el Primer Mandatario conocer estas opiniones.

Destaca, por otra parte, que es cierto que la disposición, tal como estaba en la Carta de 1925, resultó inoperante, pero es posible hacerla más efectiva estableciendo un plazo dentro del cual deben contestarse necesariamente por el Ministro del ramo las observaciones que se formulen a los acuerdos que se adopten, ya que en esa forma, si el Gobierno está obligado dentro de un plazo legal a contestar y no lo hace, incurre en una infracción de la ley, lo que daría lugar a una acusación constitucional o juicio político por infracciones de tipo jurídico; y silo hace, la Cámara de Diputados estará en condiciones de ver hasta qué punto sus críticas han sido justificadas o no y, en el caso de que de la respuesta del Gobierno aparezca que hay razones suficientes para entablar una acusación constitucional, la planteará con antecedentes fehacientes; de manera que, él, en principio, sería partidario de conservar —manteniendo plenamente, por cierto, el régimen presidencial— esta facultad del artículo 39, pero haciéndola operante.

El señor LORCA hace una breve acotación a lo expresado por la señora Bulnes, que le parece fundamental. Al respecto, anota que, en realidad, en el Nº 2 del artículo 39 de la Constitución, se estableció la base fundamental del régimen presidencial, y, si mal no recuerda, don Arturo Alessandri Palma opinó que allí quedaba señalado el sistema presidencial de Gobierno, precisamente, al delimitar la irresponsabilidad' política de los Ministros, y, evidentemente, como dijo la señora Bulnes, también tuvo que considerarse, como una transacción, un aspecto relativo a la fiscalización.

Concuerda, por eso, con lo que expresa el señor Presidente en el sentido —exponiendo ya ideas sobre la posibilidad de zanjar esta situación— de establecer una sanción —podría ser al Ministro correspondiente— para el caso de no contestarse las observaciones de la Cámara de Diputados, y que esa sanción fuera de carácter jurídico.

Hace notar que en una de las reformas constitucionales —entiende que la propuesta por el Presidente Frei en 1965— le correspondió intervenir en esta materia, y propuso una solución de ese tipo y aunque no recuerda a qué resultado final se llegó, en todo caso, su sugerencia se discutió y debe haber constancia en las actas sobre el particular. Señala que también en esa ocasión se consideró absurdo que, en la práctica, no hubiera definitivamente ninguna sanción efectiva para el incumplimiento de dicha función fiscalizadora, y como en ese momento estaban afianzando el poder del Presidente de la República mediante la creación de una serie de instituciones, se estimó que lo lógico sería, en alguna medida, compensar esto robusteciendo la función fiscalizadora de la Cámara Política, y se pensó que la fórmula podría ser la señalada ahora por el señor Presidente, y que en su oportunidad a él le correspondió insinuar.

El señor ORTUZAR (Presidente) cree que estableciéndose el plazo la sanción

aparece evidente, porque si existe una infracción constitucional al no respetarse este plazo, obviamente, daría lugar a una acusación constitucional.

El señor LORCA acota que habría, de ese modo, una causal de acusación constitucional.

El señor BERTELSEN piensa que en materia de fiscalización es acertado distinguir, como se ha hecho aquí, entre una fiscalización de tipo político y una de tipo jurídico, por el criterio con que se efectúan una y otra y por la consecuencia que llevan consigo.

Hace notar que la fiscalización política apunta a determinar o a criticar la conveniencia, la oportunidad, las ventajas o desventajas que una determinada medida gubernativa, una actuación o bien una abstención traen consigo, pero sin poner en tela de juicio la competencia y la corrección jurídica del proceder de la respectiva autoridad u órgano gubernativo; en cambio, la fiscalización jurídica apunta precisamente a esto último, es decir, lo que se pone en duda, lo que se crítica es la corrección jurídica de una actuación, bien sea que el órgano es incompetente, bien sea que no se han cumplido los procedimientos establecidos; en otros términos, la fiscalización de tipo jurídico apunta a un desconocimiento de las exigencias propias del Estado de Derecho.

Estima, por eso, que las consecuencias de una y otra fiscalización son distintas; una fiscalización de tipo político, si la efectúa la Cámara de Diputados y el país vive en un régimen parlamentario, puede llevar al voto de censura, y si se efectúa en un régimen presidencial como el que están decididos a establecer, no puede traer este tipo de consecuencias; y la fiscalización jurídica, en cambio, necesariamente lleva a una reparación de la infracción —sería la responsabilidad civil—, o bien a una sanción de tipo penal, si hay responsabilidad jurídica de índole criminal.

Anota que, naturalmente, esta distinción, que en teoría es tan clara, en la práctica a veces se da conjuntamente, o se confunden sus aspectos, y así, al examinar un problema, al criticar la actuación de un funcionario público o de un gobernante, puede ocurrir que simultáneamente se haya cometido algún atropello de tipo jurídico y que, además, la medida adoptada sea inconveniente; es decir, habría un doble aspecto, porque esa actuación sería criticable de acuerdo con un criterio político de oportunidad o conveniencia, y conforme a un criterio jurídico, de corrección o de adecuación a las normas de derecho.

Agrega que, por ello, a veces esos dos tipos de fiscalización se entremezclan, y no se puede distinguir bien qué hay detrás de uno u otro, y aunque, como estima él, en teoría se puede distinguir, cree, además, que es conveniente, en

lo posible, separar estos dos aspectos, porque lo contrario puede llevar a un desorden institucional de consecuencias graves para la estabilidad de un régimen.

Expresa que de ahí entonces que, a la hora de entrar a examinar las atribuciones de fiscalización de la Cámara de Diputados, piense que debe tenerse presente esos dos aspectos.

Cree que en cuanto a la fiscalización de tipo político, en una Cámara más representativa, como es la de Diputados —es decir, más vinculada directamente a las regiones, a los distintos ámbitos territoriales del país—, es necesario atribuirle algún género de fiscalización política, porque, en caso contrario, ocurrirá lo que se señalaba en las sesiones de la semana pasada, o sea, que esa fiscalización de naturaleza política surgirá por alguna otra vía, no siempre la más conveniente en el país; de modo que, aceptada la necesidad de ese tipo de fiscalización, hay que precisar la forma de efectuarla y por exclusión, descarta la propia de un sistema parlamentario de gobierno, que conduce al planteamiento de votos de censura.

Agrega que existe la posibilidad de las Comisiones de investigación, aunque en una Comisión de investigación bien puede llegarse a una responsabilidad política y a una responsabilidad jurídica, pero, planteadas las Comisiones de investigación como organismos auxiliares de la Cámara de Diputados para llevar adelante la fiscalización política, cree que hay que rechazarlas porque la experiencia chilena no es buena y los abusos parlamentarios que se pueden establecer por esta vía son fáciles de imaginar.

Hace saber que hay otra posibilidad, que es la que se halla presente en algunos países que han establecido la figura del "ombudsman" o fiscal parlamentario, que es un funcionario nombrado por el Congreso o por la Cámara correspondiente; que tiene un ámbito definido de atribuciones; que posee en su cargo una estabilidad duradera; que no es parlamentario, y que puede entonces recoger, a través de las oficinas que tenga a lo largo del país o de los funcionarios que de él dependan, las críticas, las sugerencias, las opiniones o los reclamos que le planteen los particulares, para evacuar informes, tratar de resolver los problemas y hacerlos conocer a la Cámara Fiscalizadora.

Expresa que está cierto de que una institución como la del "ombudsman" es algo ajeno a la tradición constitucional chilena, y es por eso por lo que en este momento no está proponiendo directamente su establecimiento, que sabe que es resistido por algunos miembros de la Comisión.

Desea, sin embargo que se medite sobre la necesidad de modernizar la forma como la Cámara de Diputados puede fiscalizar, pues, si se observa lo relativo al personal auxiliar con que cuentan los Congresos hoy en día y se da una mirada hacia atrás —de siglo o siglo y medio—, se concluye que aquél es básicamente el mismo; todo lo contrario a lo que ocurre en el ámbito del gobierno, en que éste va contando cada vez más con una serie de órganos auxiliares para hacer más eficaces sus funciones propias.

Piensa que es por ello por lo que en el ámbito parlamentario ha habido un desgaste tan notable de la institución parlamentaria, bien se trate en lo legislativo, en que en Chile, por ejemplo, nunca se ha conseguido establecer Comisiones técnicas o integrar la voz técnica a las Comisiones parlamentarias —y de allí el decaimiento progresivo de la calidad de nuestra legislación, que queda a la vista con sólo mirar una ley de comienzos del período portaliano y una de las dictadas en el siglo XX—; o bien, en el aspecto de la fiscalización, donde se ha producido una falta de medios eficaces para fiscalizar, porque en el siglo XIX era muy fácil la fiscalización, dada la índole de las materias de debate político, que era, la mayoría de las veces, doctrinaria, para la cual los parlamentarios de la época estaban muy bien preparados y no se necesitaban órganos auxiliares. Pero lo que plantea no es el establecimiento —por ahora, al menos— del "ombudsman" o fiscal parlamentario, sino el de algún tipo de organismos auxiliares de la Cámara de Diputados, para hacer más eficaz, más efectiva, su fiscalización de tipo político. Sugiere que los Diputados cuenten con elementos de juicio para saber, con alguna certeza, si determinado funcionario, al cual se critica, a lo mejor lejos de la capital del país, ha actuado en forma eficiente o si alguna medida adoptada por alguna autoridad gubernativa puede ser censurada, es decir, se trata de dar algún tipo de asesoría al Parlamento, de dotar a éste de algún organismo auxiliar, porque, desde luego, las Comisiones de investigación formadas por parlamentarios hay que rechazarlas.

Cree que, tocante a la fiscalización jurídica, en la cual no se va a entrar en este momento para guardar el orden de discusión que se ha aceptado, deberán, sin embargo, tener presentes sus relaciones cuando la establezcan, y piensa que no sólo existe la relación referente a las consecuencias de la acusación constitucional en el sentido de qué se hará después que la Cámara de Diputados acuse —cree que todos están de acuerdo en que la Cámara de Diputados no va a acusar y a sancionar, porque eso sería peligroso para la seguridad jurídica—, ya que considera que tendrá que haber una resolución posterior a la acusación, que la tomará el Senado, el Tribunal Constitucional, la Corte Suprema, u otro organismo que se discutirá en su momento. Anota que también la fiscalización de tipo jurídico tiene relaciones con otras materias, algunas de las cuales se han examinado y con otras que queda por examinar, siendo una de ellas su relación con la fiscalización jurídica de la Contraloría

General de la República, punto que ya está establecido parcialmente en la Constitución de 1925, y otra, que es su relación con la responsabilidad derivada de un sistema contencioso-administrativo, puntos que quiere únicamente señalar en este momento para tenerlos presentes en el debate.

El señor CARMONA estima muy interesantes las observaciones que ha hecho el señor Bertelsen, y, a modo de acotación, quisiera que se destinara cinco minutos a analizar la experiencia que han tenido como parlamentarios sobre esta materia, lo que se puede hacer desde dos puntos de vista: primero, el parlamentario, corrientemente, por servir los intereses de la región o de la provincia que le había dado el mandato, actuaba formulando una petición de antecedentes al Gobierno sobre diversas materias, que tiene en la Constitución el tratamiento de un acto de fiscalización, calificación que, por lo demás, no considera adecuada.

Agrega que esta petición de antecedentes se hacía en la Hora de Incidentes, tanto en la Cámara de Diputados como en el Senado, Hora de Incidentes que cayó en el más completo y absoluto desprestigio, y para comprobarlo bastaba ver el espectáculo que se podía apreciar en el Senado y en la Cámara de Diputados cuando terminaba la Hora legislativa, en que, después de quince o veinte minutos de suspensión, seguía la Hora de Incidentes, a la que el Presidente habitualmente no asistía y se elegía para presidirla a cualquier parlamentario que tuviera la paciencia de "soportar" la Hora de Incidentes, en la que, con las tribunas vacías, hablaba el Diputado o el Senador que estaba inscrito en la Hora de Incidentes y lo escuchaba sólo el parlamentario que hacía las veces de Presidente del Senado o de la Cámara de Diputados; o sea, la Hora de Incidentes perdió toda categoría, incluso para expresar algunas aspiraciones de la gente de provincia, y por eso los parlamentarios buscaron dos caminos: primero, presentar proyectos de acuerdo —en la Cámara de Diputados había una Hora de proyectos de acuerdo—, los que no se aprovechaban para solicitar antecedentes, sino para impulsar obras de interés regional, estableciendo, por medio de un acuerdo de la Cámara de Diputados, la obligatoriedad de pedirlo al Ejecutivo, hecho que, a su juicio, era total y absolutamente inconstitucional porque, indudablemente, constituía una desviación de funciones; pero esos proyectos de acuerdo se presentaban y se aprobaban "por paquetes", ya que lo que le interesaba al parlamentario era decir que había conseguido un acuerdo por medio del cual la Cámara se dirigía al Ejecutivo para pedirle la realización de una obra de alcantarillado en un pueblo determinado; luego, el parlamentario llegaba a su zona, exhibía este acuerdo y se hacían grandes publicaciones en la prensa o por la radio local. Prosigue diciendo que el segundo camino era, si el asunto era de más categoría, el de reemplazar esto por la citación a sesiones especiales, en que se trataba el terna, y a las que comúnmente concurría el Ministro del ramo, todo lo cual, realmente, ya no tiene ninguna significación.

Considera que, respecto de estos actos de fiscalización, establecer que sea el Presidente de la República quien tenga la obligación de contestar las observaciones como una obligación constitucional suya, con una posible sanción jurídica, en un régimen presidencial, es desmesurado, y le parece que quizás haya que buscar una disposición para que los que estén obligados a responder a esto, verbalmente o por escrito, sean los Ministros dentro de un plazo determinado, sin perjuicio de la petición de antecedentes por la Cámara de Diputados.

Expresa que las Comisiones investigadoras cayeron en absoluto desprestigio, primero, porque no se tuvo jamás la constancia de terminar su labor; se empezaba a trabajar con mucho ímpetu y después, cuando las cosas no resultaban como quería el que había pedido la investigación, se abandonaban, y como anota el señor Lorca, la Cámara de Diputados, en el último período, formó más de noventa Comisiones investigadoras relacionadas con diversas materias; y, en segundo lugar, porque, si alguna Comisión terminaba la investigación, se resolvía de manera política, pues, la mayoría rechazaba las conclusiones, la minoría trataba de que se aprobaran y no se obtenía absolutamente nada, salvo que se presentara la acusación constitucional correspondiente.

Le parece, por lo tanto, buena la idea de establecer que, cuando haya un acto digno de ser investigado, ello se realice desde un punto de vista técnico, en forma semejante a lo que se propuso aquí para la integración de las Comisiones dentro de las funciones parlamentarias, Piensa que quizás si otra solución podría consistir en que la Cámara de Diputados pudiera traspasar a algún organismo independiente —por ejemplo, está pensando en este momento en el Consejo de Estado, si subsiste— la investigación de asuntos que pudieran parecer de alguna categoría.

El señor ORTUZAR (Presidente) hace notar que, en relación con -el problema planteado por el señor Bertelsen, relativo a si el Congreso, o la Cámara de Diputados, para ser exacto, disponía o no de algún organismo que le permitiera ejercer mejor su función fiscalizadora, debe recordarse —para ilustrar más el debate y tener presente el hecho en las conclusiones que surjan— que la ley que creó las Oficinas de Informaciones del Senado y de la Cámara de Diputados, las facultó en forma muy amplia, desde luego, para exigir que se les enviaran todas las publicaciones de los distintos servicios del Estado y, además, para solicitar los informes y antecedentes que estimaran conveniente, incluso, disponiendo como sanción para el. Vicepresidente Ejecutivo, Director o Jefe Superior del Servicio, la establecida en la letra c) del artículo 136 de la Ley Orgánica de la Contraloría; de manera que, simplemente, quiere señalarlo porque —por lo menos había en el sistema anterior— un organismo que, tal vez perfeccionado, podría ser auxiliar en el

ejercicio de esta función fiscalizadora de la Cámara de Diputados que se está considerando.

El señor GUZMAN piensa que, en realidad, del debate va surgiendo la necesidad de fijar criterios sobre el alcance de la fiscalización parlamentaria, vale decir, cuál es el ámbito que debe cubrirla; en segundo lugar, cuáles deben ser los medios para ejercerla en forma eficaz; y, en tercer lugar, cuáles deben ser sus efectos.

Hace presente que él comenzará por el último de estos criterios, y al respecto, estima que el gran efecto de la fiscalización política no debe entenderse de tipo jurídico dentro de un régimen presidencial, sino político ante la opinión pública del país y ante la Nación toda.

Considera que no se puede desconocer que, con todas las deficiencias que haya podido tener el régimen de fiscalización en la aplicación de la Constitución de 1925, éste no fue enteramente ineficaz, pues, en muchas oportunidades la fiscalización parlamentaria fue útil y. en algunos casos, trascendente, y basta recordar el acuerdo de la Cámara de Diputados del 22 de agosto de 1973 —que es recogido como uno de los antecedentes principales dentro del proceso de declaración de ilegitimidad del Gobierno de don Salvador Allende y que justifica el pronunciamiento militar producido el 11 de septiembre de ese mismo año—, que, precisamente, fue el ejercicio de esta atribución del artículo 39, Nº 2, de la Constitución Política. De manera que, en ese sentido, estima que debe tenerse presente que el verdadero efecto que se está buscando con la fiscalización no es jurídico, que comprometa la responsabilidad política de los Ministros —situación que aclaró muy bien la señora Bulnes—, sino que —quiere complementar su apreciación—, es de tipo político ante el país.

Anota que, en este sentido, el problema que tienen que plantearse es qué medios deben establecerse para que esta fiscalización pueda ser realizada de la manera más eficaz; ese es el problema que está planteado en segundo término, comenzando por un orden inverso al que señaló de los problemas que debían abordarse. Entiende, en este sentido, que la petición de antecedentes es un medio para poder fiscalizar, porque mal podría hacerlo un órgano que no tiene la posibilidad de obtener los antecedentes necesarios para proceder a imponerse de una realidad, y esta posibilidad tiene que estar contemplada a nivel constitucional o a nivel legal, pero le parece que es algo indispensable.

El señor ORTUZAR (Presidente) acota que esa posibilidad estaba dentro de la expresión “adoptar acuerdos”, que podía incluir el solicitar antecedentes,

El señor CARMONA estima, con el señor Lorca, que eso estaba implícito a nivel constitucional.

El señor GUZMAN concuerda con estas apreciaciones y expresa que no está refiriéndose a la situación del artículo 39, Nº 2, como estaba vigente, sino que a la idea de cómo debe ser configurado, de manera que esa idea, necesariamente, tiene que estar contemplada. Cree, en seguida, que debieran observar el mecanismo que quisieran que operara para este efecto, no sólo planteándose la posibilidad de crear algunas fórmulas sino, eventualmente, prohibir también otras a la luz de lo que aquí se ha señalado.

Explica que él estima que hay tres criterios posibles en cuanto a las Comisiones Investigadoras: primero, el de otorgarles imperio; segundo, el de permitirlas sin éste; y, tercero, el de prohibirlas como sistema por estimarse inconveniente su funcionamiento, Piensa que hay que pronunciarse frente a uno de esos criterios para saber en qué medida se vierte después ese criterio en el texto constitucional, y considera que existe la posibilidad de explorar la sugerencia del señor Bertelsen, en el sentido de establecer una suerte de fiscalía parlamentaria, de apoyo al Parlamento, a la Cámara de Diputados, formada por personas que no sean parlamentarios y que, en lo posible, gocen de una permanencia que supere y trascienda los vaivenes electorales y que este órgano pueda ir ganando respetabilidad en la función de co-laborar con la Cámara en su labor fiscalizadora, procedimiento que podría ser la contrapartida de excluir a las Comisiones investigadoras, que tan mal resultado dieron dentro del sistema chileno; de manera que estima necesario abocarse a resolver cómo se va a ejercer esta fiscalización, por estimar que ahí está el punto vital.

Agrega que, no obstante, quiere sugerir una idea precisa al respecto. Le parece muy atinado lo que señaló el señor Carmona, de que hay que excluir la obligación de que el Presidente de la República conteste las observaciones, porque cree que es desproporcionado; en cambio, piensa que hay que reforzar la obligación de que respondan los Ministros y, eventualmente, extenderla a los demás funcionarios de la Administración, y para configurar plenamente la infracción jurídica que se produciría en el caso de que no se responda por el Ministro o el funcionario obligado a hacerlo, considera indispensable fijarle un plazo a la respuesta, porque, tal como estaba concebido en el artículo 39, Nº 2, es evidente que es muy difícil determinar cuándo ha sido producida la infracción al no responder, desde el momento que no existe plazo; pero, si se señala un plazo fijado a nivel constitucional, la situación es diferente.

Anota que es posible que en la legislación esos plazos hayan sido creados con posterioridad a la dictación de la Constitución —no conoce en detalle las leyes y reglamentos vigentes al respecto—, pero considera que éstos debieran contenerse a nivel constitucional para que realmente se configure una infracción jurídica del mismo rango.

Explica que esta es una sugerencia que quiere hacer, ya que le parece que, de lo contrario, no tiene sentido exigir una respuesta si queda en la misma condición en que actualmente se encuentra la obligación de responder al ejercicio del derecho de petición por parte de los ciudadanos. Recuerda que cuando se trataron las Actas Constitucionales y en el estudio del anteproyecto de Constitución definitiva, llegaron a la conclusión de que si esta obligación se consagraba —como en definitiva se hizo, especialmente, a petición de don Alejandro Silva—, habría que dejarla con la suficiente amplitud y flexibilidad para que algún día la ley fijara el mecanismo con arreglo al cual se ejercía esta facultad, ya que todos veían tremendamente difícil el procedimiento para hacer efectiva esta obligación, sin llegar al extremo de producir la paralización completa de todo el trabajo en la Administración. Cree, en cambio, que, tratándose de la fiscalización parlamentaria, no se puede seguir igual criterio y debe establecerse un sistema perentorio en cuanto a la obligación de responder por quien corresponda.

Hace notar que dejará para una intervención posterior el tema más dé fondo, respecto del ámbito de la fiscalización, porque es bien importante que se analice y precise, ya que esta idea —la observación que les señaló el señor Carmona, fruto de la experiencia parlamentaria, en el sentido de que la fiscalización se utilice para hacer peticiones a la autoridad sobre cómo conducir los negocios gubernativos—, le parece que debe ser excluida o, por lo menos, tiene que ser considerada con mucha atención en los debates de la Comisión, porque no es propiamente lo que se llama fiscalizar los actos del Gobierno, sino que es una cosa muy diferente. Agrega que no excluye la posibilidad de que los parlamentarios pudieran hacer este tipo de planteamientos en la Cámara de Diputados, pero considera que debe distinguirse con mucha claridad el ejercicio de esa atribución, con el de la función fiscalizadora, pues, de lo- contrario, se perturba y desvirtúa el ámbito y la naturaleza de la fiscalización, tema que quisiera dejarlo para una posterior resolución, por estimar que los otros tal vez son bastante más sencillos y previos para ubicarse en el debate.

El señor LORCA hace saber que, precisamente, iba a hacer el mismo alcance señalado por el señor Guzmán, en el sentido de que si se fijaba plazo a estas resoluciones de la Cámara, evidentemente que se tendría que determinar qué materias deberían contemplar, porque, de lo contrario, sería algo imposible, ya que, dada la fórmula que se empleaba anteriormente por parte de los parlamentarios para pedir cualquier clase de antecedentes o, por último, intervenir en cualquier tipo de materias, es lógico que no deban tener la misma sanción, y por eso es que — como lo precisó el señor Guzmán— se debe entrar a estudiar muy bien cuál es el contenido que va a tener esa fiscalización y cuáles serán las materias por las que se podrían formular las peticiones, lo que le parece que es indispensable.

El señor CARMONA hace presente que le interesa mucho referirse, precisamente, a este punto, porque es partidario, una vez fijado el ámbito de la fiscalización parlamentaría y el de la petición de antecedentes, de conceder un plazo al Ministro correspondiente para que conteste, y debe hacerlo el Ministro, no cualquier funcionario por muy alta que sea su jerarquía, por cuanto la responsabilidad política derivada de esto corresponde al Gobierno, cuya expresión más alta es el Ministro.

Declara que es partidario, asimismo, de fijar una sanción constitucional, porque puede suceder que indirectamente se pueda establecer el régimen parlamentario por la vía de "voltear" a los Ministros pidiéndoles un cúmulo de antecedentes, y si acaso se consulta una simple infracción —pero infracción constitucional al fin—, dará motivos para que automáticamente se entable una acusación constitucional tramitada por la misma Cámara de Diputados, lo que estima inconveniente, y por eso prefiere una sanción específica sobre este punto.

El señor LORCA acota que esta materia es muy importante.

La señora BULNES expresa que, sin la experiencia valiosa del señor Lorca en materia parlamentaria que es importante al tratar estos temas, quiere volver un poco a lo que es el ámbito de la fiscalización y de la responsabilidad, respecto de los cuales, al tratar del control de la Administración, expresaron que tenían íntima relación con éste. Recuerda que cuando se abordó el problema de lo contencioso-administrativo se manifestó que con todo lo que implica la responsabilidad tanto política como jurídica sólo en teoría puede establecerse la, distinción entre ellas, puesto que en la práctica es imposible señalar la línea divisoria. Estima, sin embargo, que hay una directriz que debe mantenerse permanentemente, cual es el régimen político que se está estableciendo, que no se puede desvirtuar ni tampoco desfigurar a través de mecanismos jurídicos, porque, entonces, se "cae" el sistema. Anota que es evidente que si se empieza a establecer esbozos de responsabilidad política, tal como se conversaba aquí —mayor rigurosidad de la fiscalización de los actos del Gobierno, petición de antecedentes, obligación del Presidente de la República de contestar, obligación de los Ministros de responder e incorporación de sanciones—, no duda de que a corto plazo, mediante desviaciones, distintas interpretaciones y las hábiles prácticas que siempre tienen los parlamentarios —que igualmente seguirán teniendo—, se habrá configurado la responsabilidad política de los Ministros, y los Presidentes de la República deberán estar de acuerdo con los Congresos para mantener a los Ministros en sus cargos, y ese es el temor que tiene.

Considera sin embargo, que si se establece solamente la responsabilidad jurídica, ella, al hacerse efectiva, lleva directamente a la responsabilidad

política, porque quien es acusado y ha incurrido en una responsabilidad civil, penal, o administrativa, no podrá continuar desempeñando el cargo. Agrega que, a su entender, la responsabilidad jurídica mantiene en su perfecta estructura el régimen presidencial, sin debilitarlo, como podría ocurrir con el otro sistema, y el temor que le asiste en este momento es empezar a introducir en el texto constitucional ciertos esbozos de responsabilidad política, pudiéndose hacer efectivas, en el día de mañana sanciones por parte de los parlamentarios por responsabilidad política.

Hace notar que también se ha señalado aquí un tipo de fiscalización de la Administración por parte del Parlamento, sobre lo cual cree que, si se está tratando de configurar un sistema presidencial, con un Ejecutivo vigorizado —idea respecto de la cual habría un principio de acuerdo en la Comisión—, la fiscalización parlamentaria de la Administración sería contraria a tal propósito, sin perjuicio de que ella sea partidaria, evidentemente, de controles efectivos de la Administración por parte de organismos independientes y también de un efectivo sistema sobre lo contencioso-administrativo, que podría conducir al mismo resultado.

Estima que uno de los primeros temas de trabajo es señalar el ámbito de la responsabilidad jurídica y el de la responsabilidad política, e indicar qué responsabilidad se quiere establecer, teniendo presente que en la práctica es imposible delimitar la línea divisoria entre ambas' y que siempre, cuando se haga efectiva una responsabilidad jurídica, se debatirá lo político, porque ése es el desahogo que tiene la Cámara de Diputados.

El señor GUZMAN sugiere a la Comisión que considere la posibilidad de que la respuesta al órgano fiscalizador no provenga del Ministro del ramo afectado, sino siempre de un solo Ministro, porque cree que esta es una idea que podría obviar muchos inconvenientes y que tal vez abriría un camino eficaz y práctico, cual es la existencia de un Ministro encargado de responder a las observaciones y de concurrir permanentemente a la Cámara fiscalizadora, a fin de no comprometer continuamente a todo el resto de los Ministros en esta tarea, ya sea para evitar un desperdicio de tiempo, ya sea para evitar lo que aquí se señaló, es decir, que los Ministros pudiesen sentirse en la obligación de tener que contar con el respaldo de la Cámara para no ser importunados en forma excesiva. Expresa que no tiene el convencimiento pleno de que esta idea sea conveniente, pero la propone a la Comisión porque estima que es útil allegar la mayor cantidad de iniciativas posibles para estudiarlas, así como la que propuso el señor Bertelsen acerca del "ombudsman" o algún género de fiscal parlamentario, y por eso señala esto como un camino.

Hace saber que la segunda observación que desea formular se refiere a que es evidente que, entre los efectos que se quiere consagrar, hay unanimidad en la

Comisión a fin de que no se derive responsabilidad política de los Ministros a partir de una discrepancia entre la Cámara de Diputados y un Ministro o el Gobierno. Piensa que el punto está en que para asegurar eso tienen dos alternativas: la primera, es no exigir respuesta del Gobierno, con lo cual se limitarían a conceder a la fiscalización y a los acuerdos que se adopten en ejercicio de ella un mero efecto político ante lo opinión pública del país, alternativa que tiene ventajas y limitaciones o inconvenientes; y el segundo camino es exigir respuesta, pero en el bien entendido de que la única exigencia que se formula es que responda, y que en ningún caso la calificación de la respuesta pueda engendrar una consecuencia de tipo jurídico o tratar de hacer efectiva una responsabilidad política de los Ministros; pero, sí, exigir la materialidad de la respuesta.

Estima que si se opta por este segundo camino es indispensable fijar plazo, pues no tiene sentido exigir respuesta sin fijar plazo.

Hace notar que hay buenos argumentos para una y otra alternativa, porque si se ha concordado en que la esencia de la función fiscalizadora no es perseguir responsabilidades ni políticas ni jurídicas, sino más bien generar efectos de tipo político ante la opinión pública, hasta que la Cámara adopte determinados acuerdos para que tales efectos se produzcan, y muchas veces el más interesado en responder será el Gobierno si advierte que el acuerdo de la Cámara de Diputados lo coloca ante la opinión pública en una situación inconfortable. De manera que no rechaza la idea de excluir la obligatoriedad de la respuesta y entender que se ha cumplido la finalidad de la fiscalización parlamentaria con la posibilidad de que la Cámara de Diputados adopte un acuerdo, y dejarle al Gobierno el derecho de que responda, porque, en realidad, si no lo hace, el más perjudicado puede ser él y, si no es perjudicado, quiere decir que el acuerdo de la Cámara de Diputados tiene tan poco significado ante la opinión pública que el Gobierno ni Siquiera se interesa por responderlo.

Expresa que proporciona estos argumentos no para sustentar en forma definitiva la tesis de que deba eliminarse la exigencia de respuesta, sino para señalar que, a su juicio, el hacerlo no desvirtuaría la esencia de la atribución que se está considerando; pero reitera que si se inclinan por el camino de exigir respuesta, tienen que fijar plazo, porque lo contrario carece, a su juicio, de sentido.

El señor ORTUZAR (Presidente) considera que la única ventaja que podría tener el exigir respuesta residiría en que la Cámara de Diputados, con más antecedentes, estuviera en situación de llevar adelante el juicio político o no hacerlo, pero, en todo caso, comprende que el tema es sumamente delicado y muy complejo.

Hace notar que hay unanimidad en la Comisión en cuanto a que la Cámara de Diputados debe tener una función fiscalizadora de los actos del Gobierno y de la Administración, de lo que no le cabe duda alguna, pero cree que puede ser también extraordinariamente peligroso que el día de mañana se ejerza esta atribución en una forma abusiva y permanente, que haga prácticamente casi imposible a los Ministros de Estado y a los jefes de servicio llevar adelante su política de Gobierno y de Administración, por hallarse en todo momento sometidos a este "bombardeo" por parte de la Cámara de Diputados. Agrega que de lo que tampoco le cabe ninguna duda es que el Ministro cumpliría con dar la respuesta, aunque fuera con dos líneas, porque, evidentemente, en ningún caso podría quedar sujeto a una eventual responsabilidad de tipo jurídico la calificación de la respuesta, y por cierto que ello no está en la mente de ningún miembro de la Comisión, ya que significaría crear un régimen parlamentario.

El señor CARMONA considera que la forma en que está concebida la institución en la Constitución de 1925, es propia del régimen electoral establecido por ella misma y de la posibilidad de que el Presidente de la República ejerza su cargo teniendo una minoría parlamentaria.-

Piensa, en cambio, que el nuevo régimen debe tener una mayoría estable en el Parlamento, a fin de que pueda funcionar con la autoridad y vigor suficientes, cuya ausencia se observa en aquellas disposiciones, y aunque las oposiciones nacen, como acota la señora Bulnes, estima que, establecida teóricamente de esa manera, la fiscalización debería ser un derecho para la teórica minoría que pudiera haber en la Cámara de Diputados. Anota que al decir "acuerdo de la Cámara adoptado por la mayoría de los Diputados presentes", es indudable que se toman en cuenta los actos de fiscalización, y le parece que debe buscarse un procedimiento para que también la minoría pueda expresar su propósito fiscalizador de alguna manera.

Agrega que si la fiscalización se produce por la mayoría, a pesar de que el Gobierno tiene la mayoría, se está ya en presencia de un hecho político de gran consideración dentro del régimen que se quiere concebir, y por ello, piensa que en este punto no sólo debía estudiarse el ámbito de la fiscalización, sino también dos aspectos que irían unidos: el primero, la responsabilidad parlamentaria, que no se ha tratado y, el segundo, la posibilidad de facultar al Presidente de la República para disolver por una vez, durante su período, el Congreso o solamente la Cámara de Diputados.

El señor ORTUZAR (Presidente) considera que para avanzar en esta materia se podría partir de la base, en principio —da excusas por suponer en cierto modo apreciaciones de los miembros de la Comisión, pues, no sabe si todos las han manifestado—, de que se tendrá que establecer la responsabilidad de los

parlamentarios y no esa absoluta irresponsabilidad en que se encontraban dentro del sistema político que regía anteriormente. Al respecto, se inclina —y en esto ya da opinión a título personal— a establecer la facultad del Presidente de la República de disolver por una sola vez el Parlamento.-

El señor LORCA piensa que la duda aclarada por la intervención de la señora Bulnes es importante tenerla presente para enfocar todo este esquema, pues, si quieren crear un Ejecutivo con las características ya señaladas, por ningún motivo se debe introducir factores que permitan en cualquier momento que el régimen degenere en parlamentarismo, aunque fuere en su más mínima expresión, ya que, de lo contrario, estarían destruyendo la esencia misma de lo que precisamente quieren robustecer. Agrega que en ese sentido deben tener mucho cuidado en toda la estructura que se va a dar a la función fiscalizadora de la Cámara de Diputados; a él le tocó conocer muy a fondo el problema, y cree que la señora Bulnes precisó en forma muy clara el ámbito que debe abarcar la función fiscalizadora de la Cámara de Diputados.

El señor GUZMAN hace presente que desea formular una pregunta al señor Carmona a propósito de su inquietud de que la minoría pueda fiscalizar, que le parece muy legítima. A su juicio, entiende que la posibilidad de que un Diputado fiscalice tiene que quedar garantizada, ya sea a través de la existencia de la Hora de Incidentes, ya sea a través de la facultad para pedir antecedentes y proporcionarlos a la Cámara en la Hora de Incidentes, o a través de la presentación de proyectos de acuerdo; pero le parece que la adopción de una resolución por parte de la Cámara que implique un acto de fiscalización tiene que seguir siendo resorte de la mayoría.

El señor CARMONA afirma que el señor Guzmán está en lo correcto.

El señor GUZMAN pregunta, por último, al señor Carmona si él no propone en ningún caso que pudiera aprobarse por una minoría una resolución que implicara un acto fiscalizador.

El señor CARMONA contesta que él no propone, de ninguna manera, esta clase de disposiciones.

El señor ORTUZAR (Presidente) estima que en ningún caso procedería este tipo de preceptos, pues cree que el derecho a fiscalizar de la minoría, tratándose de los parlamentarios, lo establece la Constitución a través del derecho de petición, puesto que, en el fondo, es una petición que se formula en tal o cual sentido, para que se aporten tales o cuales antecedentes; de manera que ese derecho es incuestionable, pero no como acuerdo de la Sala, sino como petición individual del parlamentario.

El señor LORCA recuerda que, como un aporte práctico al debate, generalmente, en la Hora de Incidentes, los Diputados hablaban en nombre de sus partidos y formulaban peticiones, las que el Presidente sometía a votación si acaso algún otro Comité adhería a ellas; si tales peticiones eran trascendentes o tenían algún significado, los otros Comités, mediante los Diputados presentes, las hacían suyas, configurando un acuerdo de mayoría; pero también podía ocurrir que sencillamente se transcribiera la petición sólo en nombre del Diputado, o sea, de ningún modo un Diputado de minoría estaba inhibido para formular peticiones y para hacerlas transcribir, y, en este caso, no se alcanzaba el efecto de la fiscalización establecida en el número segundo del artículo 39 de la Constitución; en otros términos, siempre existió el derecho de petición de los Diputados como garantía dentro de la Cámara,

El señor ORTUZAR (Presidente) piensa, volviendo un poco sobre lo dicho por el señor Carmona, que, en realidad, se está analizando este problema muy influidos por el sistema político, electoral e institucional anterior, y, en verdad, deben partir de la base de que va a ser diferente, porque toda la mecánica institucional que se está creando tiende a ese objetivo. Expresa que, por de pronto, no será un Parlamento politizado, porque en su generación, podrán influir otros cauces distintos de los partidos políticos exclusivamente, como sucedía con anterioridad; de manera que el temor que él señalaba hace algunos momentos en el sentido de que se vaya a hacer un ejercicio abusivo de la facultad de fiscalización no es tan apreciable si se considera, por una parte, que no será un Parlamento politizado, una Cámara politizada, sino representativa de las regiones en un sentido mucho más amplio; y por otro lado, lo más probable es que el Presidente de la República cuente con una mayoría en esa misma Cámara de Diputados o en el Parlamento en general.

Reitera que todo eso hace suponer que esta acción fiscalizadora se ejercerá en forma mucho más seria y responsable, por lo que entonces, cobra vigencia la alternativa que señalaba el señor Guzmán de si se establece o no la obligación de dar respuesta, porque, evidentemente, la facultad de fiscalizar no se puede desconocer. Cree que si la fiscalización se va a ejercer —debe suponerse que en forma mucho más seria y responsable—, en ningún caso afectará la responsabilidad política de los Ministros, y no observa entonces inconvenientes para establecer plazo constitucional para la respuesta, si en verdad el Ministro cumple con el solo hecho de responder.

Reconoce que es cierto lo que señalaba el señor Guzmán, en cuanto a que el efecto principal de esta acción fiscalizadora está en el impacto que se va a producir en la opinión pública, pero no es menos efectivo que si esta misma Cámara va a tener la facultad de acusar constitucionalmente, lo natural es que tenga antecedentes que haya podido pedir y que el Ministro de Estado haya proporcionado; no está obligado a hacerlo, y si quiere los proporciona, pero,

por lo menos, debe dar respuesta, y así se podrá ejercer mejor esa otra función.

Hace saber que por eso, tiene serias dudas y considera que lo mejor es que se medite muy bien el tema, aunque casi Se inclinaría por establecer la respuesta y el plazo sobre la base de que esta acción fiscalizadora va a tener características muy distintas de la que se conocieron en el régimen pasado.

La señora ROMO señala que si bien es cierto que en la nueva institucionalidad deberían corregirse todos los vicios que se han conocido, no lo es menos que desde el momento en que se juntan dos o tres personas, inmediatamente nace la agrupación de ideas y nacen las corrientes de opinión, y lo que parte siendo no político, termina siéndolo, no en el sentido tradicional, puede ser en otro, pero, para los efectos prácticos, viene a ser lo mismo.

Estima que tienen que considerar con mucha seriedad esta materia si realmente quieren contar con un régimen presidencial robustecido como el que se ha señalado, y no dejarlo sometido a los problemas que crearía la institucionalización de la fiscalización, dándole todavía más atribuciones a la Cámara Baja.

Considera que al parecer ambos sistemas presentan inconvenientes y ventajas, y hay que medir y ponderar bien qué es lo más importante y dejarlo establecido ahora, porque se sabe que puede haber abusos por parte del Gobierno, pero se pregunta si los abusos del Parlamento no son peores. Le parece que el tema hay que meditarlo por la importancia que tiene.

El señor ORTUZAR (Presidente) hace presente que la meditación también debería extenderse al punto que casi tímidamente planteó el señor Bertelsen y que recogió el señor Guzmán, en el sentido de consignar algún sistema en el que esta acción fiscalizadora pueda concretarse por medio de un funcionario que no sea propiamente un parlamentario, y que reúna los requisitos de idoneidad para ejercerla.

El señor GUZMAN recuerda que él había insinuado, también, la idea de que haya un Ministro encargado de dar respuesta a los oficios y observaciones del Parlamento.

El señor ORTUZAR (Presidente) hace notar que, sin perjuicio de la meditación colectiva e individual que se hará sobre el tema, como ya se lo había sugerido al señor Guzmán, es partidario de concretar esta responsabilidad en uno de los miembros de la Comisión, como manera de ir avanzando, de modo que le pediría al señor Guzmán que para la sesión del martes próximo trajera, con los elementos de juicio que se han dado, un pensamiento más nítido y más

concreto sobre el particular, petición que en igual sentido formula al señor Bertelsen.

El señor GUZMAN estima que sería ideal incluso tratar de ir acercándose a una redacción.

El señor ORTUZAR (Presidente) concuerda con esta apreciación del señor Guzmán.

—Se levanta la sesión.

ENRIQUE ORTUZAR ESCOBAR
Presidente.

RAFAEL LARRAIN CRUZ
Prosecretario.

REPUBLICA DE CHILE

Actas Oficiales de la Comisión de Estudio de la Nueva Constitución Política de la República

SESIONES 342ª Y 343ª, CELEBRADAS EN MARTES 28 Y MIERCOLES 29 DE MARZO DE 1978

La Comisión se reunió bajo la presidencia del señor Enrique Ortúzar Escobar, con asistencia de sus miembros señores Raúl Bertelsen Repetto, Juan de Dios Carmona Peralta, Sergio Díez Urzúa, Jaime Guzmán Errázuriz, Gustavo Lorca Rojas y las señoras Luz Bulnes Aldunate y Alicia Romo Román.

La Comisión acordó reunirse en Comité y sin actas a fin de intercambiar ideas con absoluta informalidad acerca de los estudios que restan por realizar con el propósito de acelerar sus trabajos y encomendar un preestudio de las materias que faltan por considerar a cada uno de sus miembros.

RAFAEL LARRAIN CRUZ,
Prosecretario.

REPUBLICA DE CHILE

Actas Oficiales de la Comisión de Estudio de la Nueva Constitución Política de la República

SESION 344ª, CELEBRADA EN MARTES 4 DE ABRIL DE 1978

1. — Conceptos generales acerca de los Poderes del Estado y su ejercicio.

2. — Estudio de diversas materias por determinados miembros de la Comisión; versiones extractadas.

3. — El Poder Legislativo; formación de las leyes; participación del Tribunal constitucional y del Consejo de Seguridad Nacional.

4. — El Poder Ejecutivo o Gobierno; Presidente de la República; sistema de elección; calificación de candidaturas.

La Comisión se reúne bajo la presidencia de don Enrique Ortúzar Escobar, con asistencia de sus miembros señores Raúl Bertelsen Repetto, Juan de Dios Carmona Peralta, Sergio Díez Urzúa, Jaime Guzmán Errázuriz, Gustavo Lorca Rojas y las señoras Luz Bulnes Aldunate y Alicia Romo Román.

Actúa de Secretario, don Rafael Eyzaguirre Echeverría y, de Pro-secretario, don Rafael Larraín Cruz.

El señor ORTUZAR (Presidente) declara, en el nombre de Dios, abierta la sesión.

Informa que ante el deseo del Presidente de la República de que tanto las disposiciones permanentes de la Constitución como los artículos transitorios correspondientes al período de transición queden elaborados durante el año en curso, la Comisión adoptó los siguientes acuerdos, en reunión de Comité: elaborar una versión extractada de las sesiones y encomendar a sus diferentes miembros el estudio de materias específicas, cuyo análisis se iniciará en la presente reunión. Precisa que correspondió a la señora Luz Bulnes lo referente al sistema electoral, estatuto de los partidos políticos y Tribunal Calificador de Elecciones; a la señora Alicia Romo lo relativo al orden público económico; a los señores Carmona y Díez lo concerniente a la formación de las leyes; a los señores Lorca y Bertelsen lo relacionado con el Gobierno, el Tribunal Constitucional y el Poder de Seguridad y, finalmente, a los señores Guzmán, Díez y Ortúzar, lo atinente al Congreso Nacional, las atribuciones exclusivas de cada una de sus ramas, y otros asuntos relacionados con esta misma materia.

El señor CARMONA expresa que no ha terminado su cometido por estimar que la Comisión debe fijar primero las pautas a seguir sobre la formación de las leyes. y aclara que, aun cuando ha incluido en el memorándum algunas materias de su iniciativa y otras del proyecto de reforma constitucional del señor Jorge Alessandri, éstas deben, a su juicio, ser consideradas y evaluadas por la Comisión, antes de elaborar un informe definitivo sobre el particular.

Opina que previo al estudio de la organización del Poder Legislativo, es necesario establecer la denominación del capítulo respectivo, y propone, en lugar del término "Poder", la expresión "régimen legislativo", pues más adelante hay normas referentes a la coparticipación que cabe al Presidente de la República y a otros organismos del Estado, de acuerdo con las reformas que se han sugerido.

Señala que, de acuerdo con lo resuelto en principio, se consignaría un precepto según el cual "las leyes podrán tener principio en la Cámara de Diputados por mensaje del Presidente de la República o por moción de cualquiera de sus miembros, en número no superior a diez". Acota que se eliminó la posibilidad

de iniciativa del Senado por estimarse que éste será una Cámara eminentemente revisora. Indica que una vez precisado este punto, surge el problema de a quiénes corresponderá la iniciativa de ciertos proyectos, especialmente porque, en lo atinente al Jefe del Estado, esta materia se encuentra dispersa en diferentes preceptos. Por eso, adelanta que en el memorándum correspondiente propondrá sistematizar esta materia e incluir en la parte correspondiente todo lo relacionado con la iniciativa del Presidente de la República, como la presentación anual de la Ley de Presupuestos, que se encuentra en una disposición aparte; la suplementación a partidas o ítem de esta misma ley, que figura en el artículo 45; la alteración de la división política o administrativa del país, y la proposición de declaración de guerra, que corresponde exclusivamente al Jefe del Estado. Precisa que esta última materia figura en la parte relativa a sus facultades, en lugar de hacerlo en la de sus iniciativas. Agrega que en esta misma situación están problemas como la supresión, reducción o condonación de impuestos de cualquier clase, sus intereses y sanciones.

Hace notar que el proyecto de reforma constitucional del señor Alessandri proponía la iniciativa exclusiva para la contratación de empréstitos o cualquiera otra clase de operaciones que pudieran comprometer el crédito o la responsabilidad financiera del Estado, entidades semifiscales, autónomas, empresas del Estado y municipalidades.

Agrega que también puede incluirse entre las materias de iniciativa del Primer Mandatario la referente a señalar el valor tipo y denominación de las monedas y sistemas de pesos y medidas.

Señala que en seguida, vienen todas las disposiciones establecidas en el artículo 45, y la norma general de que el Congreso sólo puede aprobar, rechazar o disminuir, en su caso, las sugerencias que se hagan en estas materias.

Manifiesta que, dentro de la formación de las leyes, hay dos ideas que no figuran actualmente en la Constitución, y cuyos autores son el señor Jorge Alessandri y quien hace uso de la palabra. Agrega que la del ex Mandatario otorga iniciativa a la Corte Suprema para proponer leyes relativas a la organización y atribuciones de los tribuna les de justicia y los procedimientos judiciales, lo que constituye una buena medida, sobre todo tomando en consideración lo ocurrido en los últimos veinte años con los mensajes del Presidente de la Corte Suprema, en los cuales se ha hecho referencia permanente a la necesidad de dictar ese tipo de leyes. A su juicio, el nuevo régimen legislativo establecido en la Constitución respecto del Poder Judicial le daría a éste mayor independencia, materia ésta respecto de la cual espera que la Comisión adopte algún acuerdo.

Destaca que es una idea de carácter personal la referente a la posibilidad de que el Consejo de Seguridad Nacional pudiera tener iniciativa directa en casos urgentes y por plazos breves. Señala que, al efecto, la disposición diría más o menos que en los casos de falta de funcionamiento regular del Gobierno o de las instituciones del Estado, el Consejo de Seguridad Nacional podría proponer proyectos para asegurar el cumplimiento de la misión de dichas instituciones, en el caso de que ellas mismas, la independencia de la nación, la integridad de su territorio o la seguridad de los habitantes estuvieren amenazados de manera grave e inmediata, debiendo el Congreso, previa consulta al Tribunal Constitucional, pronunciarse sobre tales iniciativas sin modificación alguna.

Añade que, dentro de las normas o criterios generales por establecerse, también se determina la posibilidad de que el Presidente de la República haga presente la urgencia respecto de determinadas iniciativas, materia que, a su juicio, debería estar reglamentada en la Constitución y no en los respectivos reglamentos de las Cámaras.

Informa que a continuación figura la idea sustentada anteriormente por el señor Díez relacionada con los proyectos rechazados por la Cámara de Diputados y que no podrían ser renovados sino después de un año. Agrega que dicha idea fue modificada por él y que ahora se propone que, no obstante lo anterior, si se trata de una iniciativa calificada en el mensaje presidencial como de fundamental para el -cumplimiento de las tareas del Gobierno, rechazada por la Cámara, pasará a conocimiento del Senado; y que si éste la aprobase pasaría nuevamente a la Cámara para su reconsideración, entendiéndose sólo rechazada en definitiva de serlo por las dos terceras partes de los parlamentarios presentes.

El señor ORTUZAR (Presidente) anota que el sistema debería funcionar sólo respecto de proyectos iniciados por el Presidente de la República.

El señor BERTELSEN advierte que el funcionamiento de la actividad legislativa podría ser desacreditado ante la posibilidad de que el Senado deba revisar permanentemente todos los proyectos, por lo cual concuerda en que la calificación debe ser hecha sólo por el Presidente de la República.

El señor ORTUZAR (Presidente) advierte que probablemente se incurrirá en el vicio de hacer siempre esa calificación, ante la posibilidad de que una de las iniciativas sufra un eventual rechazo.

El señor LORCA estima que precisamente una de las armas que puede tener el Presidente de la República es ésa, la cual se justifica plenamente si se desea robustecer el régimen presidencial.

El señor BERTELSEN concuerda con la idea por tener cierta flexibilidad, flexibilidad que también tiene un régimen parlamentario frente a uno presidencial —aclarando que no defiende uno en contra del otro—, porque hace de la aprobación de determinadas iniciativas cuestión de confianza, en virtud de la cual el Gobierno no debe renunciar cuando la Cámara rechaza uno de sus proyectos. Agrega que, si el Presidente de la República quiere tener un planteamiento claro de los Diputados, dará a la iniciativa el carácter de fundamental o básica, con la posibilidad de vencer a la oposición de dicha Cámara.

El señor CARMONA anota que también el rechazo permanente de determinadas iniciativas del Presidente de la República podría acarrear la disolución de la Cámara que lo hace.

El señor ORTUZAR (Presidente) sugiere la alternativa de que el Presidente de la República pueda recurrir a la Cámara Revisora una vez producido el rechazo, sin proceder a su calificación previa. Añade que, no obstante gustarle la idea en la forma propuesta, teme que el Presidente de la República recurra siempre a la calificación de fundamental o básica respecto de determinada iniciativa, porque no querrá renunciar a que ella sea considerada por el Senado.

El señor LORCA cree que el problema podría obviarse según la estructura que se dé al Tribunal Constitucional, el cual podría quedar facultado para dirimir los problemas que se presenten constituyéndose en una especie de regulador de la situación de tirantez que se produzca entre el Ejecutivo y el Legislativo.

Califica de interesante el planteamiento del señor Carmona, porque robustece la posición del Presidente de la República.

El señor BERTELSEN considera infundados los temores expresados, porque ya el Presidente d-e la República tuvo la facultad de calificar de urgente todos los proyectos de ley enviados al Congreso, quedando sometidos, eso sí, a la posibilidad de rechazo ante su insistencia.

Reitera que le gusta la idea por su flexibilidad.

Advierte que uno de los defectos del sistema legislativo chileno establecido por la Constitución del 25 fue su rigidez, al no permitir una cierta adaptación de la actividad política en sus relaciones con el Presidente de la República.

Si Se tiene en vista las instituciones constitucionales aludidas, se observa que ellas configuran una base para que el Presidente de la República califique lo que le interesa, y la Cámara de Diputados medite mucho si lo rechaza o lo aprueba, pues podría ocurrir el pronunciamiento de la otra Cámara y,

eventualmente, una disolución, por lo que estima necesario establecer algunos requisitos para que el Primer Mandatario pueda ejercitar esta facultad, como sería un continuo rechazo de ciertos proyectos de ley considerados fundamentales.

El señor LORCA coincide con el señor Bertelsen en cuanto a facultar al Jefe del Estado para disolver la Cámara, pero con ciertas condiciones, a fin de evitar que ésta permanentemente esté obstruyendo su gestión.

La señora BULNES concuerda con la proposición del señor Carmona respecto de la iniciativa exclusiva de la Corte Suprema y del Consejo de Seguridad Nacional, y consulta a la Comisión acerca de la conveniencia de considerar como alternativa otra fórmula legislativa ya tratada anteriormente, pues estima que, a pesar de que la idea del señor Carmona es novedosa, mantiene el sistema tradicional de la norma de clausura de la ley y de las materias señaladas en forma no taxativa. Cree también que la Comisión debe resolver previamente si lo que se pretende es continuar con el sistema tradicional, o si se desea innovar en la materia.

El señor CARMONA se declara partidario de innovar y de señalar qué materias deben ser específicas de la ley y cuáles deben ser entregadas a la potestad reglamentaria. Agrega que como todavía no ha sido resuelto el problema, él se ha basado en la forma tradicional contenida en el texto constitucional de 1925 para proponer su esquema y señalar qué materias serán propias de ley y cuya iniciativa corresponderá al Presidente de la República, a fin de que los parlamentarios sepan que no tienen injerencias respecto de ellas.

El señor ORTUZAR (Presidente) sugiere encomendar el estudio pertinente a los señores Bertelsen y Lorca, y recuerda que fue el primero de ellos quien planteó en la Comisión la necesidad de señalar taxativamente las materias que pueden ser objeto de ley, la posibilidad de ampliar la potestad reglamentaria y permitir que el Presidente de la República pueda dictar normas con fuerza de ley.

La señora BULNES hace presente que si bien anteriormente señaló los inconvenientes que podría acarrear la disolución del Congreso por parte del Jefe del Estado, al estudiar el sistema de los partidos políticos y el sistema electoral concluyó que es menester otorgar tal facultad al Primer Mandatario, aun cuando el régimen presidencial no quede configurado en la forma tradicional.

El señor ORTUZAR (Presidente) señala que, de la entrevista sostenida con el Jefe del Estado, se deduce que él considera fundamental la existencia de esa atribución y, más aún, cree que debería hacer uso de ella, no una vez, sino dos durante su mandato, aun cuando en definitiva le pareció razonable que fuera

por una sola vez.

El señor CARMONA manifiesta que las normas vigentes respecto de la formación de la ley —sin haber oído una opinión distinta en la Comisión al respecto— no han variado, y se mantiene la forma tradicional que- involucra a ambas Cámaras.

El señor ORTUZAR (Presidente) considera necesario consignar en la misma Carta Fundamental la creación de las comisiones técnicas integradas por especialistas en la Cámara de Diputados, para que las recomendaciones de tales organismos sean oídas.

El señor CARMONA recuerda la existencia de una disposición aún vigente, fruto de la reforma constitucional de 1969, que está tomada de la Constitución italiana, donde se establece que algunos proyectos de ley que sean despachados por las Comisiones deben ser considerados como despachados por la Cámara, y ciertas limitaciones y requisitos a las iniciativas de ley que no pueden estar sujetas a tal tratamiento. Cree necesario también que la Comisión se pronuncie al respecto, pues, tal como está redactada la norma, es un tanto engorrosa.

—Se da lectura al inciso tercero del artículo 51 del texto constitucional vigente.

El señor ORTUZAR (Presidente) estima que la norma establecida señalaba que la discusión correspondía a las Comisiones en la respectiva Cámara y que, si el informe respectivo merecía objeciones dentro del plazo de cinco días, el proyecto debía conocerlo necesariamente la Sala.

El señor LORCA cree conveniente ampliar el sentido de la disposición, porque las discusiones promovidas en el hemiciclo constituían sólo una repetición inútil de los mismos argumentos expresados en las comisiones.

El señor ORTUZAR (Presidente) consulta al señor Carmona cuáles son las modificaciones que se introducirían al precepto, manteniendo la idea esencial.

El señor CARMONA dice que sería útil saber previamente cuáles son las materias propias de ley, ya que, a su juicio, la enumeración podría parecer insuficiente.

El señor LORCA considera que el precepto es demasiado taxativo y que contiene demasiados detalles.

El señor CARMONA advierte que la idea nunca se puso en ejecución, ni en la Cámara ni en el Senado.

El señor BERTELSEN manifiesta que esto habría que meditarlo, por estar muy relacionado con algo dicho por el señor Díez, quien propuso que las Comisiones parlamentarias estuvieran integradas, no sólo por los parlamentarios, sino también por personas con conocimientos en cada una de las materias sobre las que se estuviera legislando y por representantes de los sectores sociales interesados. Agrega que, si todos los miembros tienen derecho a voto, será muy fuerte la tendencia de llevar al pleno la revisión de los acuerdos cuando un sector, en minoría en la comisión, crea tener mayoría en la Cámara. Dice que es una circunstancia que se sobrepone a la norma constitucional pensada para una comisión que refleje necesariamente las mayorías y minorías políticas imperantes en la Sala.

El señor CARMONA se declara partidario de eliminar el precepto, porque sólo producirá resultados en relación a las cuestiones de mínima importancia, o de que estas últimas no correspondan al conocimiento del Congreso Nacional. Añade que la disposición sólo se refería a lo que se denominaba Tabla de Fácil Despacho o de Despacho Inmediato en la Cámara de Diputados, que incluían materias que no merecían un mayor análisis, según lo que interesaba a un grupo u otro. Considera que lo anterior es propio de la potestad reglamentaria y no de la competencia de la Cámara.

El señor ORTUZAR (Presidente) dice que el planteamiento del señor Bertelsen es muy interesante en cuanto a la conveniencia de que la Cámara requiera de un quórum especial, que podría ser la mayoría de Diputados en ejercicio u otro superior, para apartarse de un informe de su comisión apoyado por la unanimidad de las personas capacitadas que intervinieron en su elaboración. Destaca el interés de considerar el problema desde ese ángulo, porque no parece lógico que la Sala prescinda por una simple mayoría, que puede ser política, de la opinión de los integrantes de las comisiones técnicas.

El señor BERTELSEN advierte que la Carta Fundamental no puede regular con detalle el proceso legislativo. Reitera su opinión personal de que debe estructurarse una Constitución que en su gran mayoría, contenga normas generales, porque, de lo contrario, un texto detallista sólo conducirá a conformar un sistema político muy rígido y que será preciso modificar continuamente, con su consiguiente desprestigio. Piensa, sí, que en varios puntos se requerirá establecer la existencia de leyes orgánicas o complementarias de la Constitución, idea ya acogida en la Carta francesa de 1958. Específicamente, cree aconsejable que el procedimiento legislativo sea regulado por una ley orgánica, y no por los meros reglamentos de las Cámaras, porque ello da mayores garantías de que la tramitación de las leyes se ajustará al espíritu de la Constitución.

El señor CARMONA declara ser partidario de las leyes orgánicas. Comparte, por

lo tanto la idea de que la formación de las leyes sea materia de una de ellas, así corno también lo relativo a las Comisiones técnicas. A mayor abundamiento y por vía ejemplar, señala que la Constitución francesa de 1958 encomienda a este tipo de leyes asuntos tan importantes como la duración de los poderes de cada Asamblea legislativa, el número de sus miembros, la forma de elegir a sus reemplazantes, etcétera.

El señor LORCA destaca la conveniencia de que la constitucionalidad de las leyes orgánicas sea revisada o controlada por el Tribunal o Corte Constitucional, procedimiento que ha tenido gran éxito en Francia desde su implantación por la Constitución de 1958.

El señor ORTUZAR (Presidente) expresa tener dudas acerca de la necesidad de este trámite, pues no ve la razón por la cual una ley constitucional, si se ajusta al procedimiento y a los quórum establecidos, deberá ir necesariamente al Tribunal Constitucional, aunque nadie haya planteado cuestión alguna de inconstitucionalidad.

La señora BULNES arguye que para ello hay una razón de fondo, derivada de que las leyes constitucionales poseen un rango y una jerarquía diferentes de los propios de las leyes ordinarias. Explica que en este caso se requiere el control previo de la constitucionalidad a fin de que el problema de inconstitucionalidad no se produzca entre la ley ordinaria y la ley complementaria.

El señor BERTELSEN añade que las leyes orgánicas, complementarias o constitucionales son, en cierta manera, el desarrollo o la deducción natural del precepto constitucional, el cual, a su juicio, debe ser breve, sencillo, claro, de vasto alcance. Como la ley orgánica es el complemento indispensable de la norma constitucional, es preciso, dice, que haya plena certeza sobre su concordancia con esta última. Concluye que tal seguridad jurídica de rango constitucional sólo se puede lograr cuando el órgano contralor de la constitucionalidad emite un pronunciamiento definitivo sobre el particular. Juzga indispensable alcanzar las mayores garantías acerca de la "racionalidad" de la ley, en el sentido de "ordenación racional dirigida al bien común", según la concepción tomista, no tanto en quien la aprueba, que es la idea del voluntarismo, sino a través de alguien que examine su fondo.

El señor ORTUZAR (Presidente) precisa que su duda se refiere a si este examen debe ser necesariamente previo y verificarse en todo caso, aun cuando no se haya planteado cuestión de inconstitucionalidad alguna, o si sólo debe tener lugar cuando ésta se plantee, sea por algún parlamentario o por el Presidente de la República. En efecto, se pregunta: si la Cámara y el Senado pueden hacer la Constitución, ¿por qué, con los mismos requisitos u otros

similares, no pueden dictar las leyes complementarias o básicas?

El señor LORCA opina que la Comisión se está perdiendo en un detalle, pues a su juicio, el fondo del problema está en determinar qué es materia de ley, si ello significará ampliar la potestad reglamentaria del Presidente de la República y si se llevará a la práctica la idea de la "legislación residual" planteada por el señor Bertelsen.

El señor CARMONA, por otra parte, considera indispensable establecer en la Carta Fundamental la obligatoriedad de constituir Co- misiones Mixtas en caso de divergencias o de proyectos de ley muy complejos, para evitar un problema que fue muy común: el de que, pese a haber aprobado ambas Cámaras la idea de legislar, algunas leyes no podían aplicarse en el hecho debido a que discrepancias producidas respecto de un artículo básico y que generaban sucesivas insistencias impedían la aprobación de él.

Ante una consulta de la señora Bulnes, explica que dichas Comisiones tendrían mayores facultades que las ya conocidas.

El señor ORTUZAR (Presidente), por estimar conveniente que el señor Carmona la tenga presente en su estudio, le entrega una indicación que sobre las leyes complementarias constitucionales formuló el profesor Guzmán Dinator durante el análisis de la reforma del Presidente Frei.

El señor CARMONA señala que luego viene lo relativo a los vetos y, a continuación, lo atinente a la formación y tramitación de ciertas leyes especiales —entre ellas, las orgánicas y la Ley de Presupuestos—, a fin de evitar su dispersión en la Carta Fundamental. Agrega que por último está el tema de la Reforma de la Constitución, que debe figurar, no en el Titulo en referencia, sino en la parte final de aquélla,

Tocante al veto, sostiene que algunas materias específicas —sobre Seguridad, Defensa, etcétera— requerirán obligatoriamente unas consultas previas al Consejo Nacional de Seguridad.

El señor ORTUZAR (Presidente) opina que también deberá tenerse a mano la jurisprudencia de las Comisiones de Constitución, Legislación y Justicia de ambas Cámaras, pues muchas veces' hubo problemas constitucionales interpretativos en cuanto a la facultad de veto.

—Se encomienda al señor Carmona dar forma a su Memorándum a base del esquema que elaboró, para volver sobre el particular luego de oír las exposiciones de Los demás miembros de la Comisión acerca de sus respectivas materias.

El señor BERTELSEN informa que está parcialmente estudiado lo relativo a Gobierno, Tribunal Constitucional y Seguridad Nacional, sobre todo las dos primeras materias. Respecto de la última, cree indispensable oír antes la exposición sobre el futuro Parlamento, por cuanto ahí se dará un nuevo enfoque al funcionamiento de los poderes públicos. Piensa que Seguridad Nacional y Tribunal Constitucional deben verse después de los temas Gobierno y Parlamento.

Con relación al capítulo Gobierno, estima que - debe comenzar con una norma de carácter general que indique como propio del régimen presidencial que la actividad de gobierno pertenece al Presidente de la República, lo cual significa que su labor no consiste sólo en ser ejecutor de las leyes. Agrega que "gobierno" —acogiendo algunas opiniones doctrinales de profesores, en especial españoles— es determinar, dirigir y coordinar la política general del país, todo lo cual se proyecta en diferentes tipos de atribuciones.

Señala que luego vendría el sistema de elección del Presidente de la República, similar al existente en la Constitución francesa de 1958, reformado por referéndum. Destaca que tiene ciertas reservas sobre el procedimiento de elección por sufragio universal, por cuanto da lugar a prácticas demagógicas que también se pueden apreciar en otros países, y que, por eso preferiría que la elección se efectuara, no por las Cámaras, sino por un cuerpo electoral más restringido, de unos pocos miles de personas.

Sostiene que habiendo sometido el Jefe del Estado a una consulta nacional la continuidad del proceso de institucionalización del país, ha quedado decidido para el futuro, aunque no se haya dicho, que la nueva Constitución debe ser aprobada mediante sufragio universal y que en esa forma la ciudadanía elegirá al próximo Presidente de la Republica. Señala que su informe incluirá, en consecuencia, la elección directa por sufragio universal, de acuerdo con el sistema de dos vueltas, y que colocaría su proposición por si en ciertos temas se sugirieran alternativas al Primer Mandatario.

En cuanto a los requisitos para ser elegido Presidente de la República, que deben figurar en la Constitución, dice que con el señor Lorca examinaron las indicaciones contenidas en el memorándum enviado a la Comisión por el Presidente con fecha 10 de noviembre del año pasado, encontrando que era muy difícil, por no decir imposible, concretar en preceptos jurídicos la idea señalada: "Revisión del sistema para elegir Presidente de la República, ya que la importancia de sus funciones puede hacer fracasar todo el régimen institucional, si dicho cargo llega a ser ejercido por una persona que no ofrezca plenas garantías para su subsistencia. No basta con impedir que un candidato llegue al Poder con una votación minoritaria. Hay que estudiar a fondo el punto, para asegurar que la generación del Presidente de la República no sea

expresión de una decisión muchas veces irracional o meramente emocional, sino de la voluntad más profunda de la Nación".

Como el factor emocional se ha descartado —era lo que lo inclinaba a no ser partidario del sufragio universal en este caso—, estima que no podrían precisarse, a nivel constitucional, ciertos requisitos de idoneidad que limitarían el número de candidatos —como sería, por ejemplo, la exigencia de ser profesional—, que excluirían de la posibilidad de presentar su candidatura a la Presidencia de la República a personas de indudables méritos o con experiencia gubernativa. Para evitar que una persona que constituya un peligro para la estabilidad institucional ocupe el cargo de Jefe de Estado, cree conveniente establecer la posibilidad de que una persona, al momento de inscribir su candidatura —y no después de ser elegida, porque el pronunciamiento electoral haría inviable la fórmula—, sea excluida, ya por el Tribunal Constitucional, ya por el Consejo de Seguridad Nacional, por trasgredir el precepto tan genérico del inciso segundo del artículo 11 del Acta Constitucional Nº 3: "Todo acto de personas o grupos destinado a difundir doctrinas que atenten contra la familia, propugnen la violencia o una concepción de la sociedad fundada en la lucha de clases, o que sean contrarias al régimen constituido o a la integridad o funcionamiento del Estado de Derecho, es ilícito y contrario al ordenamiento institucional de la República".

El señor ORTUZAR (Presidente) acota que al Presidente de la República le pareció interesante la posibilidad de que en la primera elección el Consejo de Seguridad Nacional pudiera intervenir en este sentido y de que, posteriormente, la decisión recayera en el Tribunal Constitucional previo informe del Consejo de Seguridad Nacional.

El señor BERTELSEN dice que, no obstante ser de gran trascendencia la norma del inciso segundo del artículo 11 del Acta Constitucional Nº 3, sería más conveniente una disposición de defensa o de protección constitucional como la del artículo 18 de la Ley Fundamental de Bonn de 1949, que permite privar de sus derechos esenciales —derecho de enseñar, libertad de reunión, libertad de expresión, etcétera— a una persona que por sus actos o por sus ideas se haya manifestado enemiga del régimen liberal democrático, decisión que adopta el Tribunal Constitucional. Destaca la conveniencia de desarrollar el precepto genérico ya mencionado, proyectándolo a la generación de los órganos del Estado y, en concreto, a la del Presidente de la República, lo que haría más operativo el inciso segundo del artículo 11 del Acta Constitucional Nº 3. Señala que, en nuestro caso, la decisión respectiva sólo podrían adoptarla o el Tribunal Constitucional o el Consejo de Seguridad Nacional, siendo de toda conveniencia que tal pronunciamiento se tome en el momento de presentarse una persona como candidato y no después, como sucedía en la Ley de Defensa Permanente de la Democracia.

El señor CARMONA cree absolutamente necesario establecer en esta materia una especie de control ejercido por el Tribunal Constitucional previo informe del Consejo de Seguridad Nacional. Sugiere que la intervención del Tribunal Constitucional se haga efectiva ante denuncias concretas de cualquier persona y no de oficio.

El señor GUZMAN discrepa de tal planteamiento y considera que todo postulante debe contar con la aprobación del órgano que para tal efecto se acuerde. Tampoco estima eficaz el derecho a veto en este caso por cuanto siempre habrá renuencia en su aplicación, y opina que, al existir la obligación de calificar la inscripción de los candidatos, será más fácil rechazar una postulación. Considera inútil establecer un completo cuadro de protección democrática, si, en el hecho, una persona de ideas totalitarias o contrarias a las bases institucionales del país, tuviera fácil acceso a la Presidencia de la República. Por ello, se declara partidario de que la entidad llamada a decidir sobre la materia se pronuncie específicamente respecto de todas las postulaciones, como requisito básico para la inscripción, sin perjuicio de que las personas puedan presentar denuncias al tribunal o hacer llegar sus opiniones, cuando lo estimen necesario.

Recuerda que, junto a los señores Ortúzar y Díez, al desarrollar la parte que les correspondió, planteó la tesis de que el Tribunal Constitucional debería abocarse sólo a las materias de naturaleza jurídica y no tratar problemas de índole política propios de organismos como el Senado, en algunos casos, y el Consejo de Seguridad Nacional, en otros. Por razones de imagen, tanto nacional como internacional, no se declara partidario de otorgar facultades en este sentido a este último organismo, y expresa sus dudas en cuanto a conferirlas al Tribunal Constitucional, el que, por su naturaleza, debiera ser reservado para intervenir en problemas jurídicos. Destaca que no se trata de determinar si una persona ha incurrido o no en algún delito que la haga acreedora a una condena judicial, sino que se están refiriendo a alguien que, por su conducta política y trayectoria pública, constituya un serio peligro para la institucionalidad del país, como el caso de Salvador Allende o Luis Corvalán. Acota que este último, por ser miembro del Partido Comunista podría ser excluido por militar en una colectividad totalitaria, pero señala que el problema también se produce por una candidatura aparentemente independiente.

Dice quedar a la espera de la composición que se propondrá para el Tribunal Constitucional, materia que también abordaron, aunque no les correspondía por la importancia que ella reviste. Agrega que, en todo caso, cualquiera que sea su forma de integración, deberán definir sus atribuciones y tomar conciencia de que esta facultad no es de carácter judicial ni jurisdiccional, sino que prudencial y política.

La señora BULNES manifiesta que los profesores que intervinieron en el trabajo que sobre este punto presentará la Universidad de Chile, estimaron, por unanimidad, que tanto las postulaciones a la Presidencia de la República como al Parlamento deberían contar con la aprobación del Consejo de Seguridad Nacional. Acota, sí, que uno de los participantes se declaró partidario de que ella debería provenir más bien del Tribunal Calificador de Elecciones, entidad que dispondría de mayores atribuciones y facultades fiscalizadoras respecto de la actividad de los partidos y las candidaturas. A su juicio, éstas deben tener la aprobación del Consejo de Seguridad Nacional, pero hubo opiniones de que ella debería corresponder al Tribunal Calificador de Elecciones con informe del Consejo de Seguridad Nacional. Considera que todos estos resguardos podrían desvirtuarse por la vía de las candidaturas independientes, por lo cual considera imprescindible el informe del órgano de seguridad, por lo menos en una primera etapa.

El señor ORTUZAR (Presidente) estima que hay coincidencia en cuanto a establecer una calificación previa, especialmente en lo atinente al Presidente de la República, y sugiere posponer el debate hasta conocer el informe que sobre el particular ha elaborado la señora Bulnes.

La señora BULNES hace presente su inquietud ante la posibilidad de que el Tribunal Constitucional tenga atribuciones sobre aprobación de candidaturas y fiscalización de partidos políticos, y señala que, por ello, patrocinaron la idea de encomendar tales funciones al Tribunal Calificador de Elecciones.

El señor LORCA estima que produciría mala imagen el hecho de que el Consejo de Seguridad contara con facultades para rechazar una candidatura. A su juicio, debería intervenir un organismo distinto y buscarse una fórmula mixta, con el objeto de que la resolución no fuera tomada sólo por el Consejo de Seguridad.

El señor BERTELSEN concuerda con el señor Guzmán y, por lo tanto, discrepa del señor Carmona en cuanto a que el pronunciamiento del Consejo de Seguridad Nacional debe ser indispensable para toda candidatura, con lo cual el trámite se hace menos odioso.

El señor CARMONA advierte que en el caso especifico de Salvador Allende en las elecciones presidenciales de 1970, de todas maneras habría sido aprobado como candidato por sus antecedentes personales y políticos, motivo por el cual señala que su propósito es dar la posibilidad de que los particulares o las personas interesadas hagan las denuncias del caso ante el organismo encargado de velar por el sistema.

El señor BERTELSEN estima que se pueden combinar ambas ideas

reconociendo que no tiene inconveniente en aprobar la del señor Guzmán —que califica de muy buena— de hacer obligatorio el trámite de aprobación de un candidato, dejando tal sistema como norma en la vida institucional chilena. Sugiere complementar la proposición del señor Carmona estableciendo un plazo para que el Consejo de Seguridad Nacional pueda pronunciarse, con la posibilidad de que los interesados puedan aportar antecedentes.

No concuerda en que la exclusión de determinadas personas como candidatos sea sólo un problema de prudencia política y no jurídico, citando al respecto la establecido en el inciso segundo del artículo 11 del Acta Constitucional Nº 3, el cual califica de ilícita y contraria al ordenamiento institucional de la República la actividad de personas o grupos que difundan doctrinas contrarias al régimen constitucional. Dice que, por tal razón y en pureza doctrinaria, el problema es de carácter jurídico-constitucional, como precisamente lo ha entendido la Constitución alemana al dar la posibilidad de que el Tribunal Constitucional Federal declare la disolución de los partidos políticos contrarios al régimen y aplique el artículo 18 de la misma para privar a personas del ejercicio de ciertos derechos por haber abusado de ellos mediante la propagación de ideas o la ejecución de actos contrarios al régimen constitucional.

Concuerda con el señor Guzmán en cuanto a que será más difícil para un Tribunal Constitucional pronunciarse sobre la exclusión de la candidatura de determinadas personas, en vez de que lo haga un Consejo de Seguridad Nacional, razón por la cual cree oportuno buscar una redacción conforme a la cual haya un pronunciamiento de un Tribunal Constitucional, basado en un informe del Consejo de Seguridad. Considera que, al redactar una norma más desarrollada que la establecida en el Acta Constitucional Nº 3, y en concordancia con lo prescrito en la Constitucional alemana, no se podría presentar el problema de no incluir como candidatos a ciertas personas ya privadas con anterioridad del ejercicio de ciertos derechos.

La señora BULNES estima que se desvirtúa del todo la jerarquía y las funciones de una Corte Constitucional al entregarle el tipo de funciones de que se trata, concordando en todo caso con el hecho de que puede dar una mala imagen el que tal decisión recaiga en el Consejo de Seguridad Nacional.

Propone reestudiar las atribuciones del Tribunal Calificador o crear otro organismo, con el objeto de no dar esa misión a una Corte Constitucional, evitando mezclar materias que son de neto carácter político. A su juicio, el Tribunal Calificador debería ejercer cierta fiscalización sobre las actividades políticas y tener el tipo de atribuciones en debate.

El señor ORTUZAR (Presidente) recuerda que, al pensar en la existencia de un Tribunal Constitucional, siempre la Comisión estimó que entre sus atribuciones

estaría la de pronunciarse sobre si ciertos partidos, organizaciones o movimientos eran contrarios o no al régimen democrático, por lo cual estima que no deja de ser cierto que la infracción al inciso segundo del artículo 11 del Acta Constitucional Nº 3, constituye un aspecto netamente jurídico. Sin embargo, encuentra razón al señor Guzmán en cuanto a que también implica un aspecto sustancialmente político.

Declara no rechazar la idea de que sea el Tribunal Constitucional el que se pronuncie en conciencia, previo informe del Consejo de Seguridad Nacional.

El señor BERTELSEN dice que, si se va a establecer un Tribunal Constitucional, no se puede dejar de pensar que sus decisiones tendrán indudables efectos políticos y que ellas darán origen a polémicas públicas, como sucedió, por ejemplo, con la declaración de incompetencia de dicho tribunal sobre el problema de la reforma constitucional relacionada con las tres áreas de la economía.

El señor ORTUZAR (Presidente) anota que también resulta difícil concebir un Tribunal Constitucional que no tenga como misión defender precisamente la institucionalidad en sus bases esenciales.

El señor GUZMAN considera indiscutible que entre las facultades del Tribunal Constitucional, de naturaleza jurídica, haya algunas con efectos e implicancias políticas muy importantes, lo cual no le merece reparo alguno, porque ello es imposible de evitar.

Agrega que eso también ocurre con la facultad que ejercen la Corte de Apelaciones y la Corte Suprema, pues no hay duda de que cuando la primera da lugar o rechaza el desafuero de un parlamentario, está ejerciendo una facultad de naturaleza jurisdiccional que, evidentemente, genera efectos políticos importantes. En su opinión, no hay que confundir si el ejercicio de la facultad es de índole política, o si es de naturaleza jurídica y genera efectos políticos, pues son dos cosas completamente distintas.

Expresa que luego de las conversaciones tenidas con los señores Ortúzar y Díez, que se tradujeron en un trabajo conjunto, proponen a la Comisión un criterio en el sentido de que el Tribunal Constitucional debería tener funciones de naturaleza eminentemente jurídica, que no debería encargársele el conocimiento de asuntos de índole política por la composición que tendría y por las funciones que está llamado a cumplir en la vida del país, y que debían crearse otros órganos para ejercer esas funciones que tuviesen una connotación fundamentalmente política.

Manifiesta que, a la luz de los conceptos emitidos, la aceptación de una

candidatura a la Presidencia de la República es una decisión que entiende referida a un aspecto netamente político, cual es que no puede ser candidato a la Presidencia, ni pudo haberlo sido en el pasa-do, una persona que esté judicialmente condenada en términos tales que los derechos que emanan de su ciudadanía no estén vigentes para ella. Admite que el artículo 11 del Acta Constitucional Nº 3 —que espera se convierta en disposición permanente de la futura Carta, por ser una disposición clave de todo el ordenamiento constitucional nuevo que se está creando— configura con la calidad de delitos contrarios al ordenamiento constitucional de la república una serie de conductas que signifiquen atentar contra las bases de la institucionalidad. Advierte que la única eficacia práctica de la norma reside en fijar los criterios constitucionales para que el legislador configure los tipos penales correspondientes a esas conductas y les asigne la pena correspondiente. Añade que, si como resultado de ella; o de su complementación por la ley penal, una persona es condenada por incurrir en alguna de esas conductas, quedará privada de la posibilidad de aspirar a la Presidencia de la República en razón de estar condenada en términos generales. Pero advierte - que puede ocurrir el caso de un individuo que haya desarrollado actos que no lleguen a constituir delitos y que, por lo tanto, desde el punto de vista estrictamente judicial, no esté condenado, o, inclusive, pueda haber sido absuelto, y que, sin embargo, desde el punto de vista político, lo obrado por esa persona constituya una conducta inaceptable para el ordenamiento institucional.

Piensa que, sin perjuicio de lo sostenido por el señor Bertelsen en cuanto a que las protecciones a la democracia establecidas por el Acta Constitucional aludida dificultan enormemente la posibilidad de que llegue a ser Presidente de la República una persona que atente contra las bases de la institucionalidad, dicha norma debe ser considerada insuficiente. Añade que, por eso, se están analizando los mecanismos que específicamente califiquen cada candidatura, pues no se puede correr el riesgo de que postule alguien que no sea idóneo para el ordenamiento institucional que rige.

Por las razones anteriores, se declara partidario —en principio— de que el organismo llamado a resolver el asunto sea el Consejo de Seguridad Nacional, el Tribunal Calificador de Elecciones, o una combinación de ambos. Cree importante también tener clara la imagen que presentaría una disposición que entregara esa materia al Consejo de Seguridad Nacional y la composición de éste, pues no es posible asignar funciones si no se conoce la naturaleza y composición de los organismos que las ejercerán.

El señor LORCA informa que, junto con el señor Bertelsen, han estudiado el asunto y sugieren que sea el Tribunal Constitucional el organismo que resuelva el problema derivado de la privación de los derechos constitucionales y de las infracciones al artículo 11 del Acta Constitucional Nº 3, y que, respecto de su

composición, piensa que debe estar integrado por nueve personas, un tercio de las cuales sería designado por el Presidente de la República, otro tercio por el Congreso Pleno, y el resto, por la Corte Suprema, debiendo reunir determinados requisitos que luego señalará en detalle.

El señor ORTUZAR (Presidente) considera que, luego de los planteamientos formulados por el señor Lorca, el asunto dependerá fundamentalmente de la composición que tendrá el Consejo de Seguridad Nacional o el Tribunal Constitucional. No concuerda con el señor Guzmán en cuanto a que esta atribución destinada a defender las bases esenciales de la institucionalidad sea eminente y exclusivamente política, pues sería grave dar tal discrecionalidad a ese organismo que, en definitiva, pudiera objetar a cualquier persona su postulación a la presidencia de la República. Sin embargo, y sin perjuicio de haber contribuido al acuerdo de que el Tribunal Constitucional conozca asuntos jurídicos, no le repugna la idea de que dicho organismo pueda conocer el día de mañana esta calificación que implica el ejercicio de una atribución que tiene carácter político y jurídico a la vez y que está destinada a defender precisamente las bases esenciales de la institucionalidad. En todo caso, piensa que ello dependerá de la conformación que se dé al Consejo Superior de Seguridad Nacional, pues, si se le otorga una como la que se había pensado, es evidente que estará en mejores condiciones de ejercer dicha atribución, aun cuando teme que, no obstante estar integrado por representantes de instituciones como la Corte Suprema, o el Senado de la República, o los designados por el Presidente de la República, en definitiva dé una imagen desfavorable ya que podrá decirse que son las Fuerzas Armadas las que calificarán, "in aeternum" quien será el Presidente de la República en el régimen institucional chileno.

El señor BERTELSEN concuerda en que existen decisiones jurídicas y políticas; que la segunda es aquella basada en un juicio de prudencia sobre la conveniencia o la bondad de una decisión, mientras que la jurídica se pronuncia sobre la licitud de una conducta. Dice haber entendido siempre que uno de los grandes adelantos de las Actas ha sido hacer aplicable el Derecho Constitucional, en forma directa, a todos los organismos y las personas, como lo señala el Acta Constitucional Nº 2. Por eso, considera que el artículo 11 impone una obligación jurídica a todos los habitantes de adecuar su conducta a esos preceptos y que no se trata de una simple guía para el legislador.

Cree que quien realiza una conducta contraria a las normas de la Carta Fundamental, por sus ideas o actuaciones, incurre en una actividad jurídicamente inconstitucional que debe ser calificada como tal por alguien. Agrega que el ejemplo más claro al respecto es el de la Constitución de Alemania Federal, que priva de ciertos derechos a las personas que se encuentran en este caso. Señala que aquí se quitaría la atribución que, en

principio, tiene todo ciudadano chileno de ser candidato a la Presidencia de la República.

A su juicio, éste es un problema jurídico, si bien con indudable trascendencia política, en el que tal vez sea más fácil que intervenga en el veto de un nombre un organismo como el Tribunal Constitucional. Piensa, conjuntamente con el señor Lorca, que este último debería tener una composición tripartita: parte de sus miembros se designarían a proposición del Presidente de la República; otros, del Congreso, y los restantes, de la Corte Suprema, y la idoneidad jurídica se manifestaría por el ejercicio continuado de la profesión o por el desempeño de Una cátedra de Derecho Público.

En cuanto al Consejo de Seguridad Nacional considera que debe estar integrado, no en forma exclusiva, pero sí preponderante, por miembros de las Fuerzas Armadas.

El señor GUZMAN concuerda plenamente con el señor Bertelsen en el sentido de que la infracción al artículo 11 del Acta Constitucional Nº 3 es de naturaleza jurídica y que su calificación es el ejercicio de una atribución de esa índole. Subraya que esa norma, tal como está y sin referirla a este tema, no tendría efectos prácticos si no se dicta una ley penal que configure el tipo delictivo y la pena correspondiente, porque no bastaría para que un tribunal aplicara una sanción.

El señor BERTELSEN concuerda en lo que se refiere a la aplicación de una pena, pero considera innecesaria una ley para privar de ciertos derechos constitucionales.

El señor GUZMAN desea ligar esta situación con un problema de imagen, de presentación y de comprensión ante la opinión pública chilena. Recuerda que en el juicio político consagrado en la Constitución de 1925, el ejercicio de la facultad de juzgar y la condena que pronunciaba el Senado no implicaban obligadamente que se hubiera cometido un delito, pues era perfectamente legítimo que los tribunales después absolvieran. Señala que la ciudadanía, sin embargo, entendió siempre esto de una manera distinta: se señalaba que el tribunal había absuelto a la persona y que el Senado, en cambio, la había juzgado y considerado culpable, como algo reprochable para éste, ya que los tribunales habían declarado después la "inocencia" del afectado.

Manifiesta que, del mismo modo, si a un precepto como el que se discute Se atribuyen efectos que pueden no implicar una sanción penal, se corre el peligro de que la opinión pública no lo entienda en forma adecuada, Agrega que si a las personas cultas les cuesta entender que las facultades propias del Estado de Sitio son de carácter preventivo y no significan que el afectado haya

cometido un delito, mucho menos comprenderán que este precepto afecte a alguien que no ha sido condenado. Expresa que está de acuerdo con el señor Bertelsen desde el punto de vista conceptual, pero que en el aspecto práctico surgirán los inconvenientes señalados.

El señor ORTUZAR (Presidente) dice que la solución es muy sencilla. Señala que, si bien el precepto del artículo 11 produce los inconvenientes mencionados y que la resolución del Tribunal Constitucional no puede quedar supeditada a la dictación de una ley que califique en qué casos existe delito contra el ordenamiento constitucional, podría consagrarse una norma que deje entregada al Tribunal la discrecionalidad de determinar si una persona significa o no un peligro para las bases esenciales de la institucionalidad, con lo que el mecanismo jurídico actuaría de una manera perfecta.

Reconoce que, cuando se trata de castigar un delito, debe existir una ley que lo tipifique en términos muy claros y explícitos, pero considera que en este caso no hay razón alguna para exigir esa condición. Concluye que es cuestión de dictar un precepto más adecuado, como lo sugirieron los señores Lorca y Bertelsen.

El señor GUZMAN indica que, en este caso, contrariamente a lo que ocurre con el artículo 11, la disposición pertinente y la facultad emanada de ella serán de naturaleza eminentemente política, y no jurídica.

Considera absolutamente fundamental, para resolver el problema, que la Comisión adopte un criterio respecto de la composición del Tribunal Constitucional y respecto de la composición del Consejo Superior de Seguridad Nacional. Para lo primero, no ve inconveniente alguno en entrar en el debate de inmediato; para lo segundo, propone invitar previamente a la Comisión al General Ramírez Pineda, a fin de que exponga su opinión sobre este punto, acerca del cual se ha estado trabajando en la Academia de Seguridad Nacional. Comenta que, en su calidad de profesor de la misma, no tiene la convicción de que los miembros de las Fuerzas Armadas conciban al Consejo Superior de Seguridad Nacional como un cuerpo en el cual ellas deban tener una representación exclusiva o siquiera preponderante. Señala que insisten mucho en que el principal encargado de velar por la seguridad nacional es el Presidente de la República; en que las Fuerzas Armadas deben tener, en una institucionalidad definitiva, un papel básicamente asesor y de control o de veto en circunstancias calificadas; en que la seguridad nacional es tarea que compete a todos los chilenos y a todas las instituciones del Estado. Piensa que podría encontrar perfecta acogida entre ellos una composición del Consejo en que, por ejemplo, un tercio de los miembros correspondiera a representantes de las Fuerzas Armadas y los otros dos tercios pertenecieran a los restantes organismos de la institucionalidad.

En cuanto a la composición del Tribunal Constitucional, hace constar que desea formular indicación para modificar la proposición del señor Lorca, con el fin de acercarla a la estructura a la cual se había llegado en días anteriores. Recuerda que ésta consistía en una integración de siete miembros: tres, que serían Ministros de la Corte Suprema y que serían designados, cada uno de ellos, por los dos tercios de los Ministros en ejercicio de la misma; dos, que serían designados por el Senado, por los dos tercios de sus miembros en ejercicio, sin que necesariamente fueren Senadores; uno, que sería designado por el Presidente de la República, con acuerdo del Senado, y un séptimo miembro, sobre el cual existía la duda de si debería ser un Oficial designado por el Estado Mayor de la Defensa Nacional o algún representante de otro órgano de la institucionalidad. Recalca que esta integración había sido pensada con vista a que, siempre que estuvieran los tres de acuerdo, los magistrados pudieran formar mayoría con cualquier otro voto.

El señor DIEZ, apartándose un poco de los razonamientos hechos sobre la calificación de las candidaturas a Presidente de la República, sugiere efectuar una especie de elección de dos grados o en dos etapas. A fin de aclarar su idea, recuerda la forma de designación del Secretario General de las Naciones Unidas y expresa que la aplicación de un sistema parecido a la elección presidencial pudiera ser mejor entendida por la opinión pública que el veto o la eliminación de candidatos por un Tribunal Constitucional o un Consejo Superior de Seguridad Nacional. Piensa que la fórmula podría consistir en disponer que el Presidente de la República será elegido por sufragio universal, pero que las candidaturas presidenciales deberán ser aprobadas previamente por el Senado. Hace notar que, en esta forma, a un problema político se le da una solución netamente política. Comprende que ella presenta una serie de riesgos; pero opina que, atendida la composición futura del Senado, si la mayoría de éste acepta a un candidato, querrá decir que el país está maduro para aceptar las ideas o las posibilidades de triunfo del mismo.

El señor ORTUZAR (Presidente) observa que la materia no ha sido presentada por el señor Bertelsen ni por el señor Guzmán como una facultad de veto del Tribunal Constitucional, sino como un trámite forzoso, obligatorio y normal, lo cual le parece del todo conveniente. Declara coincidir plenamente con el señor Guzmán en cuanto a que todas las demás disposiciones de protección de la democracia podrían constituir letra muerta si acaso en este lugar no se incluyese una disposición de gran eficacia. Dice que por ello está totalmente de acuerdo con la intervención del Consejo Superior de Seguridad Nacional y que su única preocupación se refiere al aspecto de la imagen.

El señor BERTELSEN manifiesta que le asiste una primera duda frente a la proposición del señor Díez. Ella deriva de que, conociendo a los políticos chilenos, cree que el Senado jamás rechazará a un candidato. Aún más, se

atrevería a decir que en 1970, si a alguno hubiera rechazado, habría sido a don Jorge Alessandri, y no a don Salvador Allende.

El señor GUZMAN comparte esta observación. No sólo estima que en 1970 le habría cerrado el paso a la candidatura de don Jorge Alessandri, sino que en lo futuro tendería a cerrárselo a cualquier personalidad fuerte. De ahí que la razón que tiene para oponerse a que el Presidente de la República sea elegido por el Congreso, la tiene también para oponerse a que éste autorice candidaturas presidenciales, pues los órganos políticos que ejercieran la facultad discrecionalmente, si tuvieran generación electoral, llevarían a la decisión elementos del todo ajenos a la finalidad perseguida.

Concluye sugiriendo dejar pendiente lo relativo al organismo hasta conocer la composición que se propone para el Consejo de Seguridad Nacional.

—Así se acuerda.

—Se levanta la sesión.

ENRIQUE ORTUZAR ESCOBAR
Presidente.

RAFAEL EYZAGUIRRE ECHEVERRIA
Secretario.

REPUBLICA DE CHILE

Actas Oficiales de la Comisión de Estudio de la Nueva Constitución Política de la República

SESION 345ª, CELEBRADA EN MARTES 4 DE ABRIL DE 1978

Prosecución del análisis general de los conceptos relativos a los Poderes del Estado y su ejercicio.

El Poder Ejecutivo o Gobierno; Presidente de la República; atribuciones.

La Comisión se reúne bajo la presidencia de don Enrique Ortúzar Escobar, con asistencia de sus miembros señores Raúl Bertelsen Repetto, Juan de Dios Carmona Peralta, Sergio Díez Urzúa, Jaime Guzmán Errázuriz, Gustavo Lorca Rojas y las señoras Luz Bulnes Aldunate y Alicia Romo Román.

Actúa de Secretario, don Rafael Eyzaguirre Echeverría y, de Pro-secretario, don Rafael Larraín Cruz.

El señor ORTUZAR (Presidente) declara abierta la sesión en el nombre de Dios.

Enseguida, hace presente que el señor Bertelsen en la sesión de la mañana estaba exponiendo los conceptos fundamentales sobre Gobierno, estudio que se le encomendó realizar junto con el señor Lorca.

El señor BERTELSEN, refiriéndose a las atribuciones presidenciales, señala que primero habría que consignar una norma de índole general, similar a la del actual artículo 71 de la Constitución Política, para indicar que el gobierno y la administración del Estado corresponden al Presidente de la República. Después —dice— se haría una enunciación de las principales facultades del Jefe del Estado, en consonancia con las de los otros órganos en el nuevo sistema institucional, siendo la primera de ellas coparticipar en la función legislativa, materia que se abordará al tratar el proceso de formación o tramitación de las leyes.

Indica que en segundo término sería preciso resaltar la potestad reglamentaria amplia que tendrá el Presidente de la República y precisar el deslinde entre el campo propiamente legislativo y el reglamentario; ver que la norma pertinente a las materias propias de la ley esté señalada en el capítulo de la formación de las leyes, e indicar, por exclusión, que el resto cae en el ámbito de la potestad reglamentaria.

Recalca que en la Carta Fundamental deberá establecerse un procedimiento, como el de la Constitución francesa de 1958, para resolver las dudas que en un momento dado puedan surgir acerca de si una materia es propia de la ley o del reglamento, con el objeto de solucionar potenciales conflictos.

Hace notar que, si se fortalece el poder presidencial asignándole una mayor amplitud a la potestad reglamentaria, se hace indispensable crear, como natural contrapartida, un sistema contencioso-administrativo, ya que, en caso contrario, puede producirse un rápido quiebre del Estado de Derecho. Destaca que Francia no ha tenido problemas de esta índole porque en ese país existe Consejo de Estado. Esta situación —añade— se prevé en el memorándum del Presidente Pinochet, el cual, después de señalar que hay que afianzar el sistema presidencial chileno, dice en la letra c) del número 5: "Como equilibrio

de una autoridad presidencial vigorosa, y a fin de evitar toda posible degeneración de su ejercicio en la arbitrariedad, es imprescindible establecer sistemas eficaces de control, especialmente en el ámbito contencioso administrativo".

Observa que una de las fallas del régimen establecido en 1925 fue la no existencia de una jurisdicción contencioso-administrativa; lo cual dejó en manos del Ejecutivo, sin un control eficaz, todo el campo del Gobierno.

Manifiesta que a continuación habría que especificar las atribuciones que competen al Presidente de la República en materia de conducción de la política internacional, donde la relación será con el Senado y no con una y otra rama del Congreso, como se dispuso en las Constituciones de 1833 y de 1925, por lo menos para la ratificación de los tratados internacionales, no así respecto del nombramiento de los embajadores, que requería sólo el acuerdo del Senado.

Una materia que representa una innovación en el Derecho Internacional Público de las últimas décadas y que a su juicio convendría incluir en la Constitución, es que no todo convenio internacional debe someterse a la aprobación previa de la Cámara correspondiente antes de su ratificación, porque algunos no necesitarían cumplir con ese requisito para entrar en vigencia.

En cuanto a las atribuciones de tipo militar del Presidente de la República, cree que la principal relación será con el Consejo de Seguridad Nacional. Pregunta si la Constitución adoptará algún resguardo para prever un probable descabezamiento político de las Fuerzas Armadas y si se mantendrá el sistema de la Carta de 1925 sobre nombramiento de los Oficiales superiores. Sostiene que a algunos sectores de las Fuerzas Armadas no les satisface esa disposición por la posibilidad de influencia política en la generación de los mandos de las respectivas instituciones.

A su juicio, también debe considerarse la facultad del Presidente de la República en cuanto a disposición y mando de la fuerza pública y la participación que en ello cabría a la Junta de Gobierno y al Consejo de Seguridad Nacional, punto en el cual incide el hecho de si tal Consejo estará integrado, entre otros, por los Comandantes en Jefe, o si existirá un Consejo de Comandantes en Jefe encargado del ejercicio de estas atribuciones de tipo militar.

Respecto de las facultades de tipo económico, plantea la tendencia predominante en el Derecho Público chileno de las últimas décadas: permitir que el Presidente de la República tenga atribuciones para fijar la política económica del país, problema que se relaciona, por una parte, con el de la

generación de la ley y, por otra, con la posible existencia de una autoridad monetaria independiente o con cierto grado de independencia, para evitar la degeneración de la democracia en demagogia.

En seguida, estima necesario incorporar las atribuciones del Presidente de la República atinentes a regímenes de emergencia.

El señor GUZMAN dice sentirse insatisfecho por lo aprobado ya en la Comisión en esta materia. Agrega que, a su modo de ver; no hay en este aspecto un criterio decantado en la Comisión y tampoco en el Gobierno ni en la conciencia jurídica del país.

El señor BERTELSEN expresa que no habría mayor innovación en cuanto a las atribuciones de tipo judicial del Presidente de la República, aunque, sí, aprovecha la oportunidad para manifestar su insatisfacción con lo ya despachado por la Comisión acerca de la función judicial. Le parece que no se ha aprovechado la ocasión para corregir ciertos defectos en la organización judicial chilena.

Dice que, por último, habría que introducir -las atribuciones políticas y gubernativas del Presidente de la República: nombramiento de los Ministros de Estado, designación y destitución de altos funcionarios, materia en la cual el Senado intervenía en ciertos casos. Considera que este tema se relaciona con el del Gobierno Interior, respecto del cual cabría preguntarse si se mantendrá el sistema introducido por el proceso de regionalización o si se le introducirán correcciones.

Estima conveniente eliminar de la Constitución algunas normas de menor significación o de detalle, como la atribución exclusiva del Presidente de la República para conceder jubilaciones, retiro y goce de montepío, o como la concesión de personalidad jurídica a las corporaciones privadas y la facultad de cancelarlas. Dice que nada se alteraría si estas facultades se encomendaran a otras autoridades.

En cuanto a la forma como se pondrán en práctica estas atribuciones presidenciales, destaca que una de las características de la nueva democracia es la de que será tecnificada, lo cual exige la participación de personas con experiencia en distintos campos, al menos como órganos asesores. Añade que de ahí surge la posibilidad de constituir ciertos consejos asesores del Ejecutivo, en el ejercicio de las atribuciones presidenciales. Al respecto, pregunta si convendría establecer un Consejo de Estado como cuerpo político consultivo de alta jerarquía en un régimen de tipo presidencial, con un Parlamento bicameral y con un Senado integrado, al menos en parte, por altas personalidades, y si tal Consejo de Estado sería incompatible con un Senado concebido en los

términos señalados. Estima que convendría disponer, no de un cuerpo consultivo de alta jerarquía, sino de un organismo jurídico que asesorara al Presidente de la República en una labor tan delicada como es la potestad reglamentaria, semejante a la de los Consejos de Estado europeos cuya misión es colaborar con el Ejecutivo en la elaboración de las normas jurídicas. Agrega que también existiría la posibilidad de constituir en algún sector del Gobierno un órgano asesor de materias económicas.

El señor ORTUZAR (Presidente) dice que en la conversación sostenida con el Presidente de la República, éste le reiteró su idea de que el Consejo de Estado podría transformarse en el Senado no elegido.

El señor BERTELSEN expresa que las normas finales relativas al Ejecutivo serían las concernientes a los Ministros de Estado y a las bases constitucionales de la Administración.

El señor ORTUZAR (Presidente) ofrece la palabra en debate general sobre el trabajo de los señores Bertelsen y Lorca, y aclara que se trata sólo de un anticipo del memorándum escrito que elaborarán posteriormente acerca de los conceptos básicos relacionados con el Gobierno.

El señor CARMONA dice estar cada día más convencido de que, dado el carácter que tiene en Chile el régimen presidencial, es necesario otorgar al Presidente de la República una categoría superior a la de simple Jefe de Gobierno, y estima factible diferenciar las atribuciones

que tiene en su calidad de Jefe de Estado y las que posee como máxima autoridad administrativa. Apunta al respecto que los delitos por los cuales se puede juzgar al Presidente de la República en el juicio político alcanzan tal gravedad, que se constituyen en atentados contra la nación y el Estado, y no guardan relación alguna con su condición de Jefe de Gobierno. Por eso estima que las normas establecidas en la Constitución francesa, según las cuales el Primer Mandatario es el supremo árbitro resguardador del cumplimiento de la Carta Fundamental y del funcionamiento regular de los Poderes del Estado, son muy adecuadas.

Sostiene que la conducción de las relaciones exteriores, que es otra de las atribuciones del Jefe del Estado, no puede estar sometida a las contingencias propias del Gobierno, y cree que, por la delicadeza de la materia, debería otorgársele una categoría superior. Piensa que en el mismo caso se encuentran las facultades legislativas del Presidente de la República y sus atribuciones judiciales.

Otra materia que a su juicio debería tener mayor rango es la relación existente

entre el Jefe del Estado y las Fuerzas Armadas, sobre todo ante la posibilidad de crear el Consejo de Seguridad Nacional, que estaría integrado por altos jefes en servicio activo, cuya permanencia en sus cargos depende actualmente de la voluntad del Presidente de la República. Opina que este problema debe ser resuelto a fin de dar a los miembros de ese organismo la suficiente independencia en sus actuaciones. Propone, como posible solución, que sus designaciones las hagan las propias Fuerzas Armadas; que se trate de personas con rango superior o comandantes en jefe, y que no puedan ser removidos sino con el acuerdo de sus respectivas instituciones, o del Senado.

El señor LORCA concuerda con la idea de que el Presidente de la República debe actuar como árbitro general de los destinos del país, y evitar lo sucedido a Mandatarios como los señores Frei y Allende, quienes, a la vez que Jefes de Estado, pasaron a convertirse en jefes de sus respectivos partidos. Considera evidente la necesidad de recalcar al máximo la calidad de árbitro que tiene el Presidente de la República.

El señor DIEZ estima delicado decidir sobre la calidad que tendrá el Presidente de la República, por cuanto si se considera un Jefe del Estado separado de su función de Jefe de Gobierno, entiende que debería haber un Presidente de la República y un Jefe de Gobierno, subordinado éste a aquél, lo cual supone un régimen parlamentario o semiparlamentario.

El señor ORTUZAR (Presidente) recuerda que el tema en debate se trató anteriormente y que en principio hubo acuerdo en la Comisión para estimar que no debería haber un Jefe de Gobierno distinto del Presidente de la República y del Jefe del Estado, por no avenirse con la idiosincrasia chilena.

El señor DIEZ se pregunta si la Comisión estará tratando de reglamentar el concepto de que el Presidente de la República, dentro de la libertad que le dan la Constitución y la ley, deba organizar su Gobierno conforme a ciertas pautas, lo cual, traducido en una reglamentación legal, a su juicio, le impediría ejercer su ministerio. Expresa su temor de que, por ser demasiado perfeccionista y tratar de prever todos los casos que se presenten, la Comisión haga una Constitución tan rígida y reglamentaria que, en el fondo, se separe la tarea política de la labor del Gobierno al impedir al Presidente de la República la realización de su política personal, sobre todo cuando en Chile la política ha sido y seguirá siendo conforme al sistema según el cual el Presidente de la República es el líder durante su mandato, dependiendo exclusivamente de él y de su prudencia la realización de su política interna y externa, conforme se presenten las circunstancias.

Considera complicada la materia, especialmente porque un cambio no estaría de acuerdo con la idiosincrasia del chileno, porque es difícil su reglamentación

y porque el pueblo entiende que el Presidente de la República ostenta a la vez el título de Jefe de Gobierno y Jefe de Estado por seis años, dependiendo de la prudencia suya independizar la gestión de su Gabinete.

El señor ORTUZAR (Presidente) recuerda que la Mesa sostuvo casi exactamente la misma posición que el señor Diez.

El señor GUZMAN pregunta al señor Carmona si no está propiciando ya la idea de separar al Jefe del Estado y al Jefe de Gobierno en dos personas distintas. Además, pregunta cuáles serían las diferencias jurídicas si se aprueba la idea de hacer coincidir ambos cargos en una sola persona.

El señor CARMONA responde que como Jefe de Estado el Presidente de la República es responsable por sus actos y puede quedar sometido a un juicio político, juicio que no lo afecta como Jefe de Gobierno. Añade que, por ejemplo, jamás se le podría destituir por haber hecho un mal Gobierno, pero sí por haber comprometido la seguridad y el honor de la nación y por haber atropellado gravemente la Constitución y las leyes, motivo por el cual cree perfectamente posible hacer el distingo de las atribuciones del Presidente de la República, sobre todo cuando como Jefe de Estado puede compartirlas o ser controlado en el ejercicio de ellas.

El señor ORTUZAR (Presidente) anota que eso dependería de la atribución que el Presidente de la República ejerza y no del nombre que tenga.

La señora BULNES recuerda que en la Comisión ya casi todos sus miembros se han pronunciado en favor de un sistema que implica la radicación en una persona de las calidades de Jefe de Estado y Jefe de Gobierno, aduciendo que es casi imposible pretender —como lo hace el señor Carmona— trazar una línea divisoria entre ambas condiciones, especialmente cuando algunas atribuciones son visualizadas claramente como propias de un Jefe de Estado y otras como las del Jefe de Gobierno, por todo lo cual estima más adecuado no hacer la división y mantener su responsabilidad en una sola línea.

El señor DIEZ concuerda con la señora Bulnes y plantea en seguida —como observación de carácter general— lo relacionado con la problemática del Gobierno y de la Administración. Agrega que el primero tiene dos aspectos claramente determinados, uno de los cuales dice relación a la conducción de la política exterior como Jefe de Estado, Dice que lo exterior ha ido cambiando de naturaleza de manera tal que no puede seguirse el régimen de la Constitución de 1925 por estar obsoleto al respecto. Puntualiza que aún se está operando sobre la base de que lo exterior de la República se limite a la aprobación de tratados y a discutir cuáles de ellos deben ir o no deben ir al Congreso Nacional; a la designación de embajadores, su responsabilidad y forma de

designación. Cree que tal punto de vista corresponde al primer cuarto de siglo, pero no a la actualidad, cuando los problemas de la política exterior han entrado tan hondamente en los ámbitos más delicados y profundos de la vida del país por la evolución de un mundo al que no se puede dejar de pertenecer. Agrega que Chile es miembro de organizaciones internacionales que cada día van adquiriendo más imperio, en lo jurídico y en lo real, que es lo que interesa en política.

Recuerda que hace algunos años el Papa Paulo VI intervino en las Naciones Unidas y habló del "poder supranacional establecido", de los ciudadanos internacionales que eran los estados, de las relaciones entre estos ciudadanos internacionales y el poder supranacional, de los derechos del poder mencionado, de los derechos y deberes de los estados miembros de la comunidad universal. Añade que esto constituye un orden perfectamente delineado y que, como decía Santo Tomás, primero está la familia, luego la comunidad nacional: hoy estamos en el orden de la comunidad internacional, y mañana estaremos en el de la comunidad espacial.

Por las razones expuestas, estima que en la Carta Fundamental es necesario establecer mecanismos que tengan efectos prácticos. Recuerda que Chile es miembro de varios organismos internacionales cuyas resoluciones, si bien no son obligatorias, son recomendaciones que, en la práctica, constituyen un compromiso del cual el país no puede desentenderse, como son las de Naciones Unidas, de la Organización de Estados Americanos, y de otros. Agrega que el país ha suscrito pactos, como el de derechos civiles y políticos, que obliga a rendir cuenta, a solicitud de organismos extranjeros, para comprobar si se están cumpliendo las garantías de la persona en el país. Añade que esos pactos ya están insertos en la realidad institucional y que será necesario llevarlos al futuro texto constitucional, pues no se puede prescindir de ellos.

Considera que la soberanía está limitada, ya que el Presidente de la República debe actuar en materias muy distintas de las propias de un tratado, como hacer una exposición ante un organismo internacional, o fijar el criterio del Gobierno ante organismos económicos internacionales, que tienen tanta o más importancia que la que tenía ayer un tratado. Por ello, cree que esa dirección de la política internacional que la Carta de 1925 entrega al Presidente de la República, en el nuevo ordenamiento constitucional debe quedar sujeta al consejo y conocimiento previo del Senado, y que la Comisión de Relaciones Exteriores de esa Cámara deberá tener más atribuciones que las que tuvo en el pasado, porque los problemas son cada día más complejos. Cree, asimismo, que el campo concejil de que hablaba el señor Bertelsen habrá que dividirlo, a fin de no tener un solo organismo, como ocurre hoy con el Consejo de Estado, y que deberá existir una Comisión Reglamentaria, una Comisión de Relaciones

Exteriores, una de Gobierno Interior, etcétera. Recuerda, también, que existe una serie de obligaciones emanadas de la suscripción de tratados con organismos como la OIT, que limitan la soberanía en materia de Derecho del Trabajo; o con el Fondo Monetario, relativas a compromisos en materia de política económica y financiera. Reitera que todo ello tendrá que estar de alguna manera inserto en la nueva Carta; que en la dirección de los asuntos exteriores el Senado deberá tener una atribución concejil cada vez mayor, y que el Presidente de la República deberá llevar las materias más delicadas de la política general del país a la aprobación del Senado antes de contraer compromisos internacionales que, a veces, se suscriben por un voto o con un simple discurso ante algún organismo mundial.

El señor ORTUZAR (Presidente) estima de interés lo expresado por el señor Díez respecto de la política y el manejo internacional que hacen en la actualidad los Jefes de Estado, y consulta si en la conducción de los asuntos sometidos a trámites previos de consulta al Senado, o a la Comisión de Relaciones Exteriores, no se estaría amarrando demasiado al Jefe del Estado respecto del manejo de los problemas del país.

El señor DIEZ argumenta que los países europeos, por ejemplo, son fundamentalmente parlamentarios, su política tiene la aprobación del Congreso y responde a la mayoría de él, pero que en el caso de Chile, donde el poder presidencial se asemeja al de los Estados Unidos, la situación es distinta, ya que el representante ante Naciones Unidas tiene calidad de miembro del Gabinete, su nombramiento debe ser aprobado por el Senado, tiene responsabilidad de Ministro de Estado y no de simple embajador, y toda la política del país en los organismos internacionales ha sido conocida y aprobada por la Comisión de Relaciones Exteriores del Senado, fundamentalmente, que tiene presencia directa en los organismos internacionales, pues nunca hay una delegación norteamericana que no esté integrada por el Presidente de la Comisión de Relaciones del Senado, o alguno de sus miembros, o por el Presidente de la misma Comisión de la Cámara de Diputados, o de algún miembro de ella. Agrega que hay una serie de cosas diferentes al caso chileno; que los Estados Unidos tienen más influencia, inclusive hasta de tipo presupuestario, pues no hay que olvidar que ese país aporta el 60 ó el 70°/a del financiamiento de los organismos internacionales.

El señor BERTELSEN considera de interés las expresiones del señor Díez, sobre todo porque él está viviendo la experiencia del funcionamiento de la vida internacional en Naciones Unidas y en los Estados Unidos, y cree que cuanto ha expresado en la. Comisión respecto de los nuevos criterios que deben imperar en la conducción de las relaciones y de la política internacional deberá ser considerado, Estima, sí, que Chile ha sido excesivamente generoso en toda su historia al comprometerse, más en lo formal que lo efectivo, en ciertos

principios de la comunidad internacional con consecuencias muchas veces graves, como que ha firmado cuanto tratado se le presentó teniendo en vista, generalmente, el ser el primero en el ámbito internacional en suscribirlos. Advierte sobre el peligro de ser más ingenuos aún y elevar a rango constitucional ciertas normas u obligaciones de derecho constitucional que amarren la gestión futura.

El señor DIEZ expresa que ello se evita actuando con prudencia, pues puede ocurrir que un Jefe de Estado vaya a Naciones Unidas, sin someterse previamente al consejo de un organismo regulador, y comprometa el honor del país mucho más que si firmara un tratado, al obligarse a realizar gestiones que, aun cuando no tienen el valor de ley interna, arriesgan el honor nacional si no se cumplen. Considera que las relaciones exteriores deben ser objeto de análisis especializado por un organismo formado por los Ministros y una parte del Senado, teniendo este último cada vez mayor carácter de Cámara Consultora en la materia.

El señor BERTELSEN cree que lo importante es no ser excesivamente generoso en el reconocimiento de obligaciones a nivel constitucional, pues algunos países europeos que lo hicieron después de la Segunda Guerra Mundial no han tenido mucha efectividad en ello. Advierte que Chile ha pagado caro la ligereza con que reconoció constitucionalmente los límites en las Constituciones de 1822, 1828 y 1833.

El señor DIEZ reitera su deseo de que el Primer Mandatario no comprometa al país más allá de sus propias facultades internas, burlando al Poder Legislativo, al Senado y hasta al Poder Judicial. A su juicio, si bien los discursos y resoluciones o los votos de Chile sólo tienen valor de recomendación, no hay que olvidar que la recomendación va adquiriendo cada día más el valor de compromiso; que los países guían su política interna para honrar los votos y compromisos que suscriben en materia internacional, y que en ello se diferencian las naciones serias de las que no lo son. Agrega que, como Chile es país serio en las obligaciones que contrae en materia internacional, ellas van a pesar en el orden interno, a veces en materias que no son de la exclusiva responsabilidad del Jefe del Estado, sin que el Congreso tenga siquiera oportunidad de opinar al respecto.

El señor ORTUZAR (Presidente) dice que el Primer Mandatario ha sido el conductor de las relaciones internacionales, aunque, obviamente, con la colaboración de un Ministerio de Relaciones Exteriores que cuenta con personal especializado , de una Comisión Consultiva de ex Cancilleres y de un Consejo de Política Exterior, Empresa su inquietud ante la posibilidad de consagrar en la Constitución limitaciones a dicho manejo, salvo en lo que dice relación a los tratados o a algunos aspectos específicos.

El señor DIEZ aclara que su idea es consagrar una disposición que obligue al Ejecutivo a consultar al Senado o a la Comisión respectiva de éste en cuanto a su política, o a los cambios de ésta, en los organismos internacionales, pues lo grave es que se conozcan las cosas después de que el país haya comprometido su prestigio en determinadas posiciones.

El señor ORTUZAR (Presidente) hace hincapié en que eso no implicaría, en todo caso, un sometimiento a la decisión del Congreso.

El señor DIEZ destaca que los organismos internacionales han adquirido gran importancia en los últimos años y que se estudian multitud de declaraciones y convenios que es difícil eludir, de manera que lo importante es fijar la posición de Chile mientras se discuten los aspectos fundamentales y no cuando termine el debate, porque entonces la ratificación carecerá de importancia.

El señor BERTELSEN piensa que el Jefe del Estado debería contar con el consentimiento del Consejo de Seguridad Nacional para iniciar cualquier negociación que implique una transferencia o un intercambio territorial y para someter a arbitraje las disputas fronterizas. Agrega que, sin perjuicio de que al Primer Mandatario le corresponda una decisión sobre estas materias, se necesita también un Consejo técnico en relaciones internacionales y una participación del Senado, por la incidencia que esas resoluciones tienen en la vida del país.

El señor DIEZ manifiesta que no sólo hay que pensar en los tratados, cuya ratificación era la real fuente de obligaciones para la nación, sino que también en instrumentos nuevos, como las declaraciones —que a veces ni siquiera pasan por el Congreso— y el consenso internacional, que se impone aunque no se quiera.

En cuanto a las atribuciones del Presidente de la República, señala que la limitación entre lo reglamentario y lo legal quedará entregada básicamente a los tribunales de justicia por intermedio del procedimiento contencioso administrativo, ya que existirá la posibilidad de presentar reclamos en caso de excesos. Por otra parte, expresa que la Contraloría tiene derecho a no tomar razón de los reglamentos que infrinjan la ley o vayan más allá de ella, lo que completa el cuadro.

El señor BERTELSEN dice que ese planteamiento está bien en lo que se refiere a la posible invasión de materias propias de la ley con el ejercicio de la potestad reglamentaria, pero que, por otro lado, debe existir la contrapartida del Tribunal Constitucional.

El señor DIEZ sostiene que la contrapartida política será el Senado, que

ahorrará en muchos casos el trámite ante el Tribunal Constitucional. Agrega que la formación de la ley debería permitir al Presidente recurrir a este último en el momento que elija, no sólo en la etapa de la iniciativa, sino también después de que la Cámara revisora se pronuncie sobre la inconstitucionalidad, suspendiéndose la tramitación por un plazo determinado. Además, destaca la conveniencia de un recurso que sobre el particular pudiera interponerse ante el Senado, que sería el paso previo a ir al Tribunal Constitucional, o bien, de una apelación ante este último de lo que resuelva esa rama del Congreso. Hace presente que esto evita las ambiciones o expectativas políticas en torno de circunstancias que es mucho más difícil detener cuando adquieren mayor envergadura.

El señor ORTUZAR (Presidente) observa que ello era facultad del Tribunal Constitucional.

El señor DIEZ explica que lo que él plantea es que el Presidente de la República no se vea forzado a recurrir siempre al Tribunal Constitucional, para lo cual considera necesario darle la posibilidad de presentar una reclamación de inconstitucionalidad ante la rama concejil del Parlamento, donde podrá tener mayoría para imponer políticamente un criterio, sin necesidad de imponerlo al Congreso como resultado de un fallo. De acuerdo con su idea, iniciado un proyecto de ley en la Cámara de Diputados por moción parlamentaria, el Presidente de la República podría solicitar la suspensión de su tramitación a fin de interponer el recurso de inconstitucionalidad en el Senado. Acogido el recurso, el proyecto se tendría por desechado definitivamente. A la inversa, si fuera rechazado, el Presidente podría recurrir al Tribunal Constitucional después de aprobado el proyecto por el Senado. Le parece muy importante que el Presidente pueda hacer valer su punto de vista en cualquiera de los distintos trámites, ponderando el peso de la inconstitucionalidad y las circunstancias políticas.

El señor GUZMAN considera inobjetable la proposición del señor Díez en cuanto apunta a agotar la solución dentro del Congreso, antes de llevar el problema al Tribunal Constitucional. Lo que no le resulta convincente es que, resuelto por el Senado que un proyecto de ley es inconstitucional, ello se tenga por resolución a firme y definitiva, sin que a la Cámara de Diputados le sea permitido recurrir al Tribunal Constitucional. Recuerda que, según lo consagró la Reforma Constitucional de 1970, este recurso correspondía no sólo a las Cámaras, sino inclusive a las minorías de las Cámaras. Juzga absolutamente vital impedir que el Presidente de la República, aliado con la mayoría del Senado, imponga su criterio en materia de constitucionalidad, sin el debido contrapeso de la resolución final del Tribunal Constitucional.

La señora BULNES conviene en que una solución como la planteada facilita la

labor legislativa. Pero ofrece, en su opinión, el inconveniente de radicar en un organismo político la resolución sobre la constitucionalidad o inconstitucionalidad de las iniciativas, lo cual ocasiona invariablemente el desprestigio de la norma constitucional.

El señor GUZMAN estima que la proposición del señor Díez no se contrapone a la fórmula, consignada en los Reglamentos de las Cámaras, en virtud de la cual el Presidente de la Corporación respectiva podía no poner en votación una iniciativa de carácter inconstitucional. En ese contexto, cree conveniente tanto que el Presidente de la República pudiera dirigirse al Presidente de la Cámara respectiva, en orden a qúe sobre el particular hubiera un pronunciamiento de alguna de las Comisiones de ésta, como la de Constitución, Legislación y Justicia, o de la Corporación en pleno, pero siempre y cuando el punto lo resolviera en definitiva el Tribunal Constitucional.

El señor BERTELSEN afirma que el tema del Gobierno Interior suscita problemas constitucionales. Opina que el decreto ley Nº 573, teniendo rango constitucional, es muy detallado, por lo que deberá reducirse oportunamente. Pero agrega que, cuando se están debatiendo ciertas bases del Ejecutivo, es preciso pronunciarse sobre algunos puntos. Por ejemplo, no cree discutible que la designación de los intendentes sea hecha por el Primer Mandatario. Sin embargo, pregunta si además se requerirá acuerdo del Senado.

El señor ORTUZAR (Presidente) aclara que dicha designación se efectuará sólo por acto del Presidente de la República.

El señor BERTELSEN consulta si los alcaldes serán de elección popular, a lo que el señor Ortúzar (Presidente) responde negativamente.

A juicio del señor BERTELSEN, si van a ser de designación del Jefe del Estado, se creará el sistema más centralizado imaginable.

El señor ORTUZAR (Presidente) asevera que ha existido pleno acuerdo en despolitizar del todo a las municipalidades. Por de pronto —explica—, ya la Comisión estableció, a propósito del decreto ley 573, que eran verdaderos servicios públicos descentralizados.

El señor BERTELSEN no lo considera tan indiscutible.

El señor ORTUZAR (Presidente) puntualiza que al menos la Comisión descarta la elección de regidores y alcaldes, y añade que en el Consejo de Estado ha oído muchas opiniones en este sentido, entre ellas la muy categórica de su Presidente, don Jorge Alessandri.

El señor BERTELSEN opina que no será tan fácilmente aceptable que haya desaparecido la elección de los alcaldes. Distinto es —añade— que desaparezca la de los regidores, por lo menos como se conoció.

El señor ORTUZAR (Presidente), reiterando su propósito de des-politización, no estima conveniente designar a los alcaldes por vía electoral.

El señor BERTELSEN hace resaltar que habrá elecciones de Diputados, Senadores y Presidente de la República, pero no de alcaldes.

El señor GUZMAN, destacando lo completo del trabajo de los señores Bertelsen y Lorca, afirma que la diversidad de temas tratados aconseja parcelar su análisis, para permitir llegar a conclusiones.

Tocante al Gobierno Interior, comparte las aprensiones de los señores Bertelsen y Díez en cuanto a la minimización de las expresiones de la comunidad dentro del municipio.

Sin rechazar la idea, dice no estar convencido de que los alcaldes deban ser designados por el Presidente de la República. En todo caso, le parece indiscutible que, si aquéllos son de elección popular, es preciso poner un plazo bastante largo, posterior a la dejación del cargo, para habilitarlos como candidatos a Diputado.

Considera importante defender la idea que prevaleció en la Comisión, cuando asistieron los representantes de CONARA, en el sentido de que en la administración local, aparte del alcalde, exista una presencia de los organismos vivos de la comunidad, generada de abajo hacia arriba, pero con poderes codecisorios, pues cuando se trata de meras facultades consultivas los organismos pierden todo interés y se disuelven.

Dice exteriorizar tal preocupación porque nota en ciertos sectores del Gobierno o en partidarios de éste una inclinación a terminar con todo vestigio de lo que se llamó "comuna autónoma", la cual, pese a sus excesos, tiene una validez que no se puede desconocer. Por eso, considera que no se debe ir de un extremo al otro.

Sugiere, por último, que la facultad del Presidente de la República para conceder indultos sea ejercida con el acuerdo del Senado, y que así se disponga en la Constitución, a fin de evitar la repetición de abusos y de que ellos se concedan por motivos políticos.

El señor ORTUZAR (Presidente) deja constancia de que al expresar su opinión en el sentido de que cree preferible sustraer de la elección popular a los

alcaldes, no ha pensado jamás en que la comunidad no tenga participación. Recuerda que fue ardiente partidario de que los consejos comunales de desarrollo contaran con facultades decisorias y de que en ellos estuvieran representados tanto el sector privado como el público. Cree que será fácil encontrar una fórmula para que la designación de los alcaldes se pueda hacer incluso a proposición de esos consejos.

El señor DIEZ estima que se llegará, a un sistema mediante el cual, en comunas importantes o limítrofes, como Arica, la designación de los alcaldes se haga por el Presidente de la República, y en otras a proposición de los consejos comunales de desarrollo.

El señor GUZMAN piensa que, si ha habido motivos para entregar al Presidente de la República la facultad de designar alcalde en las comunas más importantes, no se ve razón para no proceder en igual forma en el ‘resto de las comunas. Insiste en que, si hubiera elección, deberían adoptarse las medidas pertinentes para que el cargo de alcalde no sea el comienzo de la carrera política. Finalmente, pide al Señor Presidente que informe a la Comisión sobre lo que se dijo en el Consejo de Estado respecto de esta materia, si hubo opiniones discrepantes o si todos estuvieron de acuerdo en que la designación debía ser hecha por el Presidente de la República.

El señor ORTUZAR (Presidente) hace presente que no ha habido pronunciamiento en este sentido.

—Se levanta la sesión.

ENRIQUE ORTUZAR ESCOBAR
Presidente

RAFAEL EYZAGUIRRE ECHEVERRIA
Secretario

REPUBLICA DE CHILE

Actas Oficiales de la Comisión de Estudio de la Nueva Constitución Política de la República

SESION 346ª, CELEBRADA EN MIERCOLES 5 DE ABRIL DE 1978

1. — Conceptos básicos acerca del Poder Ejecutivo o Gobierno; facultad del Presidente de la República para convocar a plebiscito.

2. — El Congreso Nacional; composición; atribuciones; inhabilidades: incompatibilidades; incapacidades; fuero e inviolabilidad parlamentaria; remuneraciones.

La Comisión se reúne bajo la presidencia de don Enrique Ortúzar Escobar, con asistencia de sus miembros señores Raúl Bertelsen Repetto, Juan de Dios Carmona Peralta, Sergio Díez Urzúa, Jaime Guzmán Errázuriz, Gustavo Lorca Rojas, y señoras Luz Bulnes Aldunate y Alicia Romo Román.

Actúa de Secretario, el Prosecretario don Rafael Larraín Cruz.

El señor ORTUZAR (Presidente) declara, en el nombre de Dios, abierta la sesión.

El señor BERTELSEN señala la conveniencia de precisar en la Constitución la extensión de la facultad presidencial de convocar a plebiscito y a consulta, es decir, precisar en qué medida el Presidente de la República puede llamar a un pronunciamiento de la ciudadanía, sea que éste tenga efectos jurídicos o meramente políticos.

Expresa que antes de comenzar esta sesión hubo en principio acuerdo para conceder al Presidente de la República la atribución de convocar a un referéndum en materias constitucionales y, eventualmente, en ciertas materias internacionales, aquellas de tal envergadura, como los tratados internacionales, por ejemplo, que para su ratificación, requiera el asentimiento de la ciudadanía. Recuerda que el señor Carmona señaló como ejemplo de este tipo- de referéndum popular el que pudiera tener lugar con motivo de una cesión territorial. Agrega que también podría pedirse tal pronunciamiento ciudadano —como ha sucedido en Europa— para iniciar el proceso de integración con otro país.

Se manifiesta personalmente contrario a permitir al Presidente de la República que llame a la ciudadanía a una consulta que no tenga efectos jurídicos preestablecidos, porque puede conducir a un tipo de democracia plebiscitaria o eventualmente a un régimen de tipo cesarista.

Advierte que en un régimen de funcionamiento normal de las instituciones, en que el Poder está compartido, por decirlo así, entre el Presidente de la República y el Parlamento, es peligrosísimo entregar una facultad que prácticamente puede descartar políticamente a un Poder del Estado.

Manifiesta que la otra idea que desea hacer presente se relaciona con un planteamiento del señor Carmona: que se posibilite constitucionalmente al Presidente de la República para delegar algunas de sus atribuciones en sus Ministros o bien, eventualmente, para nombrar un Jefe de Gobierno. Recuerda que el régimen chileno establecido en 1833 mereció el calificativo de portaliano no por un Presidente de la República, sino porque Portales fue un verdadero Primer Ministro. Agrega que después de 1833 funcionó un Consejo de Ministros

como órgano colegiado que adopta decisiones. Hace notar que todo ello operó sin que la Constitución de 1833 dijera nada sobre la existencia de un Jefe de Gobierno. Aunque estima que esta idea es de difícil concreción, cree conveniente que en la Constitución se abra la posibilidad sin que ello implique obligatoriedad, de que este órgano, que es a la vez Jefe de Estado y Jefe de Gobierno, delegue alguna de sus atribuciones en uno de sus personeros, en uno de sus Ministros, o eventualmente nombre un Jefe de Gobierno.

El señor ORTUZAR (Presidente) manifiesta que en un intercambio de opiniones que sobre este tema tuvo con el señor Carmona coincidieron en que, por tratarse de una materia muy delicada, la facultad de llamar a plebiscito debería estar circunscrita a casos muy justificados, como un posible conflicto entre el Presidente de la República y el Congreso respecto de un proyecto de reforma constitucional, y también a ciertas importantes materias de carácter internacional.

En cuanto al segundo punto, considera que la Constitución debe tener la suficiente flexibilidad para permitir esta especie de delegación de atribuciones.

El señor GUZMAN manifiesta su aprensión sobre la procedencia de un referéndum en materias de orden internacional porque en éstas hay envueltos aspectos de seguridad nacional que exigen una ponderación muy equilibrada, ajena a la emoción de un pronunciamiento popular masivo. Recuerda el caso de los tratados referentes al Canal de Panamá, que requieren simplemente la aprobación de los dos tercios del Senado norteamericano. Estima conveniente recoger al efecto la inquietud planteada ayer por el señor Díez en el sentido de que ciertas decisiones en la conducción de las relaciones exteriores por parte del Presidente de la República debieran requerir el acuerdo del Senado o de una comisión especializada de este organismo.

El señor ORTUZAR (Presidente) aclara que se pretende establecer la facultad del Presidente de la República de llamar a plebiscito a fin de que la ciudadanía pueda darle un respaldo, que muchas instituciones como el Senado no se atreven a otorgar; insiste en que se trata de una facultad que el Presidente de la República puede o no ejercer.

El señor GUZMAN expresa que, si se trata de una facultad, su principal objeción desaparece, pero que subsiste su inquietud en cuanto a que esa atribución pudiera convertirse en un factor de presión sobre el Jefe del Estado, en el sentido de emplazarlo a formular la consulta al pueblo como una manera de demostrar que cuenta con respaldo.

El señor ORTUZAR (Presidente) considera que tal situación sólo podría darse en el caso de que el Primer Mandatario tuviera facultades para celebrar un tratado

de esa importancia por su exclusiva voluntad, pero recuerda que debe consultar al Senado. Añade que si éste lo aprueba. no habrá presión alguna para realizar un plebiscito, y que si lo rechaza, será él quien tenga interés en consultar al pueblo.

El señor GUZMAN cree que, en ese caso, la minoría del Senado podría presionar al Presidente de la República para que procediera a convocar a un referéndum, argumentando- que le asiste a ella la seguridad de interpretar la voluntad del pueblo. Estima que una posible solución se deriva precisamente de las palabras del Presidente de la Comisión en el sentido de que el Primer Mandatario convocara a plebiscito, a proposición del Senado, pues de esta manera cabría también a este la responsabilidad de negarse a aceptar las presiones que pudieran haber al respecto.

En cuanto al segundo punto planteado por el señor Bertelsen, está de acuerdo con la opinión del señor Presidente, en orden a permitir esta especie de delegación de atribuciones por parte del Presidente de la República en uno de sus Ministros.

La señora BULNES advierte que, no obstante ser valederas las razones dadas por el señor Guzmán, es muy difícil adelantar opiniones sin conocer la composición del Senado y la de la Cámara de Diputados, porque es muy distinto, a su juicio, entregar una facultad de esa naturaleza a una Cámara política que a un cuerpo generado en otra forma, motivo por el cual piensa que tal facultad debe quedar supeditada a lo que se resuelva sobre la composición del Senado.

CONGRESO NACIONAL

El señor GUZMAN declara que, junto con el señor Ortúzar y el señor Díez abordaron el problema relativo a la composición del Congreso Nacional o parlamento, acordando proponer la idea —ya aprobada en principio por la Comisión— de que subsista un congreso bicameral, integrado por un Senado y una Cámara de Diputados.

Advierte que en cuanto a los procedimientos de elección, quedaría pendiente tal materia hasta que la señora Bulnes presente el trabajo que la Comisión le ha encomendado, para los efectos de determinar qué parte de esa normativa debiera ir en la Constitución y cuál otra se reservaría a la ley General de Elecciones.

En cuanto a la composición del Senado, señala que hay claridad en proponer que tal corporación esté compuesta por treinta miembros, elegidos en colegio electoral único a través de la República, y una cantidad de miembros de

generación no electoral, del orden de las quince a dieciséis personas, —su número exacto no podría precisar, porque es variable— cuya distribución aproximada sería la siguiente: siete Senadores designados por el Presidente de la República, con la exigencia de que cuatro de ellos tuvieran distintas calidades, que habría que enunciar en la forma como lo hace el Acta Constitucional Nº 1 referida al Consejo de Estado.

La señora BULNES pregunta si la designación que haga el Presidente de la República las haría en función de un cargo servido o de una función determinada, porque es distinto decir "un rector de la Universidad" que "uno de las Universidades".

El señor GUZMAN responde que la idea es que sean personas exponentes de las más altas calidades de la vida republicana, que no sean ni representantes de intereses ni tampoco del saber o de la técnica. Añade que como este problema sólo se ha visualido en una primera aproximación, se pretende que de los quince a dieciséis hubiese siete designados directamente por el Presidente de la República; que algunos de esos siete, alrededor de cuatro, debieran tener una calidad determinada o haber servido un cargo determinado, y que al resto, unos tres aproximadamente, no se les exigiera ninguna calidad especial y se confiara en el buen criterio del Presidente de la República, con el objeto de dar a éste una flexibilidad que hoy no tiene respecto de la designación de los Consejeros de Estado. Dice que además se ha pensado que debieran integrarse al Senado un ex Comandante en Jefe de cada una de las ramas de las Fuerzas Armadas y un ex Director General de Carabineros, nombrados por el Presidente de la República a proposición de los respectivos Comandantes en Jefe o del Director General de Carabineros. Estima que podría agregarse un ex Presidente de la Corte Suprema designado a proposición unipersonal o en terna de los Ministros de la Corte en actual ejercicio y, finalmente, un ex Rector o un catedrático de alguna de las universidades reconocidas por el Estado designado por el Presidente de la República, a proposición del Consejo de Rectores, o de los Rectores de las universidades en ejercicio. Añade que lo anterior tiende a evitar que ese tercio aproximado del Senado se genere por la sola voluntad del Presidente de la República, es así que de ese tercio solamente la mitad se generaría por designación suya y, el resto, a proposición de otros órganos, con el objeto de no dar al Jefe del Estado un peso político tan fuerte en el Senado como ocurriría si designara a los quince.

Puntualiza, por otra parte, que los treinta senadores de elección popular se renovarían por parcialidades, quince cada cuatro años y, los de generación no electoral, que durarían cuatro años, podrían renovarse todos en conjunto o establecerse un procedimiento de renovación alternada, pero cree que en este caso la renovación parcial no tiene la necesidad ni los requerimientos que

presenta el caso de los senadores de elección popular.

Informa que, respecto de la composición de la Cámara de Diputados, han pensado en una Cámara de 150 miembros que representarían, en caso de ratificarse los colegios múltiples uninominales, a 150 distritos o agrupaciones electorales diferentes, generados íntegramente por sufragio popular directo.

Informa que también se analizó lo relativo a los requisitos para ser elegido parlamentario, y se concluyó que ellos deben ser, primero, ser ciudadano con ejercicio del derecho de sufragio. Se exigiría también, agrega, o el domicilio o la residencia en la Región a que corresponde la agrupación o el distrito electoral respectivo. Explica que con ello se pretende que el Diputados tenga un arraigo efectivo, no necesariamente en la agrupación o distrito que represente, sino en la Región, y, por ende, evitar que los candidatos cambien de circunscripción de modo arbitrario.

El señor BERTELSEN consulta si no se han establecido exigencias de tipo cultural, como saber leer y escribir, para ser ciudadano. Piensa que ello es obligatorio, porque la Constitución exige cursar la Educación Básica.

El señor GUZMAN sugiere que, junto con entregar el texto aprobado en materia de nacionalidad y ciudadanía a los miembros de la Comisión que no tenían la calidad de tales a la fecha de los debates pertinentes, se fije una reunión para que formulen sus observaciones al respecto.

No cree del caso reproducir las discusiones que tuvieron lugar, porque fueron muy extensas, pero sí hacerse cargo en esta ocasión de un problema práctico que plantea el mínimo de edad que se aprobó. Considera que lo ideal serían los veintiún años y que los analfabetos tuvieran derecho a voto, porque la madurez ante la vida se obtiene más en esa etapa de los veintiún años que a los dieciocho, por una parte, y porque hay personas, por la otra, que saben firmar, pero no pueden leer ni escribir, y en cuanto a exigir la Enseñanza Básica es bastante serio en un país en que las condiciones de pobreza impiden a muchas personas terminar dicha educación.

Plantea su inquietud en el sentido de que hayan votado mayores de dieciocho años en la Consulta Nacional, pues eso haría difícil privarlos del derecho a sufragio en el plebiscito que aprobara la Constitución. Consideraba obvio el problema antes, pues ya habían cumplido veintiún años quienes votaron a los dieciocho en las elecciones de 1973 y no puede impedirse votar a quien se le reconoció ese derecho alguna vez. Señala que la circunstancia anotada conduciría a reestudiar el tema de la edad mínima.

El señor ORTUZAR (Presidente) solicita al señor Prosecretario hacer llegar el

texto del anteproyecto elaborado por la Comisión a los señores miembros que no formaban parte de ella en el momento de las discusiones respectivas.

El señor GUZMAN aclara que los extranjeros a quienes se reconozcan el derecho a voto no serán por esa circunstancia ciudadanos y que, por lo tanto, no podrán postular al cargo de parlamentario.

Agrega que la edad mínima para ser Diputado, por otra parte, sería la de veintiún años, lo que no es necesario consagrar si coincide con la que se requiere para emitir el voto, pero si la edad mínima para sufragar fuera de dieciocho años, la edad mínima para ser elegido sería siempre de veintiún años. Manifiesta que, en opinión de los señores Ortúzar, Díez y suya, sin embargo, lo ideal eran los veinticinco años, pero estimaron que sería una disposición demasiado antipática y sin mayores efectos prácticos, ya que si alguien llega a la Cámara antes de esa edad, es porque tiene condiciones excepcionales.

Reitera que una disposición de esta especie sería antipática porque contribuiría a crear la imagen de que se trata de excluir a la juventud, en circunstancias que ésta cobra cada vez mayor preponderancia en el mundo, Encuentra que la objeción tendría todavía más fuerza si se atiende a que el sistema de colegios uninominales hará más difícil que una persona de tan corta edad pueda triunfar en una contienda electoral en que sólo resultará elegido quien obtenga la primera mayoría.

El señor ORTUZAR (Presidente) apunta que la única ventaja que, en un comienzo, apreciaba en el establecimiento de la edad mínima en 25 años era la de tender a evitar la politización de las universidades.

El señor BERTELSEN señala que este punto le preocupa, puesto que no son extraños los casos en que la circunstancia de haber sido dirigente universitario se ha constituido en primer peldaño para llegar a la Cámara de Diputados.

El señor GUZMAN advierte que esta inquietud encuentra solución en una proposición que expondrá más adelante.

Manifiesta su opinión personal en orden a que la fijación de una edad mínima de 25 años para acceder a cualquier cargo parlamentario poseería la enorme ventaja de que la persona tendría que haber demostrado merecimientos en alguna otra actividad, distinta de la política electoral, y haberse ganado la vida por otro camino. Pero, a la luz de la tradición chilena y de la idiosincrasia nacional, estima prácticamente imposible la adopción de una norma como ésta. Cree preferible, por lo tanto, contentarse con la solución tradicional de los 21 años, sobre todo porque la elevación del mínimo a 25 años le parece

virtualmente irrelevante, en vista de que las personas terminan su vida universitaria bordeando esa edad.

Da cuenta de que, para el Senado, en cambio; la Subcomisión es partidaria de mantener la exigencia de los 35 años, y de no elevar- la más, por la misma razón de no dar la impresión de que se desea estructurar una gerontocracia.

Añade que tanto el señor Ortúzar coma él se inclinan a exigir la enseñanza media como requisito de cultura; pero que el señor Díez sostiene una posición discrepante: exigir la enseñanza media para el caso de los Senadores y la enseñanza básica para el de los diputados.

A título personal, dado que el punto no fue tratado en la Subcomisión, formula la sugerencia de establecer que para ser elegido Presidente de la República, se requieran las mismas calidades que para ser elegido Senador.

Por lo que respecta a las inhabilidades parlamentarias, da a conocer que la Subcomisión ha estado consciente de la necesidad de re- forzarlas, con la excepción de la referente a los Ministros de Estado, a quienes habría que fijar un plazo muy breve de renuncia al cargo para poder postular como candidatos, a fin de no dificultar al Presidente de la República la selección de sus Secretarios de Estado, que necesita hacer con toda libertad.

Informa que la Subcomisión formula las siguientes proposiciones de modificación respecto de lo establecido en el actual artículo 28 de la Constitución:
1) Incluir a los "Alcaldes" en la enumeración de la inhabilidad segunda.

2) Crear una quinta causal de inhabilidad, derivada de desempeñar, o haber desempeñado en los cuatro años anteriores a la elección, cargos directivos en organizaciones gremiales, sean éstas de índole empresarial, laboral, profesional o estudiantil.

3) Establecer el mismo plazo de cuatro años para todas las demás inhabilidades, salvo la correspondiente a "los Ministros de Estado" y la relativa a "las personas naturales y los gerentes o administradores de personas jurídicas o de sociedades que tienen o caucionan contratos con el Estado", cargos a los cuales, por definición, no les es aplicable.

Explica que dicho plazo se ha determinado por dos razones. La primera consiste en que el período parlamentario tiene una duración de cuatro años, de manera que la persona que deja el desempeño de un cargo antes de que se verifique una elección y en la esperanza de postular en la siguiente, marca una decisión bastante clara de trasladarse a otro campo de actividades. La segunda

reside en que, después de transcurridos cuatro años, la persona está en la imposibilidad práctica de utilizar en la postulación parlamentaria los beneficios que supone el desempeño del cargo.

En seguida, expone que la Subcomisión también estima que las incompatibilidades parlamentarias deben ser extendidas en forma significativa, para lo cual propone adoptar la proposición contenida en el proyecto de reforma constitucional patrocinado por el Gobierno de don Jorge Alessandri, en orden a sustituir el inciso primero del articulo 29 por los siguientes:

"Los cargos de Diputados y Senadores son incompatibles entre sí y con los de Representantes y Municipales. Son incompatibles, también, con todo empleo o comisión que se retribuya con fondos del Fisco, de las Municipalidades, de las entidades fiscales autónomas, semifiscales o 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".

"Se exceptúan los empleos docentes y las funciones o comisiones de igual carácter de la enseñanza superior, secundaria y especial con asiento en la ciudad en que tenga sus sesiones el Congreso".

Hace resaltar que lo atinente a los Representantes y Municipales habrá que ajustarlo conforme a lo resuelto sobre su existencia.

Sostiene que será preciso pulir el citado texto en ciertos detalles. Dice dudar, por ejemplo, de que un aporte de capital insignificante deba estimarse incompatible para los efectos de ocupar un cargo de parlamentario.

A juicio del señor CARMONA, una norma como la relativa a las empresas estatales haría muy difícil encontrar candidatos, a raíz de la fuerte dosis de intervención del Estado aún existente. Opina que si por otro lado se exige vivir en la Región, prácticamente puede eliminarse a todas las personas. Añade que a este respecto hubo una reacción en el caso de las municipalidades y se exceptuó a quienes ocupaban cargos públicos, pues en determinado instante no, había gente calificada para integrarlas.

El señor GUZMAN sugiere transcribir el proyecto, en la parte pertinente, a los miembros de la Comisión, porque, a su modo de ver, deben estudiarse detenidamente el problema citado y la causal de inhabilidad consagrada en el Nº 4 del artículo 28.

El señor ORTUZAR, en respuesta a la inquietud del señor Carmona, hace notar que el precepto leído por el señor Guzmán y contenido en el proyecto de don Jorge Alessandri no habla de "inhabilidad", sino de "incompatibilidad", lo que

es distinto, pues en este evento el electo puede optar entre el empleo que desempeña y el cargo de parlamentario.

El señor GUUZMAN destaca que. por otra parte, estiman necesario agregar como causal de incompatibilidad parlamentaria la de ser director, gerente o apoderado de sociedades anónimas, lo cual, según informó oportunamente el señor Diez, en la actualidad tiene consagración legislativa, al menos en lo concerniente a los directores.

Dice que son partidarios de mantener el inciso segundo cje! artículo 29 de la Constitución de 1925, por lo menos en su línea gruesa y que señala el plazo que tiene el electo para optar entre el cargo de parlamentario y el otro cargo, empleo, función o comisión que desempeñe.

Manifiesta que también, para conservar la debida congruencia, propician recoger la enmienda al artículo 30 del texto constitucional de 1925 propuesta por el señor Jorge Alessandri, en cuanto a disponer que "Ningún Senador o Diputado, desde el momento de su elección y hasta 6 meses después de terminar su cargo, puede ser nombrado para función, comisión o empleo de los referidos en el artículo anterior".

Indica que no ven modificación alguna para el inciso segundo del artículo 30.

Expresa que con los señores Ortúzar y Díez se ocuparon después del tema de la cesación en el cargo de parlamentario, lo que dio lugar a un análisis bastante detenido y minucioso de la Subcomisión, porque hay que buscar ciertos mecanismos de paliativo a las prohibiciones que se agregarían a las actualmente vigentes.

Indica que la Constitución consulta la cesación en el cargo para el parlamentario que se ausenta del país por más de determinado período, sin permiso de la Cámara o de su Presidente, en receso de ella, disposición que habría que mantener en su línea gruesa, sin perjuicio de las adaptaciones que requiera la norma en cuanto al período de receso.

Destaca que el inciso segundo del artículo 31 dé la Constitución dispone que "Cesará también en el cargo el Diputado o Senador que, durante su ejercicio, celebrare o caucionare contratos con el Estado; y el que actuare como abogado o mandatario en cualquier clase de juicios pendientes contra el Fisco, o como procurador o agente en gestiones particulares de carácter administrativo".

Señala que, en esta materia, don Jorge Alessandri propuso una reforma que en algunos aspectos debe acogerse y en otros no, y que la modificación propuesta al citado inciso segundo agregaba, después de "gestiones", la frase "de interés

local", y seguía, a continuación del vocablo "administrativo": "o en la provisión de empleos, consejerías, funciones o comisiones de la misma naturaleza. En las mismas sanciones incurrirá el que acepte ser designado Director de Banco o de sociedades anónimas o entre a participar en cualquier forma en empresas comerciales o acepte cargos rentados de cualquier naturaleza en alguna de las actividades mencionadas, salvo que al ser elegido desempeñare el mismo cargo o actividad".

Hace presente que, en su mensaje, don Jorge Alessandri señalaba que no se justificaría privar al parlamentario de la posibilidad de continuar en un cargo que tuviera al momento de ser elegido, porque no puede pensarse que la circunstancia de ser parlamentario, ha motivado su nombramiento.

En cambio estimaba que debía impedirse la utilización de su influencia para ser designado en alguna de esas entidades, o que ellas pretendieran usar la influencia del parlamentario, lo que es más frecuente.

Expresa que don Sergio Díez estima que, si bien el argumento puede ser válido, no resulta conveniente establecer esta distinción por engorrosa y por lo difícil de consagrar.

Prosigue dando lectura a las siguientes disposiciones de ese proyecto de reforma constitucional.

"La inhabilidad del inciso anterior tendrá lugar, sea que el Diputado o Senador actúe por sí o por interpósita persona, natural o jurídica o por medio de una sociedad de personas de la cual forme parte,

"Cesará en sus funciones el Diputado o Senador que ejercite cualquiera influencia ante las autoridades administrativas o judiciales en favor, representación o defensa del patrón o empleador o de los empleados u obreros o intervenga ante cualquiera de ellos en conflictos del trabajo, sea del sector público o privado, o en conflictos estudiantiles que se refieran a cualquiera de las ramas de la enseñanza.

"Cesará en sus funciones el Diputado o Senador que, de palabra o por escrito, propicie o incite a la alteración del orden jurídico o institucional por medios distintos de los que establece esta Constitución o que comprometa gravemente la seguridad o el honor de la Nación.

"Cesará en el cargo de Diputado o Senador el parlamentario que ejerciendo la función de Presidente de la respectiva Corporación o Comisión, haya admitido a votación una iniciativa, indicación o proposición que infrinja lo dispuesto en el inciso 1° del Nº 4 del artículo 44 y en los incisos 2° y 3° del artículo 45.

Siempre que la Corte Suprema haya declarado su inconstitucionalidad, de acuerdo con lo prescrito en el inciso 4° del artículo 54".

Explica que la Subcomisión llegó a la conclusión de que esta última causal ha quedado sin efecto desde el momento en que se creó el Tribunal Constitucional, que se mantendrá en la nueva Constitución.

Indica que el proyecto del señor Alessandri entregaba el pronunciamiento sobre las inhabilidades de que tratan los incisos 2°, 4°, 5° y 6° de ese artículo, a la Corte de Apelaciones de la jurisdicción respectiva, de oficio o a petición del ministerio público, resolución de la cual podría recurrirse a la Corte Suprema; disponía que los tribunales debían obrar en conciencia y en pleno, y que, en los demás casos de inhabilidad, regía lo dispuesto en el artículo 26 de la Constitución, es decir, el pronunciamiento de la Cámara correspondiente.

Cree que, dentro de la inspiración del inciso 2° del artículo 31, debe impedirse que el parlamentario utilice su influencia ante los funcionarios públicos, o su cargo para intervenir en conflictos laborales o estudiantiles, materias fundamentales en cuanto a configurar una causal de cesación en el cargo, pero que, como contrapartida, la Constitución debe establecer que las peticiones formuladas por los parlamentarios, no en ejercicio de la facultad fiscalizadora sino en representación de los intereses locales de la comunidad, o de los intereses públicos de la Nación, en general, tiene que hacerlas por oficio o en la Sala, pero por ningún motivo en las oficinas públicas o a través de procedimientos que no sean los dos señalados. Por lo tanto, considera que debe existir, ojala disponiéndolo así en la Constitución, aunque no está seguro de la conveniencia de consagrarlo expresamente en ésta, un Ministro de Estado, sin cartera, encargado de escuchar, recibir y conocer estas peticiones, obviamente sin obligación de respuesta.

A su juicio, los parlamentarios no deben pisar una oficina pública para realizar una gestión particular de carácter administrativo.

Asimismo, estima que por ningún motivo ni las inhabilidades parlamentarias sobrevinientes ni las causales de cesación en el cargo, o incapacidades, deben ser resueltas por la Cámara respectiva, sino por el Tribunal Constitucional por ser materias de índole jurídica, lo cual implica la completa modificación del artículo 26 de la Constitución. Igualmente, considera que el Tribunal Constitucional debiera pronunciarse sobre la dimisión de algún miembro de las Cámaras y calificar si los motivos en que la funda son de tal naturaleza que lo imposibilitan física o moralmente para el ejercicio del cargo, facultad que la Constitución de 1925 también radicó en la Cámara respectiva.

En cuanto a los llamados "privilegios" parlamentarios, juzga conveniente

reestudiar el ámbito y procedencia de la inviolabilidad parlamentaria. Se manifiesta contrario a consagrar la inviolabilidad en los términos absolutos, en que estaba consagrada, porque ella faculta al parlamentario para injuriar y calumniar a particulares que nada tienen que ver con el ejercicio de sus facultades fiscalizadoras o legislativas, y permite que los parlamentarios puedan atentar en contra del orden constituido. Recuerda que, por eso, don Jorge Alessandri propuso la cesación en el cargo de los Diputados o Senadores que de palabra o por escrito propicien o inciten la alteración del orden jurídico o constitucional, norma que, a su modo de ver, debe incorporarse como causal de cesación en el cargo. Añade que en el proyecto de don Jorge Alessandri la inviolabilidad de los parlamentarios alcanzaba a las opiniones manifestadas o a los votos emitidos en el desempeño de sus cargos, sea en sesión de la Sala, Comisión o Comité, o cuando actúen fuera del recinto del Congreso en representación de la Cámara respectiva, con lo cual se salvaba un debate constitucional por todos conocidos sobre cuándo estaba el parlamentario en el desempeño de su cargo. En todo caso, recuerda que entonces no había intención dé circunscribir el ámbito de la inviolabilidad parlamentaria. Aun cuando en el estudio preliminar de la materia no propone normas concretas sobre el particular, cree que se debe en todo caso circunscribir el ámbito del contenido de las materias propias en que regiría la inviolabilidad: tales materias deben ser las propias del ejercicio del cargo, las que conlleven la facultad de fiscalizar o de legislar o de opinar, según los casos. Aunque no es fácil establecer el límite, le parece absolutamente inaceptable que a pretexto de la inviolabilidad parlamentaria un Diputado o un Senador puedan injuriar o calumniar a un particular y permanezca en entera impunidad. Dice que éste es uno de los casos en que la responsabilidad de los parlamentarios debe hacerse efectiva, y que también debe extenderse a la infracción por parte de los parlamentarios de la Constitución o de las leyes. Estima que este tema debe ser resuelto como un resultado del análisis que se efectúe tanto de la inviolabilidad como de las causales de cesación en el cargo.

En cuanto al fuero parlamentario, considera que no es necesario introducir variantes sustanciales o importantes a la constitución de 1925.

Respecto de la dieta, se manifiesta partidario de una norma contenida en una reforma constitucional tramitada por la Cámara durante el Gobierno del Presidente Frei que decía: "Los Diputados y Senadores sólo percibirán como dieta una cantidad equivalente al sueldo base de los Ministros de la Corte Suprema y, además, para gastos de representación y de secretaría y como única asignación complementaria por el desempeño de su cargo, una suma correspondiente al 50% de la dieta".

Reitera la necesidad de establecer alguna disposición semejante, analizando el porcentaje de la dieta y exceptuando los viáticos por comisiones especiales

encomendadas a los parlamentarios.

El señor ORTUZAR (Presidente) recuerda que sobre el particular el proyecto de don Jorge Alessandri establecía: "Los Diputados y Senadores disfrutarán de una remuneración equivalente al sueldo base que la ley asigne a los Ministros de la Corte Suprema, y no podrán percibir por el desempeño de sus cargos otros emolumentos o asignaciones cualesquiera que sea su naturaleza, objetivo o destinación".

El señor GUZMAN dice que la Subcomisión estimó que no deben- existir elecciones extraordinarias ni de Diputados ni de Senadores y que la propia Cámara debe designar al reemplazante, quien deberá, eso sí, cumplir con los requisitos pertinentes, A su juicio, esto tiende a robustecer el criterio de "Cámaras de mayoría" sugerido por el señor Carmona y que la Comisión hizo suyo. Reitera que, en todo caso, debe evitarse las elecciones parlamentarias extraordinarias.

Añade que otra solución sería la de no llenar las vacantes, pero ella es factible sólo en el Senado y no lo es en la Cámara por constituir éste el vehículo de expresión de las distintas regiones. Piensa que el hecho de que la Cámara pueda llenar directamente una vacante tiene la ventaja de que permitiría el acceso de personas que nunca podrían hacerlo por medio del sufragio universal, y tendería, además, al fortalecimiento del sistema mayoritario.

En cuanto a las facultades no legislativas de ambas ramas del Parlamento, dice que ellos estimaron que en lo atinente a la acusación constitucional o juicio político debía mantenerse la idea de que sea la Cámara de Diputados la que acuse, pero a propuesta de un número de Diputados no inferior a diez ni superior a 20. Agrega que habría necesidad de hacer un estudio más minucioso respecto de las causales y de las personas susceptibles de ser acusadas constitucionalmente, pero que, en líneas generales, las normas de la Constitución de 1925 están bien concebidas en esta materia, aunque sería conveniente considerarlas nuevamente a la luz de todos los debates de técnica jurídica y de aplicación práctica que se han presentado.

Estima que debería exigirse un quórum de los tres quintos de los Diputados en ejercicio para que prospere una acusación contra el Presidente de la República en la Cámara, y también un quórum más alto, como el de la mayoría de los Diputados en ejercicio, en el resto de las acusaciones.

Expresa que, una *vez* materializada la acusación, deberá distinguirse la causal, y que, - si ésta es de índole jurídica, su conocimiento corresponderá al Tribunal Constitucional, pero silo es de carácter político, al Senado. Al respecto, recuerda que el señor Díez propuso la siguiente clasificación; considerar como

causales políticas el comprometer el honor o la seguridad de la Nación, el dejar sin ejecución las leyes, y el incurrir en notable abandono de deberes.

Precisa que estas tres corresponderían al Senado, y que todas las demás al Tribunal Constitucional, Apunta que de esta manera podría suceder que la acusación constitucional deducida en contra de un Ministro de Estado, por ejemplo, podría pasar indistintamente a uno u otro organismo, según cuál sea la causal invocada. Estima innegables las ventajas de trasladar las causales de orden jurisdiccional al Tribunal Constitucional, por cuanto la institución del juicio político constituyó un fracaso, y recuerda que en el pasado se llegó al extremo de que la prensa anunciara que los parlamentarios tenían orden de partido para votar en determinada forma, en circunstancias de que, según la Constitución, debían actuar como jurados.

Señala que estimaron necesario configurar una causal especial, en lo relativo a los Ministros de Estado y, eventualmente, de algunas otras altas autoridades, en el sentido de que sea susceptible de acusación en juicio político la persona que no haya adoptado las medidas pertinentes para corregir las infracciones de los subalternos, en los casos en que haya mediado el ejercicio de una facultad fiscalizadora de la Cámara de Diputados. Añade que si no se procede a la corrección, es susceptible de acusación el superior. A su juicio, el procedimiento lógico es que la Cámara ejerza primero su facultad fiscalizadora, y represente, por mayoría, al Ministro, o al Presidente de la República que se está incurriendo en una infracción, y que, en el caso de que, después de un plazo establecido, nada se haga al respecto, será susceptible de acusación el Ministro del ramo, en lugar del subalterno que cometió la infracción.

El señor ORTUZAR (Presidente) estima conveniente evitar en esta materia la función fiscalizadora de la Cámara, a fin de que los Ministros de Estado no dependan de la actuación política de esa rama del Parlamento. Piensa que, en el caso del ejemplo citado, el Ministro podría ser acusado por haber dejado sin ejecución las leyes.

El señor GUZMAN explica que la proposición tuvo origen en la idea del señor Díez de extender la acusación a los altos funcionarios de la Administración Pública o empresas del Estado, y recuerda el caso específico del Vicepresidente de CORFO durante el Gobierno del señor Allende, el cual, no obstante haber incurrido en las más grave irregularidades e ilegalidades, no era susceptible de ser acusado constitucionalmente.

Estima que lo anterior era prácticamente imposible, porque enumerar en la Constitución a diversas autoridades equivaldría a constitucionalizar algunos organismos y dejar fuera a otros. De manera que resulta conveniente la solución que se propone, la de representar al Gobierno, en ejercicio de la

facultad fiscalizadora, las infracciones en que esté incurriendo un determinado funcionario, y que si nada hace por corregir la situación, entonces Se acusa constitucionalmente al Ministro correspondiente.

El señor ORTUZAR (Presidente) anota que el sistema regiría sólo para los funcionarios de carácter independiente o autónomo,

El señor GUZMAN señala que en cuanto a la facultad fiscalizadora de la Cámara, han estimado que debe ser contemplada en los mismos términos actuales, con la sola variante de exigir respuesta al Ministro correspondiente —incluso podría ser uno sin Cartera— lo que estima muy importante y necesario en un Gobierno moderno, con un plazo de treinta días, con la posibilidad de que la Cámara pueda extender el plazo si tiene razones fundadas para ello. Añade a este respecto que existe consenso entre todos los tratadistas que la circunstancia de no fijar un plazo es una omisión que determina que el ejercicio de la facultad pierda gran parte de su sentido.

En su opinión personal, la configuración de un régimen presidencial fuerte —tal cual el país lo necesita— requiere de una fiscalización correlativamente eficaz, por lo cual —sin llegar a las comisiones con imperio, lo cual paralizaría la Administración, sistema éste unánime rechazado por la Comisión— debe establecerse una obligación de contestar, que es diferente al derecho de la Cámara de ponderar tal respuesta. Añade que les ha parecido inapropiado el que sea el Presidente de la República quien conteste, lo que califica de desproporcionado.

Hace presente que, en cuanto a las facultades específicas del Senado, han estimado que debe desaparecer la establecida en el Nº 1 del artículo 42 de la actual Constitución.

El señor ORTUZAR (Presidente) anota que en el caso de los magistrados de los tribunales superiores de justicia, habría que dejar constancia que, por ningún motivo, la acusación podría extenderse hacia la forma como dictan sus sentencias y establezcan sus jurisprurdencias, cuestión esta última expresamente solicitada a la Comisión por el Presidente de la Corte Suprema.

El señor DIEZ advierte que se trataría del ejercicio de su magistratura superior y no en cuanto integren otros órganos del Estado.

El señor GUZMAN precisa que, por otra parte existe acuerdo para mantener las facultades exclusivas del Senado, sin perjuicio de modificar algunos aspectos de detalle. Añade que el señor Ortúzar expresó sus dudas respecto de la rehabilitación de la ciudadanía por parte del Senado, materia contemplada actualmente en el Nº 5 del artículo 42 de la Constitución, pues lo aprobado por

la Comisión sugiere reemplazar esa norma, entregando dicha facultad a la Corte Suprema una vez extinguida la responsabilidad penal, en los casos que proceda. Recuerda que sobre el particular hubo largos debates, en los cuales participaron incluso personas que ahora ya no pertenecen a la Comisión, después de los cuales se concitó un acuerdo virtualmente unánime, Se declara partidario de mantener la disposición en la forma como está aprobada, pero, al mismo tiempo sugiere revisar las actas anteriores antes de pronunciarse sobre cualquier modificación de criterio.

En cuanto a las atribuciones del Congreso, señala que, en líneas generales, existe el criterio de que ellas queden radicadas en el Senado, para no hacer una distinción engorrosa entre atribuciones del Senado y del Congreso. Al respecto, añade que existe acuerdo para hacer desaparecer la primera atribución del Congreso, por no tener aplicación práctica, relacionada con la aprobación o reprobación de la cuenta de la inversión de los fondos destinados para los gastos de la administración pública que debe presentar el Gobierno; pero que deben mantenerse las demás atribuciones, en términos virtualmente idénticos. Agrega que existe una sugerencia en relación con el Nº 4 del artículo 43 de la Constitución, que establece que es atribución del Congreso "declarar, cuando hubiere lugar a dudas, si el impedimento que priva al Presidente de la República del ejercicio de sus funciones, es de tal naturaleza, que debe procederse a nueva elección", en el sentido de analizar si tal facultad debe quedar entregada sólo al Senado o también requerir el concurso del Tribunal Constitucional, en forma copulativa, por la importancia que tiene.

Explica que hubo acuerdo en la Subcomisión para especificar que se trata de un impedimento físico o mental con el objetó de suprimir la idea de la inhabilidad moral que, en el fondo, es una manera de burlar la acusación constitucional, porque si se exige un quórum de dos tercios de los miembros en ejercicio del Senado para que el Presidente de la República cese en sus funciones, es evidente que por -esta vía de la inhabilidad moral podría buscarse la cesación en el cargo de la persona.

El señor BERTELSEN consulta el alcance de los términos "moral" o "mental" pues son bastante parecidos.

El señor GUZMAN cree necesario distinguir dos situaciones, pues en un caso Se trata de una persona impedida del ejercicio del cargo y puede estarlo por una enfermedad física o por alguna enfermedad mental, síquica, como el trastorno, un impedimento del ejercicio material del cargo, Añade que el ejercicio material del cargo puede estar siendo ejercido por un demente, y es evidente que no puede continuar en él. Cree que esta causal debe estar dirigida y debe apuntar a una deficiencia de naturaleza médica susceptible de ser apreciada por un facultativo, y que en ningún caso debe extenderse a una inhabilidad

moral que signifique juzgar la gestión del gobernante, pues, por esa vía, se puede ir al extremo de decir que el Presidente ha llegado a tal grado de soberbia o de pasión que lo inhabilitan moralmente para el ejercicio del cargo. Sostiene que es distinto el caso si compromete el honor de la nación, pues entonces se está en presencia de una causal de acusación constitucional, Manifiesta su opinión contraria a que el Senado, obvie la exigencia de la acusación constitucional al Jefe del Estado por la vía de usar la simple mayoría y declararlo inhabilitado moralmente invocando que es tal el desastre en que ha sumido al país o que ha perdido de tal modo la confianza pública que está moralmente inhabilitado para seguir gobernando. Reitera que se trata de una inhabilidad física o mental distinta, pues la otra debe ser juzgada por un juicio político, por acusación constitucional, y ese camino para destituir al Presidente exige quórum especial.

El señor BERTELSEN piensa que la situación no es tan grave en los países parlamentarios, pues en casos similares se dan atribuciones al Jefe del Gobierno para que solicite la inhabilitación del Jefe del Estado. Cree necesario un mecanismo tal que indique al Senado un pronunciamiento y no que éste actúe por iniciativa propia.

El señor GUZMAN agrega que esta facultad que debe quedar entregada al Senado requiere de la participación copulativa de otro organismo, y la Subcomisión cree que puede ser el Tribunal Constitucional, y el señor Carmona propone que sea el Consejo de Seguridad, iniciativa que le parece muy atendible, pues no le parece conveniente que tal facultad quede entregada en forma exclusiva al Senado.

Señala que un punto en que no se logró llegar a una proposición por las dificultades que encierra es el relativo a la aprobación o rechazo de los tratados que el Jefe del Estado presente antes de su ratificación, respecto de lo cual el señor Díez observó que la materia debiera tener íntima relación con la formación de la ley y con las materias propias de ley, porque un tratado puede modificar leyes. Por su parte, agrega, el señor Bertelsen sostuvo que la facultad de ratificar los tratados debiera dársele al Senado, mientras que el señor Ortúzar consideró que sería un poco incongruente que si para formar la ley se requiere la concurrencia de las dos ramas del Congreso, y considerando que el tratado tiene fuerza de ley, y puede derogar una ley anterior, sólo se requiera para su ratificación el acuerdo del Senado, Confiesa que no tiene opinión formada al respecto y es el punto en que existe más confusión.

Respecto del Senado, informa que existe la idea de insistir en la proposición de que los Senadores no sean reelegidos para el período inmediatamente siguiente.

En cuanto al tema relativo a las sesiones del Congreso, expresa que la Subcomisión no se ha abocado a él aún, no obstante lo cual señala su opinión en el sentido de que se debería terminar la distinción entre legislatura ordinaria y extraordinaria, pues cree que están superadas las causas que dieron origen a tal diferencia. Agrega que ello nació en el siglo pasado, cuando la mayor parte de los parlamentarios eran agricultores y disponían de poco tiempo para atender las labores de sus fundos, debido a lo cual se fijó un tiempo breve para la legislatura ordinaria y uno más extenso para la legislatura extraordinaria, con lo cual el Presidente de la República terminó, en el hecho, dominando la tabla. Agrega que a ello se sumó el hecho de convocar con bastante anticipación a legislatura extraordinaria para evitar que el Parlamento se autoconvocara.

Por otro lado, cree que si se soluciona el problema de la iniciativa de las leyes en términos adecuados, garantizando que no hay iniciativa parlamentaria en aquellas materias en que no debe haberla, no ve razón alguna para que se distinga entre legislatura extraordinaria y ordinaria, pues la razón jurídica que provocó la distinción desapareció, y la razón práctica de mal menor, que era evitar la demagogia parlamentaria, entregando al Presidente el control de un período sustancial del año en que se evitaba la iniciativa parlamentaria que conducía a proyectos demagógicos, se lograría impidiendo que los parlamentarios tengan facultades de iniciativa en materias en que no deben tenerla desde el punto de vista constitucional.

Considera que no se justifica mantener esta distinción, que se ha prestado para tantas polémicas.

Advierte que sus expresiones han sido a título personal, porque el tema no ha sido analizado por la Comisión.

El señor CARMONA manifiesta que también es una incongruencia lo que dispone la Carta Fundamental respecto de la dictación de la ley de Presupuestos, la que debe presentarse en agosto y comenzarse a discutir en octubre, cuando ya está cerrada la legislatura ordinaria.

El señor DIEZ, a propósito de las materias que no se han tratado, opina que la Cámara de Diputados y el Senado deberían tener diferentes épocas de funcionamiento. Sostiene que este último debería sesionar en el período en que lo haga la Cámara, con iniciativa para revisar su legislación; cuando lo convoque el Presidente de la República y cuando él mismo lo acuerde para ejercer sus funciones meramente concejiles. Manifiesta que la Cámara de Diputados, por su parte, además de sus funciones legislativas, tendrá un carácter fiscalizador y político, de manera que no parece conveniente que esté en actividad todo el año, porque el activismo y la propaganda no tendrían

interrupción alguna, sin perjuicio de que determinado número de Diputados pueda pedir una citación para tratar ciertas materias. Sostiene que esos meses de tranquilidad, que reducirían la vida política y la actividad parlamentaria y de los partidos a términos razonables, permitirían la debida relevancia de los aspectos creativos, educacionales o productivos.

El señor ORTUZAR (Presidente) coincide con el señor Díez, pues considera que uno de los males de este país es el exceso de legislación y una Cámara funcionando todo el año se sentiría en la obligación de despachar más leyes.

El señor GUZMAN observa que, en ese caso, habría que ir todavía más allá de lo que dispone la Constitución de 1925. Piensa que es una materia altamente discutible y cuya aceptación por parte de la opinión pública es improbable.

El señor BERTELSEN concuerda con los señores Ortúzar y Díez. Expresa que la mayor parte de las Constituciones europeas consagran dos períodos fijos en el año, porque es necesario que disminuya la tensión política, y que en algunos países con regímenes parlamentarios, los Jefes del Estado puedan suspender la legislatura.

El señor ORTUZAR (Presidente) hace presente la conveniencia de continuar la discusión en la sesión de la tarde y levanta la sesión.

ENRIQUE ORTUZAR ESCOBAR
Presidente.

RAFAEL LARRAIN CRUZ
Prosecretario,

REPUBLICA DE CHILE

Actas Oficiales de la Comisión de Estudio de la Nueva Constitución Política de la República

SESION 347ª, CELEBRADA EN MIERCOLES 5 DE ABRIL DE 1978

Continuación del estudio de Los conceptos constitucionales básicos atinentes al Congreso Nacional, especialmente, en lo que concierne a la composición del Senado y de la Cámara de Diputados.

La Comisión se reúne bajo la presidencia de don Enrique Ortúzar Escobar, con asistencia de sus miembros señores Raúl Bertelsen Repetto, Juan de Dios Carmona Peralta, Sergio Díez Urzúa, Jaime Guzmán Errázuriz, Gustavo Lorca Rojas y las señoras Luz Bulnes Aldunate y Alicia Romo Román.

Actúa de Secretario, el Prosecretario don Rafael Larraín Cruz.

El señor ORTUZAR (Presidente) declara, en el nombre de Dios, abierta la sesión.

ORDEN DEL DIA

Poderes del Estado y su ejercicio.

El señor ORTUZAR (Presidente) expresa que corresponde debatir los conceptos básicos atinentes al Congreso Nacional, dados a conocer en la sesión de la mañana por el señor Guzmán en nombre del grupo de trabajo respectivo.

En primer término, estima que tan sólo cabe ratificar el consenso existente en la Comisión acerca de que el Parlamento deberá ser bicameral, o sea, estar constituido por una Cámara de Diputados y un Senado.

—Así se acuerda.

Añade que, de la misma manera, ya hay acuerdo en la Comisión sobre las características esenciales que revestirá cada una de las ramas del Congreso: la Cámara de Diputados deberá ser un organismo eminentemente regional y político; el Senado, en cambio, deberá ser un organismo nacional, en su doble composición; de carácter consultivo; moderador y no político.

Por lo tanto, pone en debate la composición del Senado, y en especial el punto relativo a que, mientras un sector del mismo se generará por sufragio universal, en colegio electoral único, otro será designado, ya sea por derecho propio, ya sea en la forma expuesta en su informe por el señor Guzmán,

El señor BERTELSEN adelanta una duda respecto al nombramiento de los Senadores no nacionales. Se pregunta si acaso no se estará creando una fuente potencial de conflictos al disponerse que serán nombrados por el Presidente de la República a proposición del organismo tal o cual. Si la propuesta es uninominal y si el Jefe del Estado no tiene ni siquiera la facultad de rechazarla, le parece mejor que sean nombrados derechamente por la institución o la persona que corresponda. Cree que, de lo contrario, será menester fijar plazo al Presidente de la República para efectuar el nombramiento, ya que, si él no quiere designar a algunos Senadores, la

integración del Senado quedará trunca en un momento dado.

El señor GUZMAN encuentra valedera la observación del señor Bertelsen. A su juicio, en el caso de una proposición en terna se justificaría que se la proponga al Presidente de la República, para su nombramiento, pero, en el caso de una proposición uninominal, es preferible establecer un sistema mediante el cual sin perjuicio de que el nombramiento sea expedido por decreto del Presidente de la República, éste deba acoger el nombre que se le proponga, lo que equivale a que sea la entidad correspondiente la que efectúa la designación.

Señala que el problema se presenta principalmente en el caso de los ex Presidentes de la Corte Suprema, donde, atendido su reducido número, si el Presidente de la República tuviera derecho a rechazar sucesivamente dos nombres, podría prácticamente imponer el que quisiera.

En cuanto a los ex Comandantes en Jefe de las Fuerzas Armadas y al ex Director General de Carabineros, plantea la interrogante de si acaso no sería más adecuado que fuesen propuestos por el Estado Mayor de la Defensa Nacional, y no por el Comandante en Jefe respectivo.

El señor ORTUZAR (Presidente) advierte que esta fórmula fue consultada en su oportunidad a las Fuerzas Armadas, las que expresaron su acuerdo con ella. Considera incuestionable que, en este caso, la designación no la podrá hacer el Comandante en Jefe de la ‘rama respectiva, sino el Presidente de la República, a quien, obviamente, se lc tendrá que proponer una persona que sea de su agrado.

Afirma que no le repugna la idea de que, a través de estas designaciones, el Presidente de la República vaya conformando, en cierto modo, una mayoría en el Senado. Arguye que lo que se trata de lograr es, precisamente, que el Jefe del Estado cuente con la estabilidad y el respaldo indispensables para gobernar. Recuerda que en otros lugares se ha establecido una serie de mecanismos de fiscalización y de control para que no incurra en excesos, así como, por de pronto, para que no pueda desconocer las bases esenciales de la institucionalidad.

El señor DIEZ juzga necesario esclarecer algunos puntos en este contexto. Por ejemplo, a su modo de ver, debe precisarse durante cuánto tiempo permanecerán en sus cargos los ex Comandantes en Jefe de las Fuerzas Armadas, a fin de que tengan libertad para opinar en el Senado, sin estar sujetos a la posibilidad de que el Presidente de la República los reemplace en cualquier momento, posibilidad que estima muy delicada, porque significaría mezclar a las Fuerzas Armadas en el juego político. Recalca que la composición del Senado ha sido pensada esencialmente sobre la base de mantener la

independencia de personas que, por su experiencia o preparación, tengan conocimiento del manejo general del país, de modo que lo que se busca es el aporte del criterio del ex Comandante en Jefe, y no su sometimiento a la respectiva rama de la Defensa Nacional, o al Presidente de la República. Entonces —señala—, es preciso ponerse de acuerdo en si durará cuatro u ocho años.

En su opinión, excepto los- ex Jefes del Estado, todos los nombrados deben tener plazo. Y, basado en la edad de éstos —que a su juicio, superará los 65 años— sugiere dar cierta movilidad al sistema, pero a sabiendas de que, así como el Senado se renovará por mitades, los integrantes sujetos a plazo durarán una mitad.

El señor BERTELSEN destaca el problema que consiste en que el Primer Mandatario podrá disponer del Senado prácticamente en todo momento, con lo cual a éste jamás le será factible actuar como moderador de aquél.

El señor DIEZ estima que en todo instante habrá independencia para actuar. Explica que, por ejemplo, un ex Comandante en Jefe de las Fuerzas Armadas designado por el Jefe del Estado, dado que no será representante de éste, podrá perfectamente rechazar el criterio presidencial.

El señor BERTELSEN recuerda que él planteó como problema principal el de qué ocurre si el Presidente de la República, en los casos en que debe nombrar Senadores a propuesta unipersonal, no actúa o bien rechaza.

El señor ORTUZAR (Presidente) afirma que, en el caso de las Fuerzas Armadas, generalmente los Presidentes de la República, excepto el señor Allende, han sido muy respetuosos de su independencia.

El señor GUZMAN considera importante fijar primero el criterio central que se desea inspire la generación de las personalidades de origen no electoral. En su concepto, no se trata de dar al Primer Mandatario excesiva preponderancia en el Senado mediante la libertad para escoger virtualmente trece nombres, sino que a esta Corporación accedan personas sin origen electoral, pero con la garantía de haberse destacado en la vida republicana del país.

En cuanto al deseo de tener en el Senado a ex altos Jefes de las Fuerzas Armadas, expresa su inquietud en el sentido de si deben ser necesariamente ex Comandantes en Jefe o podrían ser ex oficiales generales propuestos en terna al Primer Mandatario por el Estado Mayor de la Defensa Nacional. Plantea, en el caso de la Corte Suprema, si debe ser un ex Presidente, un ex Ministro, o si sería conveniente que ella propusiera al Jefe del Estado tres nombres: por ejemplo, los de tres abogados, aunque no hayan sido Ministros,

con el requisito de haber tenido la condición de abogados integrantes de ese alto tribunal.

Dice formular tales planteamientos en razón de que en general se dispondrá de pocos nombres pues las personas dejan esos cargos a avanzada edad, y, por ende, se contará con ellas por poco tiempo.

El señor ORTUZAR (Presidente) cree que el criterio central es el de que esté representada la alta función de la nación o bien que haya personalidades de relieve nacional, en el caso de que el Primer Mandatario tenga facultad para designar libremente. A su modo de ver, no importa que la alta función nacional no esté representada por dos o tres personas de entre las cuales necesariamente deberá elegir el Presidente de la República, pues se supone que, aunque sea una, estará capacitada para actuar debidamente.

El señor DIEZ sostiene que al Congreso le interesa contar con un ex Presidente de la Corte Suprema, un ex Contralor General de la República y un ex Comandante en Jefe de cada una de las ramas de las Fuerzas Armadas, los que disponen de completa información sobre las respectivas instituciones, se han enfrentado, en grado importante, con la realidad política del país y tienen la experiencia adquirida en el servicio y en sus relaciones con los otros Poderes del Estado.

El señor ORTUZAR (Presidente) aclara que en esta materia debe distinguirse, en primer lugar, entre los Senadores por derecho propio, respecto de los cuales hay acuerdo; en segundo término, tres Senadores de libre elección por parte del Presidente de la República de entre personalidades de relevancia nacional; y un tercer grupo de Senadores no elegibles, materia sobre la cual se estaba debatiendo.

El señor GUZMAN advierte que, efectivamente, se ha hablado de tres grupos de Senadores no elegibles: primero, los por derecho propio integrado por los ex Presidentes de la República, salvo que hayan sido destituidos en juicio político; segundo, los de designación presidencial; y tercero, aquellos cuyo origen residiría en una entidad o institución o persona distinta del Presidente de la República. Estima que dentro del segundo grupo debe distinguirse: a cuatro personas, de un total de siete, a quienes debe exigírseles determinadas calidades. En este sentido, dice que no debe olvidarse el criterio que orienta este tipo de designaciones: que al Senado de la República puedan llegar personalidades de relevancia en la vida nacional que no tendrían ni interés ni posibilidad de acceder a él por vía electoral.

En cuanto a los temores relativos a que las personas designadas por el Presidente de la República se conviertan en sus peores enemigos, manifiesta

que también podría suceder que se transformen en sumisos "corderos", riesgo que, a su juicio, también puede correrse con los Senadores elegidos electoralmente.

En concreto, sugiere que a cuatro de los siete Senadores elegidos por el Presidente de la República se les exija determinadas calidades: la de ex Ministro de Estado, la de ex Contralor General de la República, la de ex Embajador, y, a un cuarto. otra calidad, siempre que hubieren desempeñado el cargo por más de un año. Añade que las tres personas restantes serían designadas libremente por el Presidente de la República.

El señor CARMONA se manifiesta absolutamente contrario los Senadores de designación presidencial. Concuerda, sí, en la posibilidad de que algunas personas, por su experiencia, por sus conocimientos, pertenezcan al Senado como una manera de prestar un servicio a la Nación y no para asegurar eventualmente una preeminencia absoluta del Presidente de la República en el Parlamento. Recuerda que la crisis sufrida durante el trienio 1970-1973 se debió a un mal desempeño de un Presidente de la República y de un equipo de Gobierno. Es tima inconcebible elaborar una Constitución que cierre la posibilidad de enfrentar un peligro semejante.

El señor ORTUZAR (Presidente) advierte que en ese tiempo el esquema constitucional era distinto.

El señor CARMONA se pregunta si alguien puede asegurar que el día de mañana no se producirá una crisis similar o surja algún otro tipo de totalitarismo en que el Presidente de la República domine absolutamente al Parlamento, se ría de la opinión pública y subvierta todos los valores esenciales de la sociedad, porque está "asegurado", porque no podría ser removido jamás por un juicio político. Se declara partidario de un Senado- de carácter nacional, integrado por personalidades de selección, y por los ex Mandatarios. Aclara que cuando se refiere a los ex Comandantes en Jefe de las Fuerzas Armadas, piensa en que el actual Presidente de la República continuaría en su cargo o integraría el Senado. Califica de mala política la de pretender constituir esa corporación con demasiados ex Comandantes en Jefe, y recuerda que en esa época ya estará en funciones el Consejo de Seguridad, y podrá encargarse de designar una persona con conocimientos en tal materia. Opina que también podría integrarlo un ex Ministro de Estado, o quien haya desempeñado altas funciones al servicio del país y que sea un experto en materias internacionales, considerando las funciones especiales del Senado en este aspecto; un ex Rector de alguna de las universidades; un ex Contralor de la República, por su experiencia en materias administrativas; un ex Presidente de la Corte Suprema, por las funciones judiciales que competen a la Cámara Alta. Concuerda con designaciones de esta naturaleza, pero manifiesta su oposición

al hecho de poner el poder político en el tapete de la balanza del Senado al entregar al Presidente de la República la facultad de designar a siete de sus miembros. Apunta que no deben olvidar los motivos por los cuales fracasó en Chile el Tribunal Constitucional.

El señor LORCA considera que podría buscarse una fórmula que permitiera al Presidente de la República, con absoluta libertad, designar tres o cuatro personas. Opina que de esta forma se superaría el inconveniente señalado por el señor Guzmán por cuanto podrían llegar al Senado personalidades de gran relevancia que, por distintas razones no podrían hacerlo por medio de una elección, pero no concuerda con la idea de efectuar subdivisiones o distingos en los grupos por estimarla engorrosa.

El señor DIEZ sostiene que lo que se busca no es afianzar una mayoría presidencial sino que una mayoría moderadora que cumpla este papel en lo referente a las leyes y que proporcione estabilidad política al país. Por eso piensa que las designaciones presidenciales deberían limitarse a una o dos personas, y que la Comisión debe tratar de configurar ese tercio de mayoría moderadora. Cree que los ex Jefes de Estado están imbuidos de ese espíritu, pues quien haya conocido las alternativas y angustias del Poder es, a su juicio, un moderador cualquiera que sea su pensamiento político. Piensa que en el mismo caso están los ex Presidentes de la Corte Suprema, los ex Contralores de la República, ex Rectores de las universidades y que le gustaría un ex embajador, designado por el Presidente de la República, con acuerdo del Senado; un ex Ministro de Estado, con un desempeño de por lo menos dos años en el área económica, el que también debería contar con el acuerdo del Senado. Es decir, agrega, que se tenga una mayoría moderadora y no una mayoría presidencial.

La señora BULNES advierte que las funciones del Senado no serán esencialmente políticas, sino que constituirá un cuerpo técnico y consultivo, y que las personalidades que se están sugiriendo no representan las distintas actividades nacionales. Por eso piensa que el Presidente de la República podría efectuar sus designaciones sobre la base de ternas o quinas propuestas por los colegios profesionales, universidades o las Fuerzas Armadas.

El señor ORTUZAR (Presidente) aclara que hay acuerdo en que las funciones técnicas estarán encomendadas a las comisiones respectivas de la Cámara de Diputados.

Señala que, al contrario, del señor Carmona, no le preocupa la idea de entregar al Jefe del Estado la facultad de designar libremente a ciudadanos ilustres que hayan prestado servicios destacados al país, y que no tengan interés en participar en elecciones. Propone autorizar al Presidente de la

República para que designe a tres ciudadanos que hayan desempeñado actividades o funciones de relevancia nacional.

Los señores GUZMAN y LORCA manifiestan su conformidad en esta proposición.

La señora BULNES se abstiene por ser contraria a la idea de miembros designados.

Se aprueba con el voto en contra del señor CARMONA y la abstención de la señora BULNES.

El señor GUZMAN propone determinar el tipo de funciones o calidades de quienes deben integrar el Senado, Declarándose partidario de la idea de que lo sean un ex Ministro de Hacienda o de Economía, que haya ocupado el cargo por un lapso determinado, y un ex Canciller; sugiere asimismo la conveniencia de hacer una lista de las personas y después acordar la forma de su designación.

Considera oportuno también recoger la idea de que en todos los casos en que no hubiera otro medio distinto de designación, ésta fuera por el Presidente de la República con acuerdo de la mayoría de los Senadores en ejercicio.

El señor DIEZ declara que le parece mal lo de la libre designación, sin indicación alguna.

El señor GUZMAN advierte que, si se toma en cuenta el número considerable de otras altas misiones encomendadas al Presidente de la República, la de designar a esas personas es de las menos importantes.

El señor ORTUZAR (Presidente) señala que ello se justifica más aún si se parte del supuesto de que el Presidente de la República elegirá lo mejor.

—Se produce acuerdo unánime para que la función judicial también esté representada a través de un ex Presidente de la Corte Suprema. Igual acuerdo se produce respecto de un ex Contralor.

El señor ORTUZAR (Presidente) manifiesta su coincidencia con el señor Guzmán en cuanto a que deben estar representadas las cuatro ramas de las Fuerzas Armadas y Carabineros, es decir, debe integrarse con los cuatro ex Comandantes en Jefe de esas instituciones,

El señor GUZMAN insiste en SU argumentación en el sentido de que tal designación aportará algo muy importante al criterio del Senado.

El señor ORTUZAR (Presidente) sostiene que con ello igualmente se acentúa el carácter moderador del Senado y evita roces entre las ramas de la Defensa Nacional.

El señor DIEZ estima que en un Senado de cuarenta y tantas personas la presencia de cuatro ex Comandantes en Jefe no sería des— proporcionada, sobre todo si se piensa que serán hombres que ya no tendrán mando de tropa; que se trataría de personas muy respetables y con una experiencia considerable, aparte de ser personas marginadas de las contingencias políticas.

El señor BERTELSEN señala que, si se requiere que el Senado sea un cuerpo más que nada moderador, reconoce que debe contar con elementos de experiencia que cumplan tal característica.

Se pronuncia afirmativamente.

El señor CARMONA aclara que, al votar por la negativa, no está pensando en el Senado, sino en el Poder de Seguridad. Añade que, a su juicio, con la forma propuesta se estaría desnaturalizando la participación de las Fuerzas Armadas.

El señor ORTUZAR (Presidente) considera que el Consejo de Seguridad no puede estar interviniendo en todos los actos del Estado y que en cambio es conveniente que, estando presente el concepto de seguridad nacional de una manera tan vigente en todas las situaciones de la vida nacional, haya en el Senado, la más alta corporación, una voz que esté pendiente de ese concepto, sin dejar de reconocer la importancia que le atribuye al hecho de que se trata de elementos esencialmente apolíticos y moderadores.

La señora BULNES manifiesta sus dudas en cuanto a la composición del Senado, pero en vista que observa acuerdo en la Comisión y con el objeto de no obstaculizar el debate, está dispuesta a aprobar las designaciones propuestas, con excepción de una respecto de la cual se abstuvo por no considerarla pertinente.

—Se acuerda incorporar a los cuatro ex Comandantes en Jefe de las Fuerzas Armadas, y la lista de designaciones quedaría integrada de la siguiente manera: tres representantes de libre elección del Jefe del Estado, un ex Presidente de la Corte Suprema, un, ex Contralor, tres ex Comandantes en Jefe de las Fuerzas Armadas, uno de Carabineros, un ex Rector de universidad y un ex Ministro de Estado. Los ex Presidente de la República, serían Senadores por derecho propio.

El señor GUZMAN propone incluir un ex embajador.

El señor BERTELSEN advierte que es necesario tener cuidado en no crear ministerios de primera y de segunda categoría pues se pueden herir susceptibilidades, aun cuando está consciente de que existen Ministerios más importantes que otros, como el de Interior, el de Relaciones, o el de Hacienda. Se pregunta si, de no incluir el Ministerio de Justicia, éste no se sentiría postergado. Sugiere decir como norma general que se incluyen dos ex Ministros y, por el peso natural que éstos tienen, las nominaciones recaerán seguramente en el de Relaciones, en el de Hacienda o en el de Interior.

El señor GUZMAN concuerda con el señor Bertelsen, agregando que no es bueno constitucionalizar Ministerios desde el momento en que la Carta Fundamental no establece cuáles son los Ministerios y lo entrega a la Ley Orgánica de Ministerios y, además, porque el día de mañana podría establecerse que habrá cinco o seis grandes Ministerios, como ocurre en Argentina, y que hubiera áreas determinadas con secretarías ministeriales.

Por las razones dadas, es partidario de incluir a dos ex Ministros da Estado que hayan estado vinculados a actividades preponderantes relacionadas con las funciones del Senado.

El señor ORTUZAR (Presidente) hace presente que sumarían quince miembros, sin contar los dos ex embajadores.

El señor GUZMAN insiste en agregar a dos embajadores, y sugiere rebajar a dos los miembros de elección presidencial.

El señor ORTUZAR (Presidente) expresa que si el día de mañana el Presidente de la República designa a un ex canciller, es porque le interesa que la función internacional esté apoyada por la consejería del Senado y esté en manos de alguien con experiencia en la materia, por lo que con un ex embajador bastaría.

El señor GUZMAN cree que resultaría más difícil la comprensión de la norma si ésta establece un orden en el número de designaciones que, en este caso, podría ser dos, con lo cual se tendría dos ex Ministros de Estado, dos miembros de elección presidencial, etc. Inclusive, piensa que podría indicarse que, en el caso de un ex embajador, éste debiera haberse desempeñado ante algún organismo- internacional de importancia, e insiste en la designación de dos ex embajadores por la incidencia internacional que tienen las funciones del Senado.

El señor DIEZ concuerda con el señor Guzmán, y cree que sería bueno contar con dos ex embajadores en un país que ha vivido aislado mucho tiempo y en un momento en que las relaciones con el mundo exterior son cada vez más

importantes.

—Hay acuerdo en incluir a dos ex embajadores, y la lista de designación sería integrada por los ex Presidentes de la República, dos miembros de libre elección presidencial, un ex Presidente de la Corte Suprema, un ex Contralor, cuatro ex Comandantes en Jefe de las Fuerzas Armadas, un ex Rector, dos ex Ministros de Estado y dos ex Embajadores.

El señor GUZMAN consulta si hay alguna función que no haya sido considerada.

El señor ORTUZAR (Presidente) responde que dentro del esquema del Consejo de Estado, no, pero que dentro de la proposición del señor Alessandri, que era distinta, quedarían excluidos los profesores de ciencias jurídicas y de ciencias económicas y los representantes de los colegios profesionales y de las actividades laborales.

El señor CARMONA consulta sobre la conveniencia de designar a alguna persona que haya desempeñado el cargo de Presidente de la Cámara de Diputados durante cierto período, ya que podría aportar un enfoque diferente.

El señor BERTELSEN piensa que sería una posibilidad, ya que se han considerado todas las funciones que proporcionan experiencia gubernativa dentro del Estado: ex Presidentes de la República, Contraloría General, Fuerzas Armadas.

La señora BULNES expresa que esta integración responde a otro tipo de funciones. Advierte que en los primeros momentos, como hay una tendencia a continuar con la tradición, un Senado de esta naturaleza se inclinará a tener un carácter político, en circunstancias de que lo que se pretende es que sea más consultivo y técnico, aparte que para un Presidente de la Cámara, en forma natural, sería el siguiente paso a dar.

El señor CARMONA enfatiza que no sería una persona en el actual desempeño del cargo de Diputado, sino quien hubiera ejercido el cargo de Presidente de la Cámara de Diputados durante cierto tiempo, ya que con ello se aportaría una visión distinta al Senado, especialmente en cuanto a la vida política, y se establecería una especie de nexo entre ambas ramas del Congreso para que no se produzcan tensiones extremas.

El señor DIEZ encuentra razón al señor Carmona, porque en un momento dado puede producirse una diferencia de criterios sustancial con la Cámara que origine una crisis y es bueno tener a alguien vinculado a ella, que haya desempeñado su Presidencia durante cierto tiempo y que conozca a sus funcionarios.

El señor GUZMAN consulta si se partiría de la base de que la persona ha dejado de ser Parlamentario desde un tiempo antes o desde el período anterior.

El señor DIEZ aclara que lo que interesa es que tenga amistad con los Diputados.

—Se acuerda reducir los representantes de los embajadores a uno e incluir a un ex Presidente de la Cámara de Diputados.

El señor ORTUZAR (Presidente) anuncia que ahora corresponde ocuparse en la designación. Comparte la idea de que el Presidente de la República debe elegir a los dos miembros de libre nominación entre las personalidades que hayan prestado servicios relevantes a la vida nacional, en forma amplia, ya que no pueden exigírseles calidades.

El señor CARMONA no participa en este criterio.

El señor ORTUZAR (Presidente) señala que los ex Presidentes de la Corte Suprema podrían ser nombrados por el Primer Mandatario a propuesta en terna.

El señor BERTELSEN opina que debe fijarse un criterio general, para no ir caso por caso. A su juicio, el Presidente de la República no debe tener intervención en las designaciones.

El señor ORTUZAR (Presidente) considera que sería más difícil ir caso por caso.

El señor GUZMAN se declara partidario, en líneas generales, de que el Jefe del Estado tenga una participación concurrente; es decir, que otro órgano proponga y que él decida, o- bien, que formule una proposición y que otro órgano dé el acuerdo, según la situación.

El señor DIEZ estima esencial fijar previamente la duración del mandato de los Senadores de designación. Personalmente, es partidario de establecer que permanecerán cuatro años en, sus cargos y que serán designados dentro de los 15 ó 30 días siguientes a la constitución del Senado, cada cuatro años.

Indica que, así como el nombramiento de algunos deberá ser hecho por el Presidente de la República, el de otros tiene posibilidades de generación propia. Por ejemplo, piensa que el ex Presidente de la Corte Suprema puede ser designado por el Pleno de la misma, en votación secreta.

El señor GUZMAN considera necesario sentar claramente el principio de que el cargo de Senador es incompatible con el de Ministro de la Corte Suprema, para

el caso de que un ex Presidente continúe perteneciendo a ella en esta calidad.

El señor DIEZ dice que son incompatibles sin duda alguna.

—Se acuerda que, en el caso del ex Presidente de la Corte Suprema, la designación será efectuada por el Pleno de la misma, en votación secreta.

El señor GUZMAN propone que, en forma análoga, el ex Rector de Universidad sea designado por el Consejo de Rectores, en votación secreta.

—Así se acuerda.

Puesta en debate la forma de designación del ex Contralor General de la República, el señor GUZMAN sugiere que sea nombrado por el Presidente de la República, con acuerdo del Senado.

El señor BERTELSEN manifiesta ser contrario a la idea de que un organismo se autogenere.

El señor CARMONA propone que sea designado por el Presidente de la República, con acuerdo de la Cámara de Diputados, que es órgano fiscalizador de la Contraloría,

El señor ORTUZAR (Presidente) no ve qué razón podría justificar la intervención de la Cámara en este nombramiento.

El señor DIEZ encuentra lógica la proposición, porque la Cámara es el organismo fiscalizador en el control, así como la Contraaloría es, fundamentalmente, un organismo preventivo de control.

El señor ORTUZAR (Presidente) argumenta que lo que interesa es la experiencia del ex Contralor, y no la de la Cámara.

El señor DIEZ señala la conveniencia de que la Cámara, suponiendo la lógica intelectual, elija a un ex Contralor que haya respondido a su función.

El señor GUZMAN se adhiere a la proposición del señor Carmona como se adheriría a cualquiera otra que se formulase, porque, tratándose de los ex Contralores, no le importaría que la designación se hiciese inclusive por sorteo. Ahora bien, como la designación por sor-tao no es del agrado de la idiosincrasia nacional, aunque a él le parece perfectamente legítima en un caso corno éste, y como no se desea dejar el nombramiento sólo en manos del Presidente de la República, cree que es una buena solución darle intervención a la Cámara, para lo cual existe la buena razón de su función fiscalizadora.

El señor ORTUZAR (Presidente) hace notar que éste sería el único caso en que la Cámara debería prestar su acuerdo al Presidente de la República y reitera que lo encuentra incongruente y falto de lógica.

El señor GUZMAN considera necesario que la Comisión defina, como criterio general, si acepta o no la posibilidad de que algún Senador de los mencionados se genere con acuerdo de la propia Cámara Alta, pues, de rechazarse, no podría aplicarse en ningún caso.

El señor CARMONA opina que la Cámara de Diputados es quien tiene mejores antecedentes sobre la conducta del Contralor atendida la obligación constitucional de éste de remitirle antecedentes de modo continuo.

—Se opta por un ex Contralor con acuerdo de la Cámara Baja.

—Se decide que la designación del ex Presidente de la Cámara de Diputados la haga el Primer Mandatario—

El señor GUZMAN, para el caso del ex Embajador, propone su nominación por los ex Cancilleres, en sesión especial presidida por el Ministro de Relaciones Exteriores en ejercicio.

El señor BERTELSEN, en cuanto a los dos ex Ministros de Estado, pregunta si sería peligroso que los ex Ministros, con al menos dos o- tres años en el cargo, se eligieran entre sí.

Los señores ORTUZAR (Presidente) y CARMONA rechazan la idea.

La señora ROMO, ante una proposición del Señor Carmona respecto de los miembros de libre designación del Presidente de la República, se declara abierta partidaria de conservar ese esquema, sobre la base de que es la única forma de dar participación a la mujer, cuyas posibilidades han estado entrabadas por la estructura política, social y económicas del país.

El señor DIEZ considera atinada la argumentación.

La señora BULNES deja constancia de la inconveniencia de consagrar en la Constitución tanto al Consejo de Rectores como a un Consejo de Cancilleres.

El señor BERTELSEN opina que no sería exagerado aumentar de 2 a 5 el número de miembros de libre designación del Presidente de la República, con la cortapisa de que, en el caso específico de ellos, no se trate de Ministros de Estado o Embajadores que hayan ejercido durante su Gobierno.

Propone colocar dos cortapisas: primero, que los dos ex ministros y el ex embajador no hayan desempeñado sus cargos durante el período del Presidente de la República que los designe, y segundo, que hayan tenido mínimo, dos años de permanencia en el cargo.

—Se aprueba la proposición.

El señor BERTELSEN insiste en la necesidad de establecer expresamente en la Constitución una norma sobre inhabilidad de las personas condenadas en juicio político.

El señor GUZMAN, por su parte, cree que ella debe consignarse con efecto general en la parte que se refiera a esa materia.

El señor ORTUZAR (Presidente) concuerda con la idea de incluir una disposición que establezca cuáles son los efectos del juicio político y de la destitución, sugerencia que es aprobada por la Comisión.

Señala, a continuación, que faltaría aceptar o ratificar la indicación del señor Díez para que todos los Senadores de designación duren cuatro años ,en sus cargos, proposición que también es aprobada por unanimidad.

El señor GUZMAN se refiere a la reelección de estos integrantes del Senado y se manifiesta partidario de que lo sean a lo menos una vez.
El señor BERTELSEN dice que no ve la razón para que esas personas no puedan ser reelegidas más de una vez si ellos representan a organismos que se van renovando, corno los ex Presidentes de la Corte Suprema, los ex Rectores; en segundo lugar, agrega, para que una persona sea elegida dos veces deberá haber desempeñado muy bien el cargo porque las respectivas designaciones la harán dos Presidentes de la República distintos; y, finalmente, en algunos rubros el ámbito de elección es muy estrecho, como en el caso de los ex Contralores Generales de la República.

—Se acuerda que todos serán reelegibles,

El señor ORTUZAR (Presidente) advierte, ante una pregunta del señor Guzmán, que la exigencia de haber ocupado dos años el cargo correspondiente no puede aplicarse al Presidente de la Corte Suprema y a los Presidentes de la Cámara de Diputados.

El señor GUZMAN se manifiesta partidario de la simplicidad en este tipo de normas y, por lo tanto, sugiere que el requisito sea de dos años consecutivos en el desempeño del cargo respectivo, aun cuando no se ajuste muy bien al caso de los Ministros de Estado y Embajadores.

—Se acepta la proposición del señor Guzmán.

El señor ORTUZAR (Presidenta) hace presente que el señor Carmona se manifestó partidario de que, si el Presidente de la República fallece o se inhabilita, el Senado designe a un Vicepresidente hasta terminar el período presidencial.

El señor GUZMAN anota que si fallece el Presidente de la República o se inhabilita, hay que elegir a alguien que termine el período, porque de otro modo se rompe la armonía de todo el sistema.

El señor BERTELSEN hace presente la posibilidad de disolver anticipadamente a la Cámara de Diputados, lo que sería una medida prudente en relación a un posible juicio político. Señala que si a los tres años de su período el Presidente de la República fallece, renuncia o se inhabilita, caben dos caminos: que el Senado elija a un Vicepresidente que permanezca en el cargo durante los cinco años restantes o convocar a elección de Presidente de la República y de Diputados y Senadores, estos últimos parcialmente.

El señor DIEZ propone que, en caso de que por alguna razón el Presidente de la República no alcance a cumplir su período; el Senado elija a un Presidente de la República que dure en el cargo, hasta la próxima elección general de parlamentarios.

—Se accede a la idea del señor Díez.

El señor BERTELSEN destaca que el Presidente de la República así elegido no podría disolver la Cámara.

El señor DIEZ concuerda con el señor Bertelsen.

El señor GUZMAN pide que este punto, que le parece importante, quede pendiente.

El señor ORTTJZAR (Presidente) estima que, por último, eso será un detalle que no figurará en el Memorándum de respuesta.

El señor BERTELSEN señala que desea plantear un problema, no para resolverlo ahora sino para meditarlo, y que dice relación a una inquietud de carácter general que tiene, respecto de los requisitos para llegar al Parlamento.

Recuerda que en una sesión anterior, se debatió extensamente acerca de un procedimiento destinado a impedir que personas que no ofrezcan garantías pudieran postular a la Presidencia de la República, y pregunta si quienes

integraron la Subcomisión encargada de estudiar lo referente al Congreso consideraron la posibilidad de un sistema similar, en lo que atañe a los candidatos a parlamentarios. A su juicio, podría haber al respecto un período de impugnación.

—Se levanta la sesión.

ENRIQUE ORTUZAR ESCOBAR,
Presidente.

RAFAEL LARRAIN CRUZ,
Pro-secretario.

REPUBLICA DE CHILE

Actas Oficiales de la Comisión de Estudio de la Nueva Constitución Política de la República

SESION 348ª, CELEBRADA EN MARTES 11 DE MARZO DE 1978

La sesión no se celebró por falta de quórum.

RAFAEL LARRAIN CRUZ,
Prosecretario.

SESION 349ª, CELEBRADA EN MIERCOLES 12 DE ABRIL DE 1978

1. — Continuación del análisis concerniente a los Poderes del Estado y su ejercicio.

2. — El Congreso Nacional; formación de las leyes; tramitación de los proyectos; participación del Tribunal Constitucional y del Consejo de Seguridad Nacional.

La Comisión se reúne bajo la presidencia del señor Enrique Ortúzar Escobar y con asistencia de sus miembros señores Raúl Bertelsen Repetto; Juan de Dios Carmona Peralta; Sergio Díez Urzúa; Jaime Guzmán Errázuriz; Gustavo Lorca Rojas, y señoras Luí Bulnes Aldunate y Alicia Romo Román.

Actúan, de Secretario, don Rafael Eyzaguirre Echeverría, y de Prosecretario, don Rafael Larraín Cruz.

El señor ORTUZAR (Presidente) declara, en el nombre de Dios, abierta la sesión.

ORDEN DEL DIA

LOS PODERES DEL ESTADO Y SU EJERCICIO.
FORMACION DE LA LEY

El señor ORTUZAR (Presidente) sugiere comenzar en esta sesión el estudio de lo relacionado con el Gobierno; la formación de la ley; la parte pendiente del Congreso Nacional; el Tribunal Constitucional e inclusive el Consejo Superior de Seguridad Nacional, para después entrar al análisis del sistema electoral, dejando constancia de la posibilidad de celebrar sesiones extraordinarias en la próxima semana, en caso de que las ordinarias, de 10 a 13 y de 16 a 18.30 horas, no fueran suficientes para el despacho de todos los memorándum elaborados por los distintos Comités. Añade que una vez que se hubiera tomado conocimiento- de ellos la Mesa se encargaría de dar forma, en la primera semana de Mayo, a los acuerdos que se adopten; prepararía un proyecto de informe que sometería a la consideración de la Comisión para su revisión final, y, en seguida, lo enviaría al Presidente de la República.

Hace notar que todas las sugerencias y acuerdos de la Comisión serán debidamente fundamentados en las propias razones que den los miembros de ella, aparte de algunas consideraciones de carácter general que se hayan hecho en el seno de la misma.

Propone, luego, iniciar el estudio del memorándum del señor Carmona, en lo relativo a la formación de la ley, a menos que algún miembro de la Comisión desee plantear algo distinto.

El señor BERTELSEN recuerda que en la semana pasada se inició el debate relacionado con el Congreso Nacional, sobre la base del texto propuesto por el señor Presidente y los señores Díez y Guzmán y que sólo se alcanzó a considerar lo relativo al Senado; porque la tramitación de la ley, lo mismo que la parte referente al Gobierno, se vio la semana pasada, con lo cual el debate sobre esta última materia, que él quedó de redactar, podría ser ocioso.

Agrega que le gustaría avanzar sobre aquellos puntos referentes al Congreso no analizados suficientemente, respecto de los cuales él tenía varias observaciones que formular, pero que no le fue posible hacerlo pues sólo se llegó a determinar la composición del Senado.

El señor ORTUZAR (Presidente) aclara que propuso alterar provisionalmente ese orden y considerar el informe del señor Carmona por no estar presentes en este momento los señores Díez y Guzmán, ambos integrantes del Comité que estudió la materia, y con el objeto de avanzar en el trabajo de la Comisión.

El señor CARMONA expresa que, aun cuando muchas de las ideas relativas a la formación de la ley ya han sido aprobadas por la Comisión, bien vale ocupar algunos minutos en recordarlas y darlas por definiti vainente incorporadas, e indica que una de ellas es que, como el Senado sólo será Cámara revisora, las leyes tendrán origen siempre en la Cámara de Diputados, por Mensaje del Presidente de la República o por moción firmada por un número no superior a diez de sus integrantes. Añade que, una vez definidas las materias propias de la ley, deberán señalarse aquellas que correspondan a la iniciativa exclusiva del Jefe del Estado, entre las que deberán estar la Ley de Presupuesto y sus suplementos, la declaración de guerra, la alteración de la división política y administrativa del país y la creación de nuevos servicios públicos y empleos rentados. Anota que en cuanto a las materias de orden económico sólo se ha atrevido a insinuar algunos temas, pues cree que hay que separar aquellas que deben ser objeto de ley de las reglamentarias, pues ellas están muy confundidas. Piensa que el Presidente de la República debe tener iniciativa respecto de los empréstitos del Estado; de las materias de orden monetario; de la fijación de remuneraciones y beneficios para el sector público; de la fijación de remuneraciones mínimas y aumentos generales para el sector privado; del establecimiento y modificación de los regímenes previsionales y de seguridad social y de las leyes de gracia, punto este último respecto del cual tiene dudas de si debe ser materia de ley o si cabe dentro de la potestad reglamentaria.

El señor BERTELSEN pregunta si las leyes de gracia deben ser leyes.

La señora BULNES cree que, por su naturaleza, la ley de gracia no tiene carácter general y, en consecuencia, debe ser una materia propia de la potestad reglamentaria.

El señor ORTUZAR (Presidente) concuerda en que podría ser así en cuanto esas leyes significan gastos.

El señor BERTELSEN dice que este aspecto debe tener su contrapartida en un ítem especial en el Presupuesto.

El señor ORTUZAR (Presidente) estima que no se deben llevar tales asuntos al Congreso, como ocurría antes, en que éste ocupaba un tiempo precioso en su tramitación.

El señor CARMONA agrega que otra de las materias de orden económico en que debe tener iniciativa exclusiva el Jefe del Estado es la supresión, reducción y condonación de impuestos, contribuciones y exenciones tributarias.

—Se acuerda, en principio, lo siguiente:

1° Las leyes tendrán siempre origen en la Cámara de Diputados, por Mensaje del Presidente de la República o moción firmada hasta por 10 Diputados.

2° Definidas las materias propias de ley deberán señalarse las que son de iniciativa exclusiva del Presidente de la República, como, por ejemplo, la ley de presupuestos y sus suplementos, la declaración de guerra, la alteración de la división política y administrativa del país, las materias de orden económico como empréstitos del Estado, fijación de remuneraciones para el sector público, remuneraciones mínimas para el sector privado y aumentos de rentas de este sector, establecimiento y modificación de regímenes previsionales y de seguridad social, supresión, reducción y condonación de impuestos y exenciones tributarias.

3° Las leyes de gracia no tienen carácter general y deben ser materia propia de la potestad reglamentaria.

En seguida, expresa que ha incluido una norma, que estaba consignada en el proyecto de reforma del señor Jorge Alessandri, que consiste en que la Corte Suprema podrá proponer leyes relativas a la organización y atribuciones de los tribunales de justicia y los procedimientos judiciales, caso en el cual el Presidente de la Corte Suprema o un miembro designado por ella podrá concurrir al Congreso a sostener esos proyectos.

Hace saber que también consigna iniciativa al Consejo de Seguridad Nacional para proponer leyes que aseguren el cumplimiento de la misión del Gobierno o de las instituciones del Estado en caso de falta de funcionamiento regular de ellas, y en el caso de que esas instituciones, la independencia nacional, la integridad del territorio o la seguridad de sus habitantes estén amenazados de manera grave e inmediata, el Congreso, previa consulta al Tribunal Constitucional, se pronunciará sobre ellas sin dilación alguna.

El señor ORTUZAR (Presidente) considera muy interesante el precepto, pero, pensando en que la Carta Fundamental debe bastarse a sí misma y proveer al normal y regular funcionamiento de los órganos e instituciones, expresa sus

dudas en cuanto a la posibilidad de consignar una disposición de esa naturaleza en el texto constitucional.

El señor BERTELSEN hace presente que se trata de una norma de prudencia constitucional que, por lo demás, existe en algunas Constituciones, como, por ejemplo, en la francesa, y piensa que es necesario ponerse en el caso de ocurrencia de circunstancias graves o anormales.

Agrega que tiene dudas en cuanto a que estas situaciones anormales o de peligro para el Estado o para alguno de sus elementos en especial se solucionen mediante una ley o merced a otro tipo de acuerdos o decisiones.

El señor CARMONA observa que el trabajo que se le encomendó se refería exclusivamente a quiénes tienen iniciativa para proponer proyectos de leyes y que, cuando se estudie lo relativo al Consejo de Seguridad Nacional, se determinarán las facultades que le corresponden.

El señor ORTUZAR (Presidente) acota que entendió la observación del señor Bertelsen en el sentido de que el funcionamiento, irregular podía afectar el día de mañana a los propios órganos legislativos.

El señor CARMONA aclara que eso da origen a otro tipo de medidas, que no están comprendidas en el capítulo de la formación de las leyes.

La señora BULNES considera que una cosa es la idea que contiene el precepto propuesto por el señor Carmona, en la que todos estarían más o menos de acuerdo, y otra es la amplitud que se le da, y concuerda con el señor Bertelsen en el sentido de que la disposición estaría inspirada en la misma filosofía del artículo 16 de la Constitución francesa, que se refiere a los poderes excepcionales.

El señor CARMONA señala que su criterio, teniendo en cuenta lo que ocurrió en el pasado, es que la Constitución tenga la amplitud suficiente para ser flexible y permitir abordar las situaciones que se presenten en un momento determinado; y procede, al mismo tiempo, a dar lectura al artículo 16 de la Constitución francesa.

El señor GUZMAN anota que el precepto se referiría al estado de emergencia.

La señora BULNES piensa que habría que redactarlo en ese sentido, porque, en caso contrario, semejante amplitud incluiría cualquier tipo de situaciones, incluso la legislación económica.

El señor CARMONA manifiesta que sólo se ocupó en una norma muy general sobre la iniciativa de ley del Consejo de Seguridad Nacional, y que las

limitaciones a esa facultad tienen que tratarse en el capítulo correspondiente a dicho organismo.

El señor GUZMAN expresa que debe separarse lo relativo a la facultad de iniciativa legal de esa entidad en un caso extremo de emergencia, y hace presente que no está muy clara la utilidad de hacer referencia a la interrupción del funcionamiento regular de las instituciones, porque no se sabe con claridad cuáles quedarían en pie. Considera que la norma de la Constitución francesa, en sus alcances generales, tiende más bien a salvar las situaciones de emergencia de acuerdo con un procedimiento bastante sui géneris que no lo convence.

Sugiere que la Comisión se plantee si el Consejo de Seguridad Nacional debe o no tener iniciativa en materias de ley cuando concluya que ello es necesario para preservar la seguridad nacional. Estima que la respuesta debería ser afirmativa porque los órganos legislativos serán los encargados de pronunciarse. Explica que, por estas razones, proponía circunscribir el debate, pues, aparte lo señalado, no debe olvidarse que también hay aspectos de índole económica que pueden comprometer la seguridad nacional.

Juzga indispensable precisar si la iniciativa legislativa de la Corte Suprema y del Consejo Superior de Seguridad Nacional estará limitada por la iniciativa exclusiva del Presidente de la República o si, por el contrario, estos organismos, atendido su rango, podrán proponer cualquier proyecto de ley relacionado con su órbita de acción, aunque indirectamente pueda incidir en algunas materias de iniciativa exclusiva del Presidente de la República.

El señor DIEZ se pronuncia a favor de dar iniciativa al Consejo de Seguridad Nacional en todas las materias propias de la seguridad nacional, sin que esté limitada por la iniciativa exclusiva del Presidente de la República, porque, de lo contrario, la iniciativa de este organismo no sería sino la misma de cualquier Diputado. Observa que siempre habrá algunos miembros de la Cámara de Diputados o del Senado que tengan las mismas inquietudes que el Consejo, pero que el problema puede residir en que no sean compartidas por el Jefe del Estado en materias de su iniciativa exclusiva. Expresa que le agrada la consulta al Tribunal Constitucional, por tratarse de emergencias graves, y, en este sentido, piensa que la redacción de la norma debería ser: "En casos graves y urgentes, que afecten a la seguridad nacional, el Consejo Superior de Seguridad Nacional tendrá iniciativa de ley".

En lo que se refiere a la Corte Suprema, se declara resueltamente contrario a que ella pueda proponer proyectos de leyes o enviar delegados al Congreso a defender sus puntos de vista, y se apoya, para ello, en varias razones: la primera, la proporciona el hecho, avalado por su experiencia parlamentaria, de

que los magistrados, a causa de su profesionalismo y especialización, carecen de la formación necesaria para la proposición de la ley; en segundo lugar, destaca que la iniciativa de la Corte Suprema, obviamente, tendría que estar limitada por la iniciativa exclusiva del Presidente de la República, lo cual significaría reducirla a la que tuviera cualquier Diputado, lo cual, desde luego, no le parece conveniente. Recuerda que la Corte Suprema siempre ha tenido la facultad de plantear sus inquietudes al Ejecutivo y de manifestarlas por oficio a la Cámara de Diputados, y que los puntos de vista de los Tribunales de Justicia siempre han sido oídos con mucha seriedad y atención en el Parlamento, acerca de lo cual hay toda una tradición parlamentaria que tiene mucho peso y que seguirá siendo respetada en lo futuro. Añade que si las Comisiones técnicas y la Comisión de Constitución, Legislación y Justicia de la Cámara de Diputados se integran con ex Presidentes de la Corte Suprema, con representantes de la Asociación de Empleados del Poder Judicial, con el Presidente del Colegio de Abogados, etcétera, mayor seguridad habrá de que el pensamiento de los Tribunales de Justicia sea debidamente conocido.

El señor LORCA opina que así como el concepto de "seguridad nacional", que se definirá más adelante, será amplio, puesto que abarcará una serie de materias, la iniciativa legislativa que se conceda al Consejo de Seguridad Nacional deberá también ser amplia y estar señalada en términos genéricos, como medida de prudencia general, a fin de que en lo futuro no pueda discutirse casuísticamente acerca de si tal o cual asunto queda o no queda comprendido dentro de su ámbito de competencia.

Hace notar que se opone a la idea de otorgar iniciativa legislativa a la Corte Suprema, para lo cual le asiste la misma razón práctica indicada por el señor Díez, derivada de su propia experiencia parlamentaria.

El señor BERTELSEN estima también que debe rechazarse la concesión de iniciativa legislativa a la Corte Suprema, y, aparte las consideraciones hechas por los miembros de la Comisión que tienen experiencia parlamentaria, aduce otra razón, que le parece más doctrinal, cual es que los tribunales tienen por misión resolver los conflictos individuales sometidos a su conocimiento, pon lo que teme que el hecho de poseer iniciativa legislativa pudiera exacerbar la tendencia que siempre han mostrado los tribunales chilenos a no pronunciarse sobre un asunto determinado arguyendo que sobre él no hay ley, y llevarlos a proponer modificaciones legales o nuevas leyes en demasía, y agrega que, al efecto, podría recordarse lo que ha ocurrido con la libertad provisional.

Estima que, tratándose de la Corte Suprema, quizás sería positivo dar rango constitucional a la atribución simplemente legal consagrada en el artículo 5° del Código Civil, como una forma de hacer resaltar esta facultad de ese Tribunal, que en los últimos años se ha traducido en una queja sobre la

situación económica del Poden Judicial y en meras esta dísticas de las causas ingresadas y salidas. Opina que en la apertura del año judicial el Presidente de la Corte Suprema ha desperdiciado la ocasión de hacer ver situaciones de real importancia presentadas en la sustanciación y fallo de los juicios por lo que se declara partidario de reconocer un derecho, ya no de iniciativa, sino de proposición al Ejecutivo.

El señor DIEZ acota que le agrada el sistema indicado.

El señor BERTELSEN hace presente, por otra parte, la conveniencia de excluir conscientemente la iniciativa popular en materia legislativa.

El señor GUZMAN sugiere, para posibilitar un análisis exhaustivo sobre la iniciativa exclusiva, elaborar un texto comparativo que contenga las normas de la Constitución vigente, las incluidas en el proyecto del señor Alessandri y las propuestas por el señor Carmona.

El señor CARMONA aclara que entre las materias nuevas que propone está la relativa a la posibilidad del Estado de endeudarse, que el proyecto del señor Alessandri consignaba, y añade que él colocó luego las cuestiones de orden monetario, recordando que la Constitución actual comprende la fijación de remuneraciones para el sector público y de sueldos o salarios mínimos para el privado y el establecimiento y modificación de los regímenes de previsión y seguridad social.

Expresa que no incluyó en esa iniciativa la fijación de impuestos por estimar que imposibilitaría la tarea parlamentaria, y hacer saber que, respecto de la supresión, reducción y condonación de impuestos y contribuciones, la iniciativa debe ser del Presidente de la República.

El señor BERTELSEN apunta que, de otro modo, se podría dar pie a la demagogia.

El señor DIEZ concuerda en que la inclusión de la fijación de impuestos como materia exclusiva del Presidente de la República restringe la iniciativa parlamentaria, pues en todo proyecto que signifique gastos debe consignarse el financiamiento correspondiente, pero cree necesario poner un límite, pues, por ejemplo, la sola presentación de un proyecto que fija un gravamen al fierro, cuando hay una planificación de inversión en la industria de ese metal, desalienta toda iniciativa.

La señora BULNES pregunta, junto con apoyar la idea del señor Díez, si no convendría Que la señora Romo, encargada de estudiar el Orden Público Económico, analizara también ese punto.

El señor ORTUZAR (Presidente) recuerda que el proyecto del señor Alessandri entregaba iniciativa exclusiva al Presidente de la República para imponer contribuciones de cualquier naturaleza, y pregunta, reconociendo que existe el inconveniente señalado por el señor Carmona, cómo podría armonizarse estos aspectos, pues estima que no convendría dejar una atribución tan amplia a los parlamentarios.

El señor GUZMAN considera fundamental que la estimación del rendimiento de las fuentes de recursos establecidas en el Congreso para financiar un proyecto corresponda al Primer Mandatario, atendido el hecho que durante todos los gobiernos, incluido el del señor Allende, los grupos opositores han efectuado estimaciones arbitrarias para considerar financiadas las leyes, con lo que se ha burlado la exigencia de despachar los textos legales con financiamiento adecuado.

El señor ORTUZAR (Presidente) aclara que esta materia está contemplada en el artículo 44, bis, del proyecto del señor Alessandri.

El señor GUZMAN explica que, como no se ha entregado a ningún Comité en especial y en cierto modo toca a todos por distintas vías, es importante que la señora Romo incluya ese aspecto en su estudio. Agrega que, por otro lado, por las razones dadas y porque ello sería fuente de conflicto de Poderes, se suma a la idea de que la Corte Suprema no tenga iniciativa de ley.

El señor ORTUZAR (Presidente) hace notar que hay acuerdo en el sentido de no otorgarle iniciativa de ley a la Corte Suprema, pero, en cambio, le parece conveniente dar rango constitucional a la atribución meramente legal de ese tribunal, que ha mencionado el señor Bertelsen y que está establecida en el artículo 5° del Código Civil.

Anota que se inclina por acoger la proposición relativa al Consejo de Seguridad Nacional, referida, en términos amplios, a todo lo que tenga por objeto velar por la seguridad nacional.

—Se acuerda, en principio, que la Corte Suprema no tendrá iniciativa legislativa; dar rango constitucional a la atribución simplemente legal establecida en el artículo 5° del Código Civil, en orden a facultar a la Corte Suprema para hacer proposiciones al Ejecutivo; excluir la iniciativa popular en materia legislativa; y encomendar al Comité que estudia el Orden Público Económico, que integra la señora Romo, que analice lo relativo a la iniciativa legislativa para imponer impuestos.
El señor CARMONA dice que a la iniciativa de ley concedida al Consejo de Seguridad Nacional se le fijarían las limitaciones en el capítulo correspondiente.

El señor GUZMAN pregunta si se precisaría que la iniciativa sólo se puede ejercer en casos graves y urgentes que, evidentemente, ponderaría soberanamente el propio Consejo de Seguridad Nacional; es decir, por vía excepcional y en términos amplios, sin mayores limitaciones.

El señor DIEZ sostiene que, en caso contrario, el Consejo, transformado en colegislador, se incorporaría a la actividad política.

El señor ORTUZAR (Presidente) hace notar que no le parece adecuado que este Consejo pueda proponer el día de mañana una nueva división político administrativa del país.

El señor DIEZ argumenta que la creación de comunas, gobernaciones o provincias la podría proponer si una zona fronteriza se encontrara abandonada.

El señor CARMONA acota que, en todo caso, deberá consultarse al Tribunal Constitucional.

El señor DIEZ concuerda con el señor Carmona y reitera que, a su juicio, esta facultad del Consejo de Seguridad Nacional debe tener carácter excepcional y no estar obstaculizada por la iniciativa exclusiva del Presidente de la República, donde se dan casos graves y urgentes, porque si es grave y no urgente tendrá que plantearse el problema al Jefe del Estado, A su juicio, visualiza al Consejo de Seguridad Nacional en cierto modo como árbitro de situaciones extremas.

El señor ORTUZAR (Presidente) concuerda en que la iniciativa sea para casos graves y urgentes, pero, tratándose de un aspecto de la seguridad nacional que puede no decir relación al Tribunal Constitucional, le merece dudas el requisito de consultar a ese organismo.

La señora BULNES manifiesta su desacuerdo con la consulta a ese Tribunal, ya que en su opinión, al intervenir dos o más órganos del Estado, existe la posibilidad de conflictos, y discrepa también en cuanto a que la Seguridad Nacional deba ser definida en el texto constitucional, porque se le da al concepto un carácter jurídico, revisable por los tribunales, lo que no debe ocurrir pues es esencialmente política y debe mantenerse en ese carácter,

El señor GUZMAN dice que, respecto de la seguridad nacional, coincide con el planteamiento de la señora Bulnes, y cree que es importante establecer alguna fórmula que garantice que el ejercicio de esta facultad debe obedecer a una situación excepcional.
Señala que la expresión "grave y urgente" puede dar también al proyecto de ley que proponga un elemento de presión excesiva, no necesaria ni deseada por el propio Consejo de Seguridad Nacional. Piensa que debe buscarse una

fórmula que diga que esto lo reclaman los "altos intereses de la seguridad nacional", de modo que tenga verdadera jerarquía y una importancia muy grande el ejercicio de esta facultad. Por eso, no le gusta la palabra "urgente" y tiene dudas sobre el vocablo "grave", por cuanto, no habiendo urgencia, se privaría al Consejo de la posibilidad de proponer, en las zonas limítrofes o en cualquier otra, una división político-administrativa diferente de la que existe.

El señor DIEZ señala que todos están de acuerdo en que el Consejo no es un colegislador común y que, por lo tanto, ejercerá esta facultad en casos excepcionales y cuando los altos intereses de seguridad nacional estén comprometidos, redacción que a lo mejor basta, lo que permitiría suprimir los adjetivos "grave" y "urgente".

Estima que, respecto a la consulta al Tribunal Constitucional, en parte tiene razón la señora Bulnes y el señor Guzmán por el conflicto que se puede generar, pero cree que puede suceder que algunas consultas al Consejo de Seguridad Nacional sobre iniciativas de ley tengan relación con ciertas atribuciones del Tribunal Constitucional y por eso considera indispensable conocer las facultades del Tribunal Constitucional y reemplazar la palabra "consulta" por "conocimiento", a fin de que, en el caso mencionado y otros, el Tribunal Constitucional pueda ejercer las atribuciones, que le corresponde.

El señor ORTUZAR (Presidente) expresa que también se podría introducir la enmienda sugerida por el señor Díez cuando se estudien las atribuciones del Tribunal Constitucional.

El señor DIEZ hace hincapié en que su idea es que no sólo el Congreso recoja la inquietud en torno de un problema, puesto que la preocupación acerca de la seguridad nacional, a su juicio, no requiere únicamente la vía legislativa, ya que, al respecto, es posible otorgar al Tribunal Constitucional algunas atribuciones que le permitan actuar de oficio cuando juzgue que hay intereses institucionales comprometidos. Destaca que si bien la seguridad es distinta de lo jurídico, lo jurídico, derivado del funcionamiento de los Poderes del Estado, puede afectar en gran medida a la seguridad. Agrega que la idea de la consulta no es la de que el Tribunal Constitucional determine si el Consejo de Seguridad Nacional tiene razón o no la tiene, sino para poner en conocimiento de aquél materias que precisan de su juicio.

Considera inconveniente definir el concepto de "seguridad nacional", no porque carezca de contenido jurídico, sino porque precisamente tal contenido va a ir siendo fijado y modificado de acuerdo con la práctica, las costumbres, la determinación de las leyes y el pensamiento de los partidos políticos. Expresa que el dato histórico, la situación social y económica, y las circunstancias políticas del país permitirán, no a la jurisprudencia, que escasa relación tendrá

con esta materia, pero sí al Tribunal Constitucional, al Presidente de la República, al Congreso y al propio Consejo de Seguridad Nacional, determinar el contenido del concepto de "seguridad nacional".

El señor CARMONA aclara que se le encomendó señalar a quiénes correspondía la iniciativa de ley, y estima, en este caso, que las condiciones en que ella se ejercerá deben incorporarse en otro capítulo relativo a las funciones propias del Consejo de Seguridad Nacional. Cree que la iniciativa de ley del Consejo de Seguridad Nacional debe establecerse en términos excepcionales, pues no está de acuerdo con suprimir la condición de que tal facultad se ejerza en caso de amenaza grave e inmediata, porque, dado que el concepto de "seguridad nacional" abarca todas las materias propias de la vida de una nación, puede crearse una "coadministración" o un "cogobierno" que origine conflictos graves con el propio Gobierno. A su modo de ver, el Consejo de Seguridad Nacional debe velar por la seguridad nacional cuando el Gobierno no está en condiciones de hacerlo o se convierta abiertamente en un factor de inseguridad nacional, como ocurrió con el Gobierno anterior, y, en este caso, debe patrocinar las iniciativas legales respectivas ante el Congreso.

El señor GUZMAN plantea que también puede ser válida la alternativa opuesta a la sugerida por el señor Carmona, y en este sentido, expresa que las Fuerzas Armadas, como entidades que constituyen la reserva fundamental y última de la nacionalidad y, al mismo tiempo, como entidades profesionales insertas en la institucionalidad moderna, deberán tener una expresión dentro de la vida jurídica del país adecuada a su propia naturaleza específica. Agrega que reservar esa intervención sólo para el caso en que el ordenamiento jurídico haya hecho crisis puede ser inconveniente y que debe buscarse alguna fórmula, a través precisamente del Consejo de Seguridad Nacional, para que las Fuerzas Armadas puedan intervenir en forma regular dentro de la vida del país, intervención que debe reducirse obviamente, a su juicio, a su naturaleza específica, cual es la de ser garantes de la seguridad nacional no sólo de manera excepcional frente a una crisis producida, sino en forma normal y permanente, a fin de evitar que tales crisis se produzcan. Estima que esta materia debe resolverse con mucha prudencia y cautela para que no implique mezclar a las Fuerzas Armadas en materias contingentes de la vida política diaria, y, por ello, piensa que este punto debe decidirse cuando la Comisión analice las facultades del Consejo de Seguridad Nacional.

Expresa que en virtud de las consideraciones que se han hecho propondría aprobar provisionalmente la facultad de iniciativa legislativa del Consejo de Seguridad Nacional en aquellas materias en que esté comprometida la seguridad nacional en grado importante y fundamental, atribución que debe ser utilizada sólo en forma excepcional y cuando sea imperioso hacerlo.

Declara que en este aspecto es contrario al establecimiento de la exigencia de

"grave y urgente", por cuanto el que deberá ponderar este requisito será el propio Consejo Nacional de Seguridad, y señala que con ella no se impone un límite a dicho organismo, sino que se agrega a su decisión una connotación que podría provocar en la opinión pública una alarma injustificada. Considera que si se apela, en cambio, a "los altos intereses de la seguridad del Estado", podrá confiarse en que los integrantes de dicho Consejo no harán abuso de sus facultades para transformarse en colegisladores ordinarios.

La señora BULNES opina que, por las decisivas funciones políticas que las Fuerzas Armadas están adquiriendo en la vida moderna, como lo reconoce la mayoría de los textos constitucionales, y que no se debe a que pretenden mayor ingerencia en el poder, sino a cambios en la estructura social, es conveniente oír la voz de las propias Fuerzas Armadas sobre la materia.

El señor ORTUZAR (Presidente) sugiere aprobar, en principio, la indicación del señor Guzmán —que, a su juicio, no se contrapone con la de la señora Bulnes— en el sentido de reconocer la iniciativa de dicho Consejo en materias de seguridad nacional, advirtiendo que esa facultad deberá ejercerse en forma excepcional.

—Se acuerda, en principio, lo siguiente:

Otorgar iniciativa de ley al Consejo de Seguridad Nacional en casos excepcionales, cuando los altos intereses de la seguridad nacional lo reclamen; dejar pendiente hasta cuando se estudien las atribuciones del Tribunal Constitucional lo relativo a "la consulta" que sobre esta materia cabría hacer a ese Tribunal; considerar inconveniente definir el concepto de "seguridad nacional"; y dejar pendiente para cuando se estudien las facultades del Consejo de Seguridad Nacional la resolución de los casos y forma en que las Fuerzas Armadas, a través del Consejo de Seguridad Nacional, podrán intervenir para el resguardo del ordenamiento institucional del país.

El señor CARMONA continúa su exposición señalando que, en seguida, se establece la exclusiva facultad del Presidente de la República para hacer presente la urgencia en el despacho de un proyecto de ley, en uno de sus trámites o en todos ellos. Apunta que en las disposiciones constitucionales no figuraría lo referente a las diversas urgencias por cuanto esta materia estará contenida en la ley orgánica del Congreso Nacional y en los reglamentos respectivos, de los cuales se haría mención en la Constitución Política,

—Se acuerda incluir lo atinente a las urgencias para el despacho de las leyes en la Ley Orgánica del Congreso Nacional.

Expresa el señor Carmona que, tocante a la tramitación de los proyectos de leyes, se consigna la siguiente norma general: "El proyecto que fuere

desechado en general en la Cámara de Diputados no podrá renovarse sino después de un año. Sin embargo, el proyecto que el Presidente de la República haya calificado en el Mensaje respectivo como fundamental para las tareas de Gobierno, pasará a conocimiento del Senado, y si éste lo aprueba volverá a la de su origen, y sólo se considerará desechado si la Cámara de Diputados lo rechaza nuevamente con el voto de las das terceras partes de sus miembros presentes".

La señora BULNES teme que, por la amplitud de los términos en que está redactada la disposición, se llegue al abuso de tramitar todas las leyes en esa forma, y sugiere limitarla a ciertas materias fundamentales.

El señor BERTELSEN piensa que en materias constitucionales, y por estar en juego factores humanos, siempre existirá la posibilidad de abusos, pero que hay que suponer cierto grado de criterio en los titulares de algún poder o función pública. Estima, por ello, que no deben establecerse demasiadas restricciones, pues al especificarse ciertas materias puede darse el caso de que, en un momento determinado, algunas que no han sido consideradas adquieran el carácter de fundamentales y el Jefe del Estado no podría hacer nada al respecto. Declara que es partidario de un régimen constitucional más flexible, configurado progresivamente por la práctica, a fin de evitar la excesiva minuciosidad, defecto en el cual se incurrió en las dos últimas décadas. Sostiene que, de adoptarse ese camino, se elaborará una Carta Fundamental demasiado rígida, apta para encarar los problemas del momento, pero no los del futuro, salvo que se la esté modificando constantemente, lo cual, a su juicio, le resta prestigio, pues la polémica sobre reformas constitucionales pasaría a convertirse, como sucedió en Chile desde 1964, en preocupación constante de la vida política.

La señora ROMO manifiesta su conformidad con la proposición, fundamentalmente porque, a su juicio, el Senado, formado por personas de mucha responsabilidad, estaría siempre en condiciones de ponderar las materias rechazadas por la Cámara de Diputados.

El señor ORTUZAR (Presidente) considera que si se piensa que el Senado no tendrá iniciativa en materia de ley, por lo menos debe dársele por la vía propuesta, cuando se trate de un proyecto originado en un Mensaje del Presidente de la República, y que éste haya estimado como fundamental para las tareas de Gobierno, la posibilidad de pronunciarse.
El señor LORCA estima que ésta es una de las modificaciones más importantes en lo relacionado con la formación de la ley, al establecerse un sistema más ágil, con la posibilidad de que el Presidente de la República logre aprobar una legislación rechazada en la Cámara por una mayoría obstruccionista.

La señora BULNES reitera sus dudas en cuanto a la disposición, ya que

permitiría volver al sistema de la Constitución de 1925, al acordar facultades similares tanto a la Cámara como al Senado, en circunstancias de que ya se han aprobado atribuciones legislativas distintas para las dos ramas del Congreso.

Concuerda con el señor Bertelsen en cuanto a que debe pensarse que los gobernantes son personas con criterio, pero, a su modo de ver, es necesario recordar también la experiencia de -las prácticas parlamentarias y gubernamentales que distorsionan las instituciones y dieron a la Constitución y a las instituciones jurídicas un alcance diferente, por todo lo cual teme que por la vía propuesta el Senado no llegue a ser una Cámara moderadora y académica, sino esencialmente política.

El señor GUZMAN estima preferible —frente a la posibilidad de eliminar el requisito de que el Presidente de la República exprese en el Mensaje que estima fundamental un determinado proyecto para las tareas de Gobierno— aprobar la idea de que todo proyecto de ley de iniciativa presidencial pase al Senado, aun cuando haya sido rechazado por la Cámara de Diputados. Añade que es partidario de lo anterior porque considera fundadas las aprensiones expresadas, estimando incluso que no sería tan censurable lo que podría parecer un eventual "abuso" de esa facultad del Presidente de la República, pues se debe suponer que cuando éste propone un proyecto de ley al Congreso es porque lo considera importante, y por tal motivo es muy difícil que pueda estar diciéndole a la Cámara de Diputados, tácitamente o a contrario sensu, que no estima fundamental para las tareas de Gobierno una determinada iniciativa y que, por tal razón, no le hace el agregado que se pretende. Piensa que el grado de importancia podría variar, pero que siempre el Presidente de la República se sentiría en la patriótica y razonable tentación de indicar en un proyecto que él es fundamental para las tareas de Gobierno, lo cual podría dar la impresión de que está abusando de la disposición al tenor de su texto literal, pero no al tenor de lo que reclama el bien común.

Concuerda con el argumento del señor Ortúzar en el sentido de que, si se ha privado al Senado de iniciativa en materia de ley, resulta lógico que tenga la oportunidad de conocer toda iniciativa del Presidente de la República, aun cuando haya sido rechazada por la Cámara, situación distinta a la que se presentaría cuando el proyecto fuera de iniciativa parlamentaria, pues si ésta ha sido rechazada demostraría no tener una acogida suficiente como para pasar al Senado.

Propone concretamente eliminar la exigencia de que para que un proyecto pase al Senado sea calificado previamente de fundamental para las tareas de Gobierno, y que siempre pase al Senado, aun cuando haya sido rechazado por la Cámara.

El señor CARMONA advierte que es fácil percatarse de cuáles materias pueden ser importantes para el cumplimiento de las tareas de Gobierno y cuáles no pueden tener una real importancia para el desarrollo del país, como podrían ser, por ejemplo, las contempladas en proyectos de ley sobre pensiones de gracia o de empréstitos municipales. Agrega que se pretende colocar la calificación con el objeto de que el Presidente de la República tenga cuidado en el uso de su facultad constitucional y después no varíe su calificación, provocando otros hechos de carácter político. Expresa que, además, la norma tiene por finalidad, en primer término, subsanar la cuestión planteada por el señor Ortúzar, en cuanto a que si se va a privar de iniciativa legislativa al Senado, por lo menos, debe dársele a conocer las materias que interesan fundamentalmente al Gobierno; y, en segundo lugar, evitar conflictos políticos e impedir lo que fue una práctica común en el Congreso, como era que el Presidente de la República cuando se trataba de un proyecto de difícil tramitación lo mandaba al Senado o a la Cámara para tratar de imponer allí su criterio, y, a veces, lo mandaba a las dos ramas del Congreso para auscultar en cuál lograría mejores resultados.

El señor GUZMAN aclara que su idea implica que siempre la Cámara de origen —en el sentido tradicional y técnico de la expresión— sea la de Diputados, en la forma corno se propone en el proyecto, pero si el proyecto ha tenido su origen en la iniciativa del Presidente de la República y la Cámara lo rechaza, no se requiera una calificación especial para que pase al Senado, dándole así a éste esa gravitación superior que se desea que tenga en la tramitación de las leyes, pues se corre el riesgo de que el Presidente de la República se sienta en la razonable tentación de hacer la calificación en todos los proyectos.

El señor CARMONA señala que es una norma excepcional, a la que ha dado una redacción que permita la interpretación, y consiste en que el Senado conozca y apruebe en general una materia para que sea la Cámara de origen la que la estudie en particular, luego de lo cual la remita nuevamente al Senado, que actuaría como Cámara revisora.

El señor BERTELSEN cree que hay que encauzar la discusión en la dirección planteada por el señor Carmona, cual es que se trata de una facultad que se entrega al Primer Mandatario en la tramitación de las leyes y que no es otra que. la urgencia, respecto de lo cual existe la posibilidad de que un Presidente de la República abuse de ella al calificar proyectos como importantes cuando, en realidad, no lo son. Considera que al aceptarse la proposición del señor Guzmán se corre el riesgo de que materias que son de la iniciativa exclusiva del Jefe del Estado queden fuera, como, por ejemplo, un cambio de legislación laboral, u otras, y, en cambio, pueden existir asuntos que no son de su iniciativa exclusiva y que considera fundamentales para su Gobierno, como son, desde luego, una política laboral o educacional. Prefiere dejar abierta esa posibilidad de que pueda hacer valer ante la Cámara de Diputados que tal o

cual proyecto lo considera de importancia básica para gestión, alternativa que estima equivalente a lo que en los sistemas parlamentarios constituye la votación de confianza respecto de una iniciativa de ley y que en dichos sistemas los gobiernos ejercen continuamente, y no siempre califican la aprobación o desaprobación de un proyecto como cuestión de confianza, sino que dejan abierta esa válvula de escape, de que en el Congreso queden en minoría y no por ello tengan que renunciar.

Destaca el hecho que esa materia puede estar relacionada con la disolución de la Cámara de Diputados, pues tal vez se estaría condicionando tal fenómeno al rechazo de un proyecto que se estime de importancia fundamental, por lo cual el Presidente de la República tendrá bastante cuidado en no calificar de importancia fundamental una iniciativa que no la tiene. Hace presente su preferencia por dejar abierta la posibilidad de que ese mecanismo pueda ser aplicado, aun cuando reconoce que puede haber la posibilidad de abuso por parte del Ejecutivo, riesgo que también se corre en la proposición del señor Guzmán.

El señor GUZMAN aclara que él no propone que el proyecto pase necesariamente al Senado cuando haya sido rechazado por la Cámara de Diputados, sólo en aquellas materias de iniciativa exclusiva del Presidente de la República, sino que tal trámite ocurra siempre que el proyecto haya tenido su iniciativa en el Jefe del Estado y no en un Diputado, sea en materias de iniciativa exclusiva o no exclusiva del primero.

El señor BERTELSEN expresa que, luego de la explicación del señor Guzmán, concluye que no le había entendido bien su planteamiento inicial pero que, en todo caso, cree que dicho trámite pasaría a ser de ordinaria ocurrencia, con lo que se desvirtuaría la función del Senado.

El señor DIEZ estima que, en principio, hay materias respecto de las cuales el Presidente de la República no puede conformarse con el rechazo de la Cámara de origen, pues ello lo dejaría prácticamente sujeto al inmovilismo legislativo, y el Senado quedaría fuera de competencia, lo que no es admisible, y por ello concuerda con el principio de que el Jefe del Estado pueda solicitar que un proyecto que haya sido rechazado por la Cámara pase al Senado, sin necesidad de que lo califique como fundamental en el Mensaje, pues ello equivaldría a crear un problema político quizás de mayor magnitud e importancia que el proyecto mismo. Agrega que tampoco es partidario de que el proyecto pase automáticamente al Senado, pues con ello se desvirtuaría la función de éste, y, en cambio, cree que pueden conciliarse ambas situaciones si se establece que cuando un proyecto haya tenido origen en el Ejecutivo y haya sido rechazado por la Cámara de Diputados, el Presidente de la República solicite al Presidente de esa Cámara que envíe el proyecto al Senado, sin que el primero necesite dar razones ni calificar la iniciativa de fundamental o no

fundamental, porque eso lleva al descrédito del Ejecutivo.

El señor ORTUZAR (Presidente) estima conveniente la solución propuesta por el señor Diez, sobre todo que si la Cámara de Diputados está obstruyendo permanentemente la gestión de un Gobierno o creando un inmovilismo legislativo, el Ejecutivo no podrá estar recurriendo al mecanismo de la disolución de esa Cámara, ya que tal facultad la podrá ejercer sólo una vez en todo su mandato.

La señora BULNES concurre a aprobar la proposición, reservándose su opinión definitiva para más adelante.

El señor CARMONA consulta si en este caso el Senado daría una aprobación en general y el proyecto volvería a la Cámara para ser tratado en particular.

El señor DIEZ considera mucho más lógica esa idea, porque ambas ramas del Congreso tienen una conformación distinta y la discusión particular debe iniciarse en la Cámara.

El señor GUZMAN recuerda que la Comisión quiere, además, que el Senado sea la Cámara Revisora y que, como tal, tenga superior peso en la tramitación de las leyes, y hace presente que si se desea entregar a la Cámara de Diputados la facultad de rechazar el proyecto en general por los dos tercios, la votación tendría que ser previa al estudio en particular, y si no se le confiere esa atribución debería entrarse a este último directamente.

El señor DIEZ acota que si hay dos tercios en ambas ramas del Congreso para rechazar y para aprobar, respectivamente, debería nombrarse una Comisión Mixta.

—Se acuerda, en principio, establecer que cuando un proyecto que haya tenido origen en el Ejecutivo sea rechazado por la Cámara de Diputados, el Presidente de la República pueda solicitar al Presidente de la Cámara que envíe dicho proyecto al Senado, sin necesidad de dar razones ni de calificar la importancia de la iniciativa.
El señor CARMONA informa que, a continuación, vendría la norma del actual artículo 48 de la Carta Fundamental, que él considera que debe mantenerse, y que dice: "Todo proyecto puede ser objeto de adiciones o correcciones tanto en la Cámara como en el Senado; pero sólo se admitirán las que digan relación directa con las ideas matrices o fundamentales del proyecto.

Aprobado un proyecto en la Cámara, pasará inmediatamente al senado para su discusión".

—Queda, en principio, aprobada.

Hace notar que luego viene una proposición suya en el sentido de que el proyecto desechado en su totalidad por la Cámara Revisora volverá a la de su origen, en la que sólo se considerará aprobado si las dos tercera partes de los miembros presentes le introducen alteraciones que atenúen los inconvenientes que el Senado tuvo en cuenta para rechazarlo, aunque éste podría insistir en ello por la misma mayoría, en cuyo caso la iniciativa quedaría definitivamente desechada.

El señor DIEZ piensa que la idea es impracticable y cree que el sistema consagrado en la norma actual es mejor porque la Cámara de origen insiste por los dos tercios sin introducir modificaciones en el texto primitivo y obliga al Senado, a su vez, a contar con una mayoría similar o a introducir enmiendas, las cuales tienen que ser aprobadas o rechazadas por la Cámara debido a que se traducen en iniciativas concretas de ley. Anota que, de acuerdo con la proposición del señor Carmona, el proyecto rechazado en general por el Senado vuelve a la Cámara, la cual requeriría dos tercios para insistir y, además, introducir modificaciones que eviten los inconveniente planteado por el primero, con lo que el Senado necesitaría dos tercios para desecharlo, pero él prefiere la insistencia por los dos tercios y que se obligue al Senado a pronunciarse en particular y a efectuar enmiendas.

El señor CARMONA da lectura al artículo 49 de la Constitución Política, que es la norma actual sobre la materia en discusión.

El señor ORTUZAR (Presidente) observa que esa disposición no puede eliminarse.

El señor CARMONA consulta qué inconveniente habría en que la Cámara de Diputados aprueba un proyecto; que el Senado lo deseche totalmente, sin mayor trámite, por considerar que es inconstitucional y que la Cámara, tomando nota de los puntos objetados, lo modifique y lo envíe nuevamente a la otra rama del Congreso.

La señora BULNES piensa que induce a confusión, en el sistema propuesto por el señor Carmona, la necesidad de introducir alteraciones, aparte que la Cámara debe contar con dos tercios para insistir, y cree que los miembros de la Comisión que han sido parlamentarios podrían aclarar el problema.

El señor DIEZ explica que el solo hecho de que la Cámara obtuviera los dos tercios obligaría al Senado a contar con la misma mayoría para el rechazo, en tanto que en el sistema consagrado en la Constitución, si éste rechaza por los dos tercios significa que no hay acuerdo y tampoco ley.

El señor ORTUZAR (Presidente) manifiesta que, además, existe una razón importante, porque la Cámara de Diputados podría considerar que su iniciativa

es correcta desde el punto de vista constitucional y que no existiría razón alguna para introducir modificaciones.

El señor DIEZ señala que también puede suceder que el Senado determine que el proyecto es inconstitucional, pero que lo apruebe y le introduzca enmiendas en los aspectos fundamentales por encontrar positiva la idea central. Hace saber que con el fin de clarificar el procedimiento sugerido, realizará la siguiente síntesis de los diversos trámites:
la Cámara aprueba, simple mayoría; el Senado rechaza, simple mayoría; la Cámara insiste, dos tercios; el Senado insiste, dos tercios; conclusión, no hay ley.

Explica que para imponer su criterio la Cámara de Diputados necesita reunir los dos tercios frente a la mayoría del Senado, de tal modo que, aunque no haya dos tercios de Senadores a favor del veto, la mayoría del Senado y un tercio más uno de la Cámara constituye veto.

El señor GUZMAN expresa que no sólo interesa ver el caso del veto, o sea, cuándo hay ley, sino también qué es lo que se requiere para que haya ley, y en este sentido, piensa que deben formar ley: 1° La mayoría de ambas Cámaras; 2° La Mayoría del Senado y un tercio más uno de la Cámara; y 3° Los dos tercios del Senado siempre, inclusive contra los dos tercios de la Cámara. Recalca que el tercer punto difiere de la disposición actual, según la cual, habiendo dos tercios en contra en cualquiera de las Cámaras no hay ley.

El señor DIEZ manifiesta que la última proposición es inadmisible, porque significaría que el Poder Legislativo lo constituirían el Presidente de la República y los dos tercios del Senado, y la Cámara de Diputados no tendría razón de existir, por lo que afirma que una cosa es que el Senado representa un poder moderador y otra es suprimir la Cámara de Diputados.

El señor GUZMAN opina que, frente a los dos tercios del Senado, la Cámara debe ceder en sus puntos de vista.

El señor DIEZ reitera que eso es inaceptable, máxime si se atiende a que un tercio del Senado no será elegido en votación popular, de tal suerte que pudiera darse el caso de que, con menos de la mitad de la votación popular, el Presidente de la República y este tercio del Senado legislaran, sin que el cuerpo realmente emanado de la soberanía popular pudiera siquiera impedirlo, lo que, en su opinión, no es sino acabar con todo lo que tradicionalmente se ha entendido por Parlamento.

El señor ORTUZAR (Presidente) consulta al señor Díez su opinión acerca de si en alguna forma debe -prevalecer la voluntad del Senado o si ambas Cámaras deben estar en absoluta igualdad de condiciones.

El señor DIEZ señala que de ninguna manera están en igualdad de condiciones, puesto que el Senado es revisor, de modo que la Cámara siempre requerirá reunir los dos tercios para rechazar la simple mayoría del Senado. Subraya que hay prevalecencia del Senado y reitera que lo que no le parece admisible es que los dos tercios de la Cámara de Diputados —y hasta su unanimidad— no tengan ningún valor para la aprobación de la ley.

El señor BERTELSEN recuerda que alguna vez se indicó en la Comisión que uno de los peores escollos que enfrenta la Presidencia de la República es la aprobación de leyes inconvenientes o perjudiciales, y observa que este peligro se evita con la existencia de un Senado revisor que, con los dos tercios, impide la promulgación de una ley.

El señor GUZMAN se declara convencido por el argumento de que, dada la composición del Senado, sería demasiado fuerte otorgar a los dos tercios de esta Corporación la facultad de concurrir con el Presidente de la República a la formación de la ley contra la voluntad de los dos tercios, o más, de la Cámara de Diputados. Cree, no obstante, necesario establecer que la mayoría del Senado y un tercio más uno de la Cámara de Diputados deben formar siempre ley, o sea, en otras palabras, se pronuncia a favor de que, habiendo simple mayoría en la Cámara para rechazar una disposición y simple mayoría en el Senado para aprobarla, prevalezca siempre esta última.

El señor BERTELSEN considera que eso destruye la primera norma —que dispone que, en caso de coincidencia de ambas Cámaras, el proyecto es aprobado por el Congreso—, que sería reemplazada por otra de igual aplicación general, cual es que la mayoría del Senado se impone a la de la Cámara de Diputados, salvo que ésta sea de tal entidad que represente los dos tercios.

La señora BULNES explica que la primera fórmula de aprobación sería: mayoría de Cámara de origen y mayoría de Cámara revisora, y en cuanto a la segunda, pregunta si se mantiene el sistema antiguo, que establece dos tercios de una Cámara y un tercio más uno de la otra.

El señor CARMONA dice que no participa del criterio del señor Guzmán, porque estima que implica destruir el proyecto, que también se destruye con la norma vigente del artículo 50, inciso segundo, pues hay iniciativas que, no obstante reunir las dos terceras partes de las dos Cámaras, por la mecánica existente quedan rechazadas.

Afirma que la Comisión siempre ha considerado en sus discusiones que el voto del Senado, cuando se reúne en ciertas circunstancias, es el prevaleciente, lo que, a su juicio, se establece, sin destruir las normas, al expresarse: "Si las adiciones o correcciones introducidas por el Senado fueren reprobadas por simple mayoría de la Cámara de Diputados", —explica que a ésta asiste ese

derecho, pues conoce aquéllas por primera vez— "volverá el proyecto por segunda vez al Senado, y se entenderán definitivamente aprobadas las adiciones o correcciones si éste insiste por las dos terceras partes de sus miembros presentes".

El señor GUZMAN destaca que hay acuerdos en cuanto a que, si existe oposición de los dos tercios de una Cámara, no puede haber ley, pues para que ésta exista se requiere al menos un tercio más uno de ambas ramas del Congreso, y, basado en que ese requisito es indispensable pero insuficiente, sugiere innovar en el sentido de que un tercio más uno en la Cámara de Diputados y mayoría en el Senado sea suficiente para que haya ley. Opina que en el caso de una mayoría contra otra debe prevalecer el criterio de la Cámara Alta, y que los dos tercios de la Cámara de Diputados deben prevalecer ante la mayoría del Senado.

—Se acuerda continuar el debate en la sesión siguiente.

—A solicitud del señor Bertelsen, se resuelve invitar para el próximo martes al Ministro de Defensa Nacional, a fin de escuchar sus puntos de vista acerca del Consejo Superior de Seguridad Nacional.

—Se levanta la sesión.

ENRIQUE ORTUZAR ESCOBAR
Presidente

RAFAEL EYZAGUIRRE ECHEVERRIA
Secretario

REPUBLICA DE CHILE

Actas Oficiales de la Comisión de Estudio de la Nueva Constitución Política de la República

SESION 350ª, CELEBRADA EN MIERCOLES 12 DE ABRIL DE 1978

Continuación del análisis de los preceptos básicas relativos al Congreso Nacional; formación de las leyes; trámites legislativos; quórum de votaciones; Comisiones de trabajo; inhabilidades; vetos; promulgación de las leves; legislaturas ordinarias y extraordinarias; convocatoria; pago al contado en las expropiaciones.

La Comisión se reúne bajo la Presidencia del señor Enrique Ortúzar Escobar y con asistencia de sus miembros señores Raúl Bertelsen Repetto; Juan de Dios Carmona Peralta; Sergio Díez Urzúa; Jaime Guzmán Errázuriz; Gustavo Lorca Rojas, y señora Luz Bulnes Aldunate

Actúan, de secretario, don Rafael Eyzaguirre Echeverría, y de Prosecretario, don Rafael Larraín Cruz.

El señor ORTUZAR (Presidente) declara, en el nombre de Dios, abierta la sesión.

ORDEN DEL DIA

El señor ORTUZAR (Presidente) recuerda que en la sesión anterior quedó pendiente lo relativo a los trámites y quórum necesarios para la aprobación de la ley, y manifiesta que, tal como lo precisó el señor Guzmán, habría ley: 1° Cuando hay mayoría en la Cámara y en el Senado; 2º Cuando existe mayoría en el Senado y se obtiene un tercio más uno en la Cámara, y 3° Cuando se cuenta con dos tercios en la Cámara y un tercio más uno en el Senado.

El señor ORTUZAR (Presidente) propone, que la Comisión encomiende a los señores Carmona y Guzmán que elaboren para la próxima sesión una minuta o proposición respecto de los quórum y trámites que se requieren para la formación de las leyes.

—Acordado.

Ofrece, a continuación, la palabra al señor Carmona para que continúe su informe.

El señor CARMONA señala que, en seguida, su estudio contiene la idea de designar Comisiones Mixtas de trabajo en la Cámara de Diputados en una norma general que dice: "Los proyectos serán estudiados por Comisiones permanentes en cada rama del Congreso. Las de la Cámara de Diputados serán, además, integradas por elementos técnicos no parlamentarios, en un número no superior a un tercio de ellas, que tendrán derechos a voz y voto".

El señor GUZMAN sugiere clarificar en el memorando las características de los elementos no parlamentarios que formarían parte de esas Comisiones, para hacer una diferencia entre los elementos técnicos y los representantes de los intereses, ya que cree que deben concurrir ambos a su integración.

Considera indispensable, además, que se determine quién los designará y qué grado de permanencia tendrán en sus cargos, pues como es una idea nueva, debe perfilarse ante la opinión pública para que no se preste a equívocos.

Pide, también, que se precise, aunque resulte obvio, que estas personas no participarán en la discusión de los proyectos en la Sala de sesiones y que, por lo tanto, no tendrán allí derecho a voz ni voto.

El señor ORTUZAR (Presidente) puntualiza que este último punto estaría zanjado, porque no cabe duda de que tendría que ser de ese modo.

El señor GUZMAN pregunta, finalmente, si la participación de estos elementos quedaría establecida en los Reglamentos de las respectivas Cámara.

El señor CARMONA estima que esa participación debería consignarse en la ley orgánica constitucional referente a la Cámara de Diputados y al Senado, porque, de lo contrario, la redacción de este Capítulo de la Constitución sería interminable.

El señor GUZMAN dice que su duda se refiere a que si no sería preferible incluir el sistema de designación en el Reglamento de la Cámara de Diputados.

El señor ORTUZAR (Presidente) aclara que todo depende de la necesidad de elaborar o no la ley orgánica mencionada en conjunto con el anteproyecto constitucional, ya que, silo último no fuera el caso, sería mejor que el procedimiento de designación se estableciera en el Reglamento de la Cámara de Diputados.

El señor GUZMAN expresa que es partidario de que todo lo relativo a este tipo de designaciones se lleve a efecto simplemente por ley.

El señor BERTELSEN anota que el peligro es que el Reglamento lo puede modificar la Cámara de Diputados.

El señor GUZMAN estima que entonces debería ser por ley, y señala que en cuanto a. quién nombrará a este tipo de integrantes de las Comisiones de la Cámara de Diputados, podría ser el Presidente de la República o la misma Cámara o las entidades interesadas; que también podría sugerirse una combinación de estas tres alternativas; y que la filosofía de la participación de estas personas en los dos primeros casos es muy distinta de la del tercero, por lo que solicita a la Comisión un pronunciamiento sobre esta materia.

El señor ORTUZAR (Presidente) hace notar que muchas veces en una misma persona se confundirá el carácter de técnico con el de representante o interesado del gremio.

La señora BULNES estima que en este punto deben resolverse tres aspectos: primero, quiénes tendrán derecho a integrar las Comisiones de la Cámara de Diputados: segundo, quién los designará; y tercero, establecer el plazo de

duración en este cargo y si éste está unido a su mandato como representante de determinado organismo, o relacionado con el mandato legislativo. Considera que estos tres aspectos deben incorporarse al memorándum.

El señor GUZMAN concuerda con la idea de determinar un plazo de duración en el cargo, lo cual también debe vincularse con la remoción, inamovilidad, inviolabilidad, etcétera.

El señor ORTUZAR (Presidente) expresa, respecto del primer punto, que si se tiene en cuenta que se pretende crear una democracia participativa y que se desea que en el Senado quede representado el saber, necesariamente debe considerarse la posibilidad de que, si no todos, algunos de los integrantes técnicos de las Comisiones de la Cámara sean propuestos por los organismos respectivos, porque será la única oportunidad que tendrán de ser escuchados.

El señor DIEZ juzga que en esta materia se está incurriendo en un error de discusión, porque este es típicamente el caos en que no existe regla general, sino que debe determinarse, Comisión por Comisión, quiénes las integrarán en calidad de técnicos o de representantes de instituciones interesadas. Cita como ejemplo a la Comisión de Constitución, Legislación y Justicia, en la que podría designarse como miembro técnico al Presidente del Colegio de Abogados, elegido y subrogado según sus propios estatutos. Advierte, al respecto, que esto tampoco constituye una regla general, porque sólo algunos Colegios Profesionales se relacionan de manera directa con las materias propias de cada una de las Comisiones Legislativas, y añade que hay otras Comisiones, como la del trabajo, en las que deberá buscarse una fórmula específica.

Considera que en esta materia debe analizarse, primero, cuántas Comisiones Legislativas se crearán; luego, quiénes las integrarán en calidad de miembros técnicos o de miembros representantes de las entidades interesadas; y, finalmente, la duración en estos cargos. A su juicio, como norma constitucional sólo podría establecerse que en las Comisiones de la Cámara de Diputados, en cantidad minoritaria y con derecho a voz y voto en ellas, pero sin derecho de participación en la Sala, se incorporarán representantes de la experiencia, de la ciencia y de las entidades interesadas como los Colegios Profesionales, sindicatos, asociaciones, de estudiantes, etcétera.

Estima, aunque sabe que el establecimiento por ley dará cierto carácter de inmovilidad a este proceso de designaciones, que Chile se encuentra en una etapa en que ya se conoce donde está la capacidad técnica y en que ésta ya no varía tanto como en las primera etapas de la República.
Precisa, además, que estas disposiciones persiguen obtener información y no la preeminencia del Presidente de la República, ni tampoco la del sufragio popular en estas Comisiones, y opina que la ley debe determinar los integrantes y que la Constitución debe limitarse a señalar que las Comisiones

permanentes estarán conformadas mayoritariamente por miembros del respectivo cuerpo legislativo, y, minoritariamente, por representantes de las actividades afectadas o por personas con experiencia y conocimientos técnicos.

El señor ORTUZAR (Presidente) considera acertada la sugerencia, y propone como alternativa la de que un tercio de las Comisiones esté constituido por elementos técnicos y de experiencia representativos de los Colegios Profesionales y de las otras entidades mencionadas, designados en cada caso por los dos tercios de los miembros de las Comisiones.

El señor BERTELSEN es de parecer que esa materia debe quedar entregada a la ley por estimar que, por un lado, se ha producido cierto decantamiento al respecto, y por otro, porque si se deja en manos de las Comisiones la designación del tercio de representantes técnicos, la mayoría podría elegir a personas cuyas ideas concuerden con las de ella, y en algunos casos, como en las sesiones de la Comisión de Defensa Nacional, podría ser hasta inconveniente su presencia.

El señor DIEZ anota que a veces las Comisiones deben tratar materias muy delicadas, en cuyo caso la Sala autorizaría su funcionamiento sólo con los miembros de la rama respectiva.

El señor GUZMAN adhiere a la indicación del señor Díez por estimar que de esa manera se armoniza la voluntad del legislador con la participación de la comunidad.

El señor DIEZ advierte que, además del Reglamento de la Sala, habrá también una ley general sobre el funcionamiento de las Comisiones.

El señor GUZMAN opina que el tiempo de permanencia en los cargos también debería quedar entregado a la ley, y estima conveniente que, en determinados casos, se haga una rotación anual, o cada dos años, de los representantes de los sindicatos, organizaciones estudiantiles, de las universidades, etcétera, a fin de evitar una permanencia excesiva, tanto de las personas como de las mismas organizaciones. Añade que cuando se estime necesario un período más prolongado, como en el caso del presidente del Colegio de Abogados, podría ampliarse a cuatro o más años.

—Se acuerda, en principio, encomendar a los señores Carmona y Guzmán que elaboren para la próxima sesión una minuta o proposición respecto de los quórum y trámites que se requieren para la formación de las leyes; aprobar la designación de Comisiones permanentes en cada rama del Congreso. Las de las Cámara de Diputados se integrarán, además por elementos técnicos no parlamentarios, en un número no superior a un tercio de ellas, que tendrían derecho a voz y voto; y tener presente en cuanto a los técnicos, primero,

quién los designará; segundo, quiénes tendrán derecho a integrar las Comisiones; tercero, duración del cargo, lo que debe vincularse también con la remoción, inamovilidad, inviolabilidad, etcétera; cuarto, el fundamento de esta designación será la experiencia, la ciencia y las entidades interesadas, y, en todo caso, será la ley la que determine las normas particulares.

El señor CARMONA cree que, a fin de evitar tanto detalle, la materia contenida en el artículo 51, relativa a la agilización de los trámites parlamentarios, debiera quedar entregada a la ley Orgánica del Congreso. Piensa, en cuanto a los vetos, que el artículo 53 no debe experimentar variaciones.

El señor ORTUZAR (Presidente) recuerda, a propósito del artículo 53, que el proyecto de reforma del señor Alessandri proponía la promulgación parcial de las disposiciones de una iniciativa, en las partes que no incidieran con las observaciones.

El señor DIEZ considera que eso podría hacerse, pero consultando al Tribunal Constitucional.

El señor GUZMAN estima delicado el procedimiento, por cuanto algunos artículos no vetados pueden estar en íntima relación y racionalidad con los que lo han sido.

El señor DIEZ opina que debe estudiarse si hay otras materias similares a la ley de presupuesto —la única respecto de la cual es posible tal precedimiento— , que podrían ser promulgadas en forma parcial, como, por ejemplo, aquellas que, lisa y llanamente, entregan recursos para una finalidad determinada, Piensa que producido el acuerdo sobre su objetivo, sería posible promulgar la parte referente a las fuentes de recursos, en el caso de haber concordancia al respecto entre el Presidente y el Congreso, sin perjuicio de tramitarse el veto correspondiente.

El señor CARMONA declara que le teme a esa disposición.

El señor DIEZ sugiere aplicar el sistema que ha regido respecto de la ley de Presupuesto, con consulta al Tribunal Constitucional, para que éste compruebe efectivamente si se ha producido acuerdo en la finalidad y si la parte no promulgada del proyecto no afecta las resoluciones del Congreso.

El señor CARMONA es partidario de que el Presidente de la República solucione ese tipo de problemas como le sea posible, pues, a su juicio, darle la facultad de promulgar parcialmente la ley, es, en cierto modo, incitarlo al veto para rechazar una parte del proyecto de ley, pudiendo incluso llegar a acuerdo con una de las ramas del Parlamento para dejar pendiente la consideración de un veto por bastante tiempo.

El señor DIEZ sugiere analizar el asunto desde el punto de vista de situaciones graves y parecidas a la ley de Presupuesto, respecto de las cuales la no promulgación de determinados artículos pudiera implicar la paralización del país, reconociendo la posibilidad de que el Precedente de la República y el Congreso lleguen a un acuerdo para una publicación parcial.

El señor CARMONA considera más fácil que el Presidente de la República recurra al trámite de la urgencia para el despacho del veto.

El señor GUZMAN estima que la ley de Presupuesto es muy sui géneris, como ninguna otra en el país y que por esa misma razón tiene un tratamiento especial, y expresa que se declara contrario, en principio, a cualquiera posibilidad de promulgación parcial de las leyes, por cuanto con ello se agravarían los males que eventualmente pueda provocar el sistema vigente.

El señor ORTUZAR (Presidente) consulta si habría acuerdo para prescindir de la disposición sobre promulgación parcial de las leyes, salvo en lo atinente a la ley de Presupuesto.

—Acordado.

En seguida, pone en discusión el actual artículo 54 de la Constitución, que dice lo siguiente: "Si las dos Cámaras aprobaren las observaciones, el proyecto tendrá fuerza de ley y se devolverá al Presidente para su promulgación".

"Si las dos Cámaras desecharen todas o algunas de las observaciones e insistieren por los dos tercios de sus miembros presentes, en la totalidad o parte del proyecto aprobado por ellas, se devolverá al Presidente para su promulgación."

Da lectura a las enmiendas propuestas por el ex Presidente señor Alessandri para resolver las dificultades que en torno de la materia se habían producido en la práctica.

El señor BERTELSEN estima que en relación con la materia en debate hay que pronunciarse sobre dos cuestiones de carácter general: la primera, es la aplicación del veto, en forma separada o en su totalidad, —sistema vigente en los Estados Unidos—; y la segunda, la definición del carácter del veto en el sentido de si debe ser absoluto o suspensivo.

El señor DIEZ considera que no existen dudas en cuanto a que el veto debe ser suspensivo y de carácter particular.

La señora BULNES sugiere plantear en el memorándum el asunto relativo a los vetos en términos generales, sin entrar al detalle de su tramitación, materia

ésta que, a su juicio, es más compleja que la tramitación de la ley misma.

El señor GUZMAN cree que si se produce acuerdo en la Comisión para mantener el sistema de los vetos tal cual ha regido hasta ahora, no debería haber inconveniente en señalarlo, por estimar que eso constituye un paso más, tanto más cuanto que, a su modo de ver, todo el problema relativo a los vetos ya ha sido resuelto en forma definitiva por la doctrina, fundada en los informes de las propias Cámaras, que ha sentado un criterio uniforme que le parece satisfactorio. Añade que en tal sentido, si nadie expresa objeciones al sistema de vetos que regía en la Constitución chilena, se declara partidario de señalar en el memorándum que la Comisión propicia la mantención del sistema de veto contemplado en la Constitución.

El señor LORCA considera que una de las instituciones más complicadas del sistema parlamentario chileno es la del veto, que es difícil de calificar en cuanto a si es suspensivo, supresivo o sustitutivo y, además, con la desventaja adicional de que se generan leyes absolutamente incompletas e incoherentes. Cree que es necesario simplificar el veto de manera que se cumpla su objetivo, cual es que el Presidente de la República disponga de un cuerpo legal que responda a los requerimientos y a los fines para los cuales fue concebido.

La señora BULNES se declara partidaria de establecer en el memorándum sólo los principios fundamentales del veto —suspensivo y particular o total— y no adentrarse en la mecánica misma, pues se entraría a un problema de competencia de la ley orgánica.

El señor DIEZ cree conveniente establecer, además, otros principios fundamentales, algunos de los cuales están contenidos en el proyecto del señor Alessandri, como, por ejemplo, que el veto sea indivisible; que por la vía del veto el Ejecutivo sólo pueda referirse a materias propias del proyecto de ley en cuestión; que no puedan agregarse otros asuntos, salvo que estuvieren comprendidos en el Mensaje o en el proyecto original, de manera que sean materias que hayan sido conocidas por el Congreso.

El señor BERTELSEN opina que, así como se otorga iniciativa de ley al Consejo de Seguridad Nacional en ciertas materias, es indispensable oír la opinión de sus miembros.

El señor DIEZ insiste en su posición de establecer, además de los principios fundamentales, ciertas normas contenidas en la Constitución de 1925 y en los dictámenes de las Comisiones de Constitución, Legislación y Justicia de ambas Cámaras, para luego entrar a la discusión de la mecánica del veto. Expresa sus dudas en cuanto a mantener el sistema de insistencias, o cambiarlo por otro, como sería el de una Comisión Mixta formada paritariamente por Diputados y Senadores, de carácter permanente, y especialmente dedicada a tratar y

analizar los vetos.

El señor BERTELSEN cree que por esa vía está la solución al problema del veto, y señala el caso del "Ministro Vetador" para dirimir los problemas entre ambas Cámaras.

El señor ORTUZAR (Presidente) sugiere que, en vista de que el señor Carmona es el encargado de elaborar el memorándum relativo a la formación de la ley, y considerando que la materia es compleja, consigne en él los conceptos generales en que hay consenso, y deje el resto entregado a la ley orgánica del Congreso.

El señor DIEZ acota que quizás se podría informar al Presidente de la República en el memorándum que la Comisión está analizando una forma de tratar los vetos distinta del régimen anterior, y la posibilidad de constituir una Comisión representativa del Senado y de la Cámara de Diputados para que se pronuncie sobre los vetos, con el objeto de no volver al sistema de las insistencias, que produjo tantos problemas, y abrir la posibilidad de recibir la opinión de otros profesores acerca de esta forma nueva.

El señor GUZMAN cree útil que se haya planteado el problema pues se vio que los miembros de la Comisión no estaban de acuerdo con los conceptos constitucionales vigentes.

—Se acuerda, en principio, como ideas generales: dejar entregada a la ley Orgánica del Congreso Nacional lo atinente a la agilización de los trámites legislativos (art. 51) y mantener sin variaciones el art. 52; rechazar la idea de aceptar la promulgación parcial de las leyes (Excepción: ley de Presupuesto de la Nación); dejar constancia de que los vetos deben ser suspensivos, particulares o totales e indivisibles, y entregar la mecánica misma de su despacho a la ley orgánica del Congreso Nacional; establecer la prohibición de que en los vetos se incluyan materias ajenas al proyecto despachado, a menos que estuvieren incorporadas en el Mensaje respectivo; y tener presente la posibilidad de establecer una mecánica distinta de la actual para tratar los vetos, como, por ejemplo, una Comisión Mixta paritaria de Senadores y Diputados.

En seguida, el señor GUZMAN consulta la opinión del señor Díez respecto de la conveniencia o inconveniencia de que el Congreso esté en funciones todo el año, y si considera adecuado que la legislatura extraordinaria sea convocada o por el Presidente del Senado, a petición de un número determinado de sus miembros, o por el Jefe del Estado, pues ocurría que este último convocaba al Congreso con mucha anticipación con el objeto de controlar la Tabla del período extraordinario.
Expresa sus dudas acerca de la posibilidad de autoconvocatoria del Congreso,

salvo en un aspecto en que sería procedente, que es el relativo al estado de sitio, pues es evidente que si el Congreso tiene facultades para levantar el estado de sitio, es indispensable que pueda reunirse en cualquier momento y dejarlo sin efecto porque, de lo contrario, el Primer Mandatario podría aprovechar el momento en que no esté reunido el Congreso, no convocarlo y pueda entonces mantener en ese estado al país por su propia voluntad.

El señor DIEZ estima que el Congreso no debiera funcionar todo el año pues ello trae consigo la politización extrema del país, y cree más conveniente que existieran dos períodos de funcionamiento más cortos, quizás tres meses en otoño y tres en primavera, y con ello se tendría un funcionamiento fraccionado del Congreso. A su juicio, la convocatoria a sesiones en el período extraordinario sólo debería corresponder al Presidente de la República, y señala que la ley de Presupuesto tendría que presentarse al principio de uno de los períodos ordinarios, ya que lo contrario equivale a suponer que siempre habrá legislaturas extraordinarias.

Anota que la Cámara podría autoconvocarse para ejercer sus funciones fiscalizadoras en materias específicas, una vez reunido un determinado número de firmas, ya que hay ciertos aspectos que no pueden postergarse durante meses, y que lo mismo ocurriría cuando el Primer Mandatario decrete medidas que, por su naturaleza, están sometidas a un plazo, como sucede con el estado de sitio. Agrega que, por otra parte, el Ejecutivo también podría convocar separadamente a una de las ramas del Congreso.

El señor ORTUZAR (Presidente) expresa que su única duda dice relación a que la Cámara no vaya a sesionar en forma permanente para ejercer una fiscalización política.

El señor DIEZ opina que la reglamentación de esa rama del Congreso debe establecer en este caso cierto tipo de restricciones, en el sentido de que tiene que pronunciarse sobre materias específicas, como, por ejemplo, una acusación constitucional, y no fiscalizar en general o aprobar proyectos de acuerdo.

El señor GUZMAN concuerda con el señor Díez, y hace presente la conveniencia de que la Cámara y la Comisión correspondiente tengan señalado un plazo para llevar a cabo el trámite de la acusación, pues eso impediría que ésta quede pendiente y se transforme en un pretexto para un extenso debate sobre la materia.

El señor ORTUZAR (Presidente) manifiesta que las conclusiones serian que el período de sesiones del Congreso debe estar limitado, estudiándose después la duración del mismo; que el Presidente de la República podría, en todo caso, convocarlo; y que la Cámara de Diputados estaría facultada para autoconvocarse respecto de materias determinadas, más o menos en las

condiciones y circunstancias que señaló el señor Díez.

El señor GUZMAN acota que esto último sería admisible aun cuando el Parlamento esté en la legislatura extraordinaria, ya que podría discutirse el ejercicio de sus funciones normales de fiscalización si sólo puede pronunciarse sobre los temas señalados por el Primer Mandatario en la convocatoria.

—Se acuerda hacer presente en el Memorándum los siguientes principios generales: la conveniencia de que el Congreso Nacional funcione durante dos períodos, que podrían ser de 3 meses cada uno, en el año; que el Congreso sólo pueda ser convocado por el Presidente de la República a sesiones extraordinarias, salvo el caso del estado de sitio o de la acusación constitucional, en que podría autoconvocarse para ese solo efecto; la posibilidad de que la Cámara pueda autoconvocarse para ejercer sus funciones fiscalizadoras en materias específicas, como, por ejemplo, el estado de sitio, la acusación constitucional, etcétera, pero dentro de plazos determinados y en ciertas circunstancias; la convocatoria a sesiones extraordinarias corresponde exclusivamente al Presidente de la República, y la ley de Presupuesto deberá presentarse al principio de un período ordinario de sesiones; se puede convocar por el Presidente de la República separadamente a ambas Cámaras.

El señor ORTUZAR (Presidente) apunta que se encuentra pendiente lo planteado por el señor Bertelsen respecto de una eventual calificación de los candidatos a Senadores para determinar si sus postulaciones se ajustan o no a las bases esenciales de la institucionalidad.

El señor DIEZ opina que eso tiene la ventaja de producirse en una etapa anterior a la candidatura a la Presidencia de la República, pero que supone un procedimiento casi judicial relativo a causales que deben ser muy precisas.

El señor BERTELSEN destaca la importancia de poner en práctica esta idea, porque algunas personas poco idóneas podrían postular después al cargo de Primer Mandatario.
El señor DIEZ apunta que en ningún caso podrá ser la Cámara política la calificadora de los parlamentarios.

El señor BERTELSEN señala la conveniencia de que la carrera política de un evidente enemigo del régimen constitucional sea detenida antes de que sea candidato a la Presidencia de la República.

El señor DIEZ comenta, que con ello se corre el riesgo de detener una carrera política legítima mediante una mayoría accidental.

El señor BERTELSEN dice que el procedimiento deberá comprender suficientes garantías, una de las cuales podría residir en la intervención del Tribunal

Constitucional.

El señor GUZMAN estima que si se establecen algunos requisitos para los candidatos a la Presidencia de la República, lo lógico es establecerlos también para los candidatos a Senadores, pero no los cree indispensables para los candidatos a Diputados, en atención a que la elección de éstos no reviste el relieve de la de un Senador nacional.

El señor DIEZ manifiesta ser partidario de establecer la inhabilidad de un Diputado para ser reelegido cuando haya demostrado una actitud permanente de desconocimiento de los principios básicos de la Constitución, debidamente acreditada, como, por ejemplo, el hecho de haber presentado proyectos de ley o haber pronunciado discursos para favorecer la violencia.

El señor ORTUZAR (Presidente) recuerda que ya se ha acordado que una conducta francamente atentatoria contra el régimen democrático sea causal de cesación en el cargo de Diputado.

El señor DIEZ encuentra mucho más conveniente la inhabilidad para ser reelegido que la cesación en el cargo, en razón de que esta última se presta para tratar de modificar las mayorías políticas de la Cámara de Diputados.

El señor LORCA pone énfasis en que esta materia es sumamente delicada y advierte que la aprobación de un sistema como el propuesto seguramente redundaría en que la Comisión recibiera en lo futuro las más duras críticas. Considera que la idea del señor Díez debe meditarse, pero adelanta su opinión de que si se quiere establecer un sistema democrático representativo resulta demasiado drástica una fórmula que permita inhabilitar a cualquier candidato.

El señor BERTELSEN precisa que se ha limitado a plantear la conveniencia de extender a los candidatos a parlamentarios algún sistema similar al que se ha establecido para los candidatos a Presidente de la República.
El señor DIEZ se pronuncia a favor de que la inhabilidad de los Diputados no sea declarada sino, por delito claramente establecido por los Tribunales Ordinarios de Justicia. Cree factible, sí, la inhabilidad de un Diputado para la reelección sobre la base de causales claramente expresadas, en, un procedimiento que comprenda derecho a defensa, pronunciamiento del Consejo Superior de Seguridad Nacional y del Tribunal Constitucional, que cuente, en síntesis, con todas las garantía del "debido proceso".

La señora BULNES piensa que el problema es el mismo cuando el parlamentario es elegido por primera vez que cuando es reelegido.

El señor DIEZ observa que en ampos casos las pruebas son distintas.

La señora BULNES replica que pueden darse casos en que haya pruebas más que suficientes en la primera oportunidad.

Añade que, por la razón antedicha se inclina a que la posibilidad de inhabilidad nazca desde el momento en que se presenta la candidatura, y a que sea el Tribunal Constitucional el que la declare, y no un órgano político.

El señor BERTELSEN señala que en los casos mencionados las pruebas son distintas.

El señor GUZMAN hace ver que la decisión sobre este punto dependerá fundamentalmente del que se dé a la inviolabilidad parlamentaria.

El señor ORTUZAR (presidente) argumenta que si todo el esquema constitucional está destinado a defender la democracia, resulta inadmisible permitir que un parlamentario atente manifiestamente, durante cuatro años, contra el régimen democrático desde su tribuna.

El señor DIEZ encuentra que la solución propuesta produce mayores perturbaciones que las derivadas de la actitud vociferante de una insignificante minoría en la Cámara de Diputados.

—No se produce acuerdo acerca de la calificación de los parlamentarios.

El señor GUZMAN señala, tocante el derecho de propiedad, que se aprobó una disposición idéntica a la contenida en el Acta Constitucional Nº 3, que consagra en las expropiaciones la posibilidad de pago diferido a 5 años, en moneda de valor adquisitivo constante y con los intereses que fije la ley, plazo que, mediante texto legal y quórum especiales, puede extenderse a 10 años. Agrega que ha meditado a fondo sobre este precepto y que está al borde de cambiar de criterio respecto de la posibilidad de permitir el pago diferido en las expropiaciones.

Recuerda que cuando se discutió la iniciativa pertinente, hizo notar que el esquema de la reforma agraria envolvía la gran injusticia de que, para subvenir a una eventual necesidad de orden social, se hacía recaer todo el peso de ésta sobre los agricultores, en circunstancias de que existiendo razones de interés nacional o de justicia social que exigen expropiar y no permiten pagar al contado sin producir inflación, es lógico optar por el camino de que todos los ciudadanos, en proporción a sus haberes o ingresos, soporten la carga.

Expresa que, luego de una reunión convocada por la señora Romo, tanto el Ministro de Economía como el Ministro Director de ODEPLAN, quienes estaban preocupados del derecho de propiedad, evidenciaron pleno convencimiento en cuanto a la necesidad de exigir pago al contado, porque si el estado, no puede

pagar en esa forma debe recurrir al empréstito y a la emisión correspondientes, haciendo recaer el peso en todos los ciudadanos de modo compartido.

Destaca que el problema se llevó al Consejo de Estado, donde sólo los señores Alessandri e Ibáñez opinaron a favor del pago al contado, y añade que en ese organismo se argumentó, al igual que en la Comisión en el momento oportuno, que todas las Constituciones modernas admiten el pago diferido, pero él, basado en que no existe razón valedera para consagrar esta forma de pago, pregunta por qué debe seguirse simplemente la corriente.

Agrega que está convencido de la injusticia que envuelve el pago diferido y de la justicia que significa exigir pago al contado, y por eso no teme enfrentar el debate público y el juicio histórico, pues a veces la razón asiste a las personas aun contra todo lo ya establecido. Consulta sobre el particular la opinión del señor Díez.

El señor DIEZ considera que en principio el señor Guzmán tiene razón al sostener que el costo social debe recaer sobre todo el país, pero, en su concepto, establecer el pago al contado con indemnización previa puede implicar que el Gobierno, ante una situación de calamidad pública, por ejemplo se vea enfrentado a tales problemas que, lisa y llanamente, intente una enmienda constitucional que sea peor que la generada en períodos normales, por lo que manifiesta que se prefiere que la ley contemple una fórmula de pago diferido y que se consagre el requisito de quórum especiales del Congreso para leyes expropiatorias de esta naturaleza y no el de simple mayoría.

El señor ORTUZAR (Presidente) hace notar que no sabe hasta qué punto es principio de justicia cargar el costo a toda la población proporcionalmente, pues deberán contribuir también los más desposeídos, en circunstancias de que, cuando se expropia a una persona, es porque tiene bienes y está en mejores condiciones que aquéllos.

La señora BULNES cree, pese a estimar valederas las observaciones del señor Guzmán, que es necesario situarse en la realidad chilena y asevera que una norma como la sugerida es factible de aplicarse en un país desarrollado, pero no en Chile ni en las demás naciones latinoamericanas, que tienen grandes problemas poblacionales y de crecimiento.

Expresa que, basada en la inconveniencia de privar al Gobierno de ciertas facultades y en el hecho de que el principio de justicia debe atender también al ejercicio recto del derecho de propiedad, concuerda en la necesidad de mantener la norma existente y de estatuir preceptos excepcionales en la ley.

—Se desestima, tácitamente, la sugerencia de establecer el pago al contado en las expropiaciones.

—Se levanta la sesión.

ENRIQUE ORTUZAR ESCOBAR
Presidente

RAFAEL EYZAGUIRRE ECHEVERRIA
Secretario

REPUBLICA DE CHILE

Actas Oficiales de la Comisión de Estudio de la Nueva Constitución Política de la República

SESION 351ª, CELEBRADA EN MARTES 18 DE ABRIL DE 1978

1. — Continuación del estudio de los conceptos básicos sobre el Congreso Nacional.

Acuerdos o ideas aprobados en principio acerca de la formación de las leyes.

2. — Discusión del memorándum relativo a la función legislativa y la formación de las leyes.

La Comisión se reúne bajo la presidencia del señor Enrique Ortúzar Escobar y con asistencia de sus miembros señores Raúl Bertelsen Repetto, Juan de Dios Carmona Peralta, Jaime Guzmán Errázuriz, Gustavo Lorca Rojas, y señoras Luz Bulnes Aldunate y Alicia Romo Román.

Actúan de Secretario, don Rafael Eyzaguirre Echeverría y de Prosecretario, don Rafael Larraín Cruz.

El señor ORTUZAR (Presidente) declara, en el nombre de Dios, abierta la sesión.

CUENTA

El señor ORTUZAR (Presidente) da cuenta de que en la sesión pasada la Comisión consideró todo lo relativo a la formación de las leyes, y escuchó también el informe verbal del señor Carmona en ese sentido.

A continuación, da lectura a una minuta preparada por la Secretaría, la cual contiene los acuerdos adoptados, en principio, durante las dos sesiones del miércoles 12.

Recuerda, asimismo, que mañana, a las 11 horas, concurrirán a la Comisión los señores Ministros del Interior y de Defensa Nacional —este último seguramente acompañado de otras personas— y la señorita Ministro de Justicia.

(Sesión 349ª, en 12-IV-1978, de 10 a 13 horas).

(Acuerdos o ideas aprobados en principio).

(Congreso Nacional. Formación de las leyes).

—Las leyes tendrán siempre origen en la Cámara de Diputados, por Mensaje del Presidente de la República o moción firmada hasta por 10 Diputados.

—Definidas las materias propias de ley deberán señalarse las que son de iniciativa exclusiva del Presidente de la República, como, por ejemplo, la ley de presupuestos y sus suplementos, la declaración de guerra, la alteración de la división política y administrativa del país, las materias de orden económico como empréstitos del Estado, fijación de remuneraciones para el sector público, remuneraciones mínimas para el sector privado y aumentos de rentas de este sector, establecimiento y modificación de regímenes previsionales y de seguridad social, supresión, reducción y condonación de impuestos y exenciones tributarias.
—Las leyes de gracia no tienen carácter general y deben ser materia propia de

la potestad reglamentaria.
—La Corte Suprema no tendrá iniciativa legislativa.

—Dar rango constitucional a la atribución establecida en el articulo 5º del Código Civil, en orden a facultar a la Corte Suprema para hacer proposiciones al Ejecutivo.

—Se excluye la iniciativa popular en materia legislativa.

—Se encomienda al Comité que estudia el Orden Público Económico, que integra la señora Romo, para que considere lo relativo a la iniciativa de ley para imponer impuestos.

—Se otorga iniciativa de ley al Consejo de Seguridad Nacional en casos excepcionales, cuando los altos intereses de la seguridad nacional lo reclamen. Se deja pendiente hasta cuando se estudien las atribuciones del Tribunal Constitucional lo relativo a "la consulta o conocimiento" que sobre esta materia cabría hacer a ese Tribunal. Se considera inconveniente definir el concepto de "Seguridad Nacional"

—Queda pendiente para cuando se estudien las facultades del Consejo de Seguridad Nacional la resolución de los casos y forma en que las Fuerzas Armadas, a través del Consejo de Seguridad Nacional, podrán intervenir para el resguardo del ordenamiento institucional del país.

—Incluir lo atinente a las urgencias para el despacho de las leyes en la Ley Orgánica del Congreso Nacional.

—Establecer que cuando un proyecto que haya tenido origen en el Ejecutivo sea rechazado por la Cámara de Diputados, el Presidente de la República pueda solicitar al Presidente de la Cámara que envíe dicho proyecto al Senado, sin necesidad de dar razones ni de calificar la importancia de la iniciativa.

—Invitar a la sesión del próximo martes al señor Ministro de Defensa Nacional con el fin de escuchar sus puntos de vista respecto del Consejo de Seguridad Nacional.

—Todo proyecto puede ser objeto de adiciones o correcciones tanto en la Cámara como en el Senado, pero sólo se admitirán las que digan relación directa con las ideas matrices o fundamentales del proyecto.

Aprobado un proyecto en la Cámara, pasará inmediatamente al Senado para su discusión".

"Sesión 350ª, en 12 de abril de 1978. (De 16 a 19 horas).

Materias tratadas: Los Poderes del Estado y su ejercicio. Formación de las leyes.

Acuerdos o ideas aprobadas en principio:

—Encomendar a los señores Carmona y Guzmán que elaboren para la próxima sesión una minuta o proposición respecto de los quórum y trámites que se requieren para la formación de las leyes.

—Designar Comisiones permanentes en cada rama del Congreso. Las de la Cámara de Diputados se integrarán, además, por elementos técnicos no parlamentarios, en un número no superior a un tercio de ellas, que tendrán derecho a voz y voto.

En cuanto a los técnicos deberá tenerse presente: primero, quién los designará; segundo, quiénes tendrán derecho a integrar las Comisiones; y tercero, duración del cargo, lo que debe vincularse también con la remoción, inamovilidad, inviolabilidad, etcétera. El fundamento de esta designación será la experiencia, la ciencia y las entidades interesadas, y en todo caso, será la Ley Orgánica la que determine las normas particulares.

—Dejar entregada a la Ley Orgánica del Congreso Nacional lo atinente a la agilización de los trámites legislativos (art. 51) y mantener sin variaciones el art. 52, relativo a los vetos.

—Rechazar la idea de aceptar la promulgación parcial de las leyes. (Excepción: ley de presupuesto).

—Dejar constancia, como principios generales, que los vetos deben ser suspensivos, particulares o totales e indivisibles y entregar la mecánica misma de su despacho a la ley orgánica del Congreso.

—Establecer la prohibición de que en los vetos se incluyan materias ajenas, a menos que estuvieran incorporadas en el Mensaje respectivo.

—Posibilidad de establecer una mecánica distinta de la actual para tratar los vetos, como, por ejemplo, una Comisión Mixta paritaria de Senadores y Diputados.

—Conveniencia de que el Congreso Nacional funcione durante dos períodos, otoño y primavera, que podrían ser de 3 meses cada uno, en el año; que el Congreso sólo pueda ser convocado por el Presidente de la República a sesiones extraordinarias, salvo el caso del estado de sitio, en que podría autoconvocarse para ese solo efecto.

—Posibilidad de que la Cámara pueda autoconvocarse para ejercer sus funciones fiscalizadoras en materias especificas, como por ejemplo, el estado de sitio, la acusación constitucional, etcétera, pero dentro de plazos determinados y en ciertas circunstancias.

—La convocatoria a sesiones extraordinarias corresponde exclusivamente al Presidente de la República, y la ley de presupuesto deberá presentarse al principio de un período ordinario de sesiones. Se puede convocar por el Presidente de la República separadamente a ambas Cámaras.

—Queda pendiente la sugerencia de la calificación de los candidatos a parlamentarios".

FUNCION LEGISLATIVA. FORMACION DE LAS LEYES

El señor CARMONA dice que el documento que elaboró se refiere fundamentalmente a los siguientes aspectos:

"1. Las leyes tendrán principio en la Cámara de Diputados, por mensaje del Presidente de la República o por moción firmada por cualquiera de sus miembros, en número no superior a diez.

El Consejo de Seguridad Nacional podrá proponer leyes en materia de seguridad del país, en casos graves y urgentes.

El Congreso, con conocimiento del Tribunal Constitucional, se pronunciará sobre ellas, sin dilación alguna.

Una vez definidas las materias que son propias de la ley, deberá señalarse las que corresponda como de iniciativa exclusiva del Presidente de la República.

2. El Presidente de la República podrá hacer presente la urgencia en el despacho de un proyecto, en uno o en todos sus trámites.

3. El Proyecto que fuere desechado, en general, por la Cámara de Diputados, no podrá renovarse sino después de un año. Sin embargo, el Presidente de la República, en caso de un proyecto de su iniciativa, podrá solicitar —después del rechazo— que el mensaje pase al Senado y si éste lo aprueba en general volverá a la de su origen y sólo se considerará desechado si la Cámara de Diputados lo rechaza nuevamente con el voto de las dos tercera partes de sus miembros presentes.

4. Todo proyecto puede ser objeto de adiciones o correcciones tanto en la Cámara como en el Senado; pero sólo se admitirán las que digan relación directa con las ideas matrices o fundamentales del proyecto.

Aprobado un proyecto en la Cámara, pasará inmediatamente al Senado para su discusión.

5. El proyecto que fuere desechado en su totalidad por la Cámara revisora, sólo podrá seguir su tramitación si se forma una Comisión Mixta de igual número de Diputados y Senadores, que proponga la forma y modo de resolver las dificultades. El texto elaborado por ella deberá aprobarse por mayoría de los presentes en cada una de las ramas del Congreso.

6. El proyecto que fuere adicionado o corregido por el Senado, volverá a la de su origen y en ésta se entenderán aprobadas las adiciones y correcciones con el voto de la mayoría de los miembros presentes.

Si las adiciones o correcciones fueren reprobadas, se formará una Comisión Mixta y se procederá en la misma forma indicada en el Nº 5.

7. Los proyectos serán estudiados por Comisiones permanentes en cada rama del Congreso. Las de la Cámara de Diputados se integrarán, además, por elementos técnicos no parlamentarios en número no superior a un tercio de ellas, que tendrán derecho a voz y voto.

8. Una Ley Orgánica fijará la composición de las Comisiones; la forma de elegir sus miembros; la constitución de las Comisiones Mixtas y las facultades de las Cámaras para formarlas; las demás modalidades de tramitación de los proyectos de leyes y la forma especial de tramitarlos cuando se trate de iniciativas cuya simplicidad no requiera el cumplimiento de todos los trámites señalados; y el establecimiento de la clausura de los debates. Igualmente, la forma de tramitar los vetos del Presidente.

9. El Congreso votará la Ley Anual de Presupuestos en la forma establecida por una ley orgánica. El proyecto de ley respectivo debe ser presentado al Congreso con cuatro meses de anterioridad a la fecha en que debe empezar a regir; y si, a la expiración de ese plazo no se hubiere aprobado, regirá el proyecto presentado por el Presidente de la Republica. En caso de no haberse presentado el proyecto oportunamente, el plazo de cuatro meses empezará a contarse desde la fecha de su presentación.

No podrá el Congreso aprobar ningún nuevo gasto con cargo a los fondos de la Nación sin crear o indicar, al mismo tiempo, las fuentes de recursos necesarios para atender a dicho gasto".

Agrega que falta por considerar la posibilidad de que el Presidente de la República promulgue parcialmente sólo la Ley de Presupuesto, si fuere aprobada, y las tramitaciones de las Leyes Orgánicas Constitucionales y de la Ley de Presupuestos, y la autorización al Presidente de la República a fin de

que dicte algunas materias propias de ley.

El señor ORTUZAR (Presidente) pone en discusión particular el memorándum preparado por el señor Carmona sobre tramitación de las leyes, que dice:

"Las leyes tendrán principio en la Cámara de Diputados, por mensaje del Presidente de la República o por moción firmada por cualquiera de sus miembros, en número no superior a diez.

"El Consejo de Seguridad Nacional podrá proponer leyes en materia de seguridad del país, en casos graves y urgentes".

Respecto de esta última materia, advierte que el señor Guzmán formuló indicación para reemplazar la frase "en casos graves y urgentes" por "cuando lo requieran los altos intereses de la seguridad del Estado". Añade que el señor Guzmán hizo observaciones muy convincentes, a juicio de varios miembros de la Comisión, en el sentido de que el día de mañana podría provocar hasta alarma pública el hecho de que el Consejo de Seguridad Nacional propusiera una ley, porque habría que partir de la base de que ella era para casos graves y urgentes.

El señor BERTELSEN estima que ambas redacciones son muy semejantes, sobre todo cuando en uno y otro caso se trata de una situación de peligro para la seguridad del país.

El señor CARMONA hace presente la inconveniencia de entrar a debatir ahora una materia que debería ser dilucidada en la sesión de mañana miércoles, pues en esta oportunidad se trata del proceso de formación de las leyes y de quiénes serán los que tengan iniciativa para presentarlas, entre los cuales figuran los Diputados, el Presidente de la República y eventualmente el Consejo de Seguridad Nacional, debiendo fijarse a posteriori las reglas del juego respecto de esto último en el capítulo correspondiente.

El señor ORTUZAR (Presidente) estima lógico debatir la materia una vez que se escuche a los señores Ministros representantes de la seguridad nacional.

A continuación, sigue con la lectura del memorándum, que dice:
"Una vez definidas las materias que son propias de la ley, deberá señalarse las que corresponda como de iniciativa exclusiva del Presidente de la República:

"a) Presentación de la Ley Anual de Presupuestos;

"b) Suplementos de la misma;

"e) Declaración de guerra;

"d) Alteración de la división política y administrativa;

"e) Creación de nuevos servicios públicos y empleos rentados;

"f) Materias de orden económico: empréstitos del Estado de orden monetario; fijación de remuneraciones y beneficios para el sector público; remuneraciones mínimas y aumentos generales para el sector privado; establecimiento o modificación de regímenes de previsión y de seguridad social; leyes de gracia" —que se suprimirían por haber acuerdo para incluirlas en las materias de la potestad reglamentaria y asignarles un ítem en la Ley de Presupuestos para que el Presidente de la República haga efectivo el ejercicio de esta atribución— ; "supresión, redución y condonación de impuestos y exenciones tributarias", materia respecto de la cual se encargó a la señora Romo el estudio de la posibilidad de que la iniciativa de ley para imponer contribuciones en ciertos casos, o dentro de ciertas limitaciones, corresponda al Presidente de la República exclusivamente.

El informe —prosigue— continúa señalando que "El Congreso Nacional sólo podrá aprobar, rechazar o disminuir la modificación de la división política y administrativa de los servicios o empleos y los beneficios pecuniarios".

Dice tener la impresión de que se encuentran comprendidas todas las materias que el señor Alessandri señaló en su proyecto de reforma, sólo que respecto de este punto tanto él como la Comisión Especial de Reforma Constitucional de 1967 decían: "El Congreso Nacional sólo podrá aceptar, disminuir o rechazar…"

El señor GUZMAN, con el objeto de comparar los textos que se debaten, sugiere examinarlos uno por uno, o dejar algún tiempo para estudiarlos con detención.

La señora BULNES cree que esa tarea debe llevarse a efecto una vez que se conozcan las materias propias de la potestad reglamentaria.

El señor ORTUZAR (Presidente) reconoce la dificultad para pronunciarse al respecto sin hacer un estudio comparativo detallado, aun cuando, y con el objeto de avanzar, estima preferible seguir aprobando en general la proposición del señor Carmona, sin perjuicio de que si alguna de las proposiciones merece observaciones por parte de cualquiera de los miembros, se pueda volver a un estudio más minucioso y acabado.

El señor GUZMAN considera que sobre la materia se debe ser lo más preciso posible con el fin de llegar a la mayor cantidad de elementos útiles para el estudio que harán el Consejo de Estado y la Junta de Gobierno, y sugiere al señor Carmona revisar en conjunto el texto.

El señor CARMONA manifiesta sus dudas en cuanto a si alguna de las materias consignadas estarán o no comprendidas dentro de la potestad reglamentaria del Presidente de la República, como, por ejemplo, todo lo que significa la acción y vida de las empresas del Estado y del tratamiento que recibirán en el futuro.

El señor ORTUZAR (Presidente) consulta a los miembros de la Comisión si tienen inconveniente en ajustarse al texto propuesto e introducirle las modificaciones necesarias, pues tiene la certeza de que el Presidente del Consejo de Estado examinará muy minuciosamente el proyecto.

El señor BERTELSEN se declara partidario de definir primero silo que la Comisión está haciendo es redactar las bases de la nueva Constitución, o el texto mismo de ella, sobre todo porque el Gobierno ha sido muy explícito al solicitar una propuesta sobre las bases de la Constitución. Cree que la discusión se salvaría indicando que la Comisión propone establecer como materias propias de la iniciativa presidencial aquellas que inciden en la conducción de la política económica del país, en lo relativo a las remuneraciones, a la previsión y seguridad social, y no entrar a la redacción de los preceptos mismos.

El señor ORTUZAR (Presidente) hace presente la conveniencia de ser un poco más detallados en esta materia, no para el memorándum mismo, sino para informar debidamente al Consejo de Estado en el momento oportuno.

El señor GUZMAN recuerda que la petición del Presidente de la República es una definición de ideas precisas, y estima que hay materias que requieren más precisión que otras, como es el caso de las incompatibilidades parlamentarias y otros asuntos, donde es necesario tratar de llegar lo más específicamente posible a un punto cercano a la redacción del precepto, por ser temas conflictivos que requieren de una definición de criterios.

Sugiere considerar el inciso final del artículo propuesto por el señor Alessandri, que modifica el texto constitucional de 1925 al señalar que los gastos del Congreso Nacional quedarían sometidos a la fiscalización de la Contraloría General, ya que piensa que es una definición de criterios muy importante.

El señor CARMONA dice que la Constitución actual dispone que el precepto no se aplicará al Congreso Nacional y a los servicios que de él dependan.

El señor GUZMAN expresa que, por esa razón, sería conveniente mencionar explícitamente el punto en el memorándum que se redacte, el cual tendrá un carácter explicativo, ya que la Comisión no se pronunció al respecto.

La señora ROMO concuerda con el señor Guzmán. Agrega que faltaría que la

Comisión tenga totalmente claro lo relativo al orden público económico, ya que la mayoría de las resoluciones que se tomen deberán basarse en esa materia para evitar el problema de la intervención del Estado. Considera que el tema debería quedar pendiente, por las razones que el señor Guzmán expresó.

El señor ORTUZAR (Presidente) acota que sería; mejor conocer previamente las materias que serán objeto de ley.

Seguidamente, da lectura a los puntos Nº 2, que corresponde al actual artículo 46 de la Constitución, 3 y 4.

Consulta, en lo tocante al punto Nº 4, cómo un proyecto podría ser objeto de adiciones en la Cámara de Diputados, si ella sería la Cámara de Origen y sólo le sería posible aceptar o rechazar, pero no introducir modificaciones.

El señor CARMONA explica que eso es perfectamente posible, ya que la Cámara aprueba en general un proyecto presentado por el Ejecutivo, previa la presentación de indicaciones que estudia la Comisión, lo que ya implica que la iniciativa puede ser objeto de adiciones o correcciones.

El señor ORTUZAR (Presidente) aclara que se refiere al papel de la Cámara una vez que el proyecto vuelva a ella después de que el Senado le introduzca enmiendas.

El señor CARMONA hace presente que se limitó a copiar textualmente el cual artículo 48 de la Carta Fundamental.

El señor ORTUZAR (Presidente) destaca que el Senado podía ser Cámara de Origen en el sistema institucional anterior, pero que en el proyecto actual sólo podría ser Cámara Revisora.

El señor GUZMAN piensa que deberían precisarse los trámites de un proyecto de ley, porque es evidente que la Cámara puede introducir adiciones o correcciones en el primero, pero no en el tercero.

El señor CARMONA expresa que, a continuación del primer trámite, la iniciativa va al Senado, el cual puede aprobarla en su totalidad o introducirle modificaciones, caso este último, en que aquélla retorna a la Cámara .para un tercer trámite, la cual se pronunciaría por su aceptación o rechazo, pero no podría hacerle enmiendas.

La señora BULNES plantea la posibilidad de que la Cámara insista en su criterio.

El señor CARMONA explica que si se rechazan las modificaciones del Senado,

se constituiría inmediatamente la Comisión Mixta.

El señor ORTUZAR (Presidente) da lectura, a continuación, a los puntos números 5 y 6 de la proposición.

El señor LORCA manifiesta que, en el punto Nº 6, las insistencias se reemplazan por las Comisiones Mixtas.

El señor ORTUZAR (Presidente) consulta si habría algún caso, dentro de este mecanismo, en que la voluntad del Senado prevalecería sobre la de la Cámara.

El señor CARMONA considera que ello ocurrirá en gran medida, ya que la Cámara no vuelve a conocer el proyecto desechado en su totalidad por la Cámara Revisora, sino que debe formarse una Comisión Mixta y, en caso de que la dificultad no se resuelva, la iniciativa muere.

El señor GUZMAN reconoce que el sistema de exigir la mayoría de ambas Cámaras para la aprobación de la ley y el procedimiento de las Comisiones Mixtas para procurarla, resulta más cómodo desde el punto de vista práctico, y más atrayente, desde el punto de vista conceptual, que el régimen de las insistencias. No obstante, tiene el temor de que sea menos adecuado que éste para lograr la buena formación de la ley e impedir toda posible paralización legislativa o institucional.

Piensa que la conjunción del sistema de las insistencias con el carácter revisor del Senado puede contribuir a dar a esta Corporación un peso y una influencia mucho mayores que a la Cámara de Diputados en la formación de la ley, objetivo que, según entiende, todos los miembros de la Comisión comparten. Sobre esa base, propondría la adopción del sistema de las insistencias tal como lo había presentado el señor Carmona en la sesión anterior, con la sola enmienda de establecer que, en el cuarto trámite constitucional, el Senado pudiera, por las tres quintas partes de sus miembros, imponer su criterio respecto de las adiciones o correcciones que hubiese introducido en un proyecto en el segundo trámite y que la Cámara de Diputados hubiese rechazado por simple mayoría, o sea, sin alcanzar a reunir los dos tercios de los suyos.

El señor CARMONA hace notar que, con el sistema propuesto en esta sesión, siempre habrá preeminencia del criterio del Senado en la tramitación de la ley. A fin de explicitar su aseveración, analiza los diversos casos que pueden presentarse en este particular.

Primer caso: la Cámara de Diputados desecha un proyecto; el Presidente de la República tiene la facultad de disponer que lo conozca el Senado; si éste lo aprueba, debe volver a la Cámara, la cual necesita reunir los dos tercios para

rechazarlo en forma definitiva. Conclusión: prevalece el criterio del Senado.

Segundo caso: la Cámara aprueba un proyecto y el Senado lo desecha en su totalidad; vuelve a la Cámara, no para que ella insista por simple mayoría, sino para que se forme inmediatamente la Comisión Mixta; el texto elaborado por ésta debe ser aprobado por ambas ramas del Parlamento, y si no se elabora texto alguno, ahí "muere" el proyecto. Conclusión: prevalece el criterio del Senado.

Tercer caso: la Cámara de Diputados aprueba un proyecto y el Senado le introduce modificaciones; si la Cámara reprueba las adiciones o correcciones, no hay insistencia de su parte, sino que se la obliga a integrar la Comisión Mixta para que tome en cuenta el criterio del Senado, y se procede en adelante en la misma forma que en el caso anterior. Conclusión: prevalece el criterio del Senado.

La señora ROMO observa que, sin embargo, las soluciones son de consenso.

El señor CARMONA señala que, indudablemente, debe ser así, porque, si no hay consenso, no puede haber ley.

El señor LORCA estima que no debe desatenderse un aspecto muy importante en la formación de la ley, que es el de su buena conceptualización. En este contexto, recalca, como lo sostuvo en la sesión pasada, que el sistema de las insistencias presenta la grave dificultad de producir muchas veces, por no decir en la generalidad de los casos, textos legales confusos y mal redactados.

Considera interesante la proposición del señor Carmona, basado en que en las Comisiones Mixtas se estudian a fondo los problemas. Y, a su juicio, debe tenerse conciencia de que los parlamentarios poseerán un mínimo de criterio para, si quieren que haya ley en cierta materia, ponerse de acuerdo sobre la forma de despacharla.

Compartiendo la idea de que debe darse preeminencia al Senado, reitera la necesidad de tener en cuenta el concepto a que se refirió.

El señor BERTELSEN apoya la fórmula que sugiere el señor Carmona —sustituye el sistema de las insistencias por el de constitución, de Comisiones Mixtas en caso de discrepancia entre ambas Cámaras—, por estimar que las leyes, que son normas de conducta general y obligatoria para todos los habitantes, deben surgir de un acuerdo entre los órganos políticos autorizados por la Constitución para legislar y no de un desacuerdo en que a veces se impone quien golpea más fuerte. Cree que con el sistema propuesto se adoptan los resguardos suficientes para impedir la aprobación de proyectos que puedan ser perjudiciales: primero, el papel del Senado, órgano cuyo

criterio, según el procedimiento sugerido, prevalecerá sobre el de la Cámara; y luego, el veto del Presidente de la República.

La señora BULNES hace notar que, pese a haberse pronunciado en sesión pasada a favor del sistema de las Comisiones Mixtas, ahora tiene dudas.

Explica que la Constitución de 1925 Se fundaba en la idea de la igualdad legislativa de ambas Cámaras, de modo que la ley se producía al haber mayoría real o una mayoría ficticia constituida por los dos tercios de una rama o un tercio más uno de la otra, Añade que la fórmula del señor Carmona da preeminencia al Senado en facultades legislativas, y expresa su acuerdo con el señor Lorca en cuanto a que con el sistema de las Comisiones Mixtas se tiende a una racionalización de la ley. Agrega que, no obstante, aunque se procure dar preeminencia a la Cámara Alta y vigorizar al Ejecutivo, la mayoría de la Cámara de Diputados, políticamente, siempre estaría imponiéndose, pues sería la que necesitaría concordar con la mayoría del Senado al no haber acuerdo real, Porque si este desacuerdo se mantiene, podría provocarse una problema político que llevaría a la obstrucción legislativa.

Destaca que, respecto de las Comisiones Mixtas, la Constitución francesa toma resguardos, pudiendo a veces el Primer Ministro enviar los proyectos a la Asamblea y obligar a ésta a legislar cuando no existe acuerdo en aquéllas, y concluye sosteniendo que aquí se está estableciendo un sistema que no toma las precauciones adoptadas por las legislaciones que consagran el régimen de las Comisiones Mixtas.

El señor ORTUZAR (Presidente) aunque reconoce las ventajas de la proposición del señor Carmona, manifiesta el temor expresado por los señores Díez y Guzmán en la última sesión: el de que conduzca a un inmovilismo político y legislativo, pues implica entregar a la mayoría de la Cámara de Diputados la posibilidad de legislar o no legislar. Añade que, incluso, importaría debilitar el régimen presidencial, que se desea fortalecer, pues al Primer Mandatario no le sería factible ni siquiera dictar una ley reclamada por los altos intereses de la nación si no contara siempre con la mayoría de la Cámara Baja.

El señor LORCA, dada la trascendencia de la materia, y en mérito de los conceptos básicos emitidos en uno y otro sentido, estima conveniente que ella sea conocida por el Consejo de Estado y que se comunique al Presidente de la República el fundamento de las dos tesis.

El señor BERTELSEN sostiene que el sistema de las insistencias no asegura tampoco la superación del inmovilismo.

Afirma que el Presidente de la República nunca ha podido legislar con mayoría adversa en la Cámara de Diputados.

El señor ORTUZAR (Presidente) puntualiza que ello es posible si cuenta con dos tercios en el .Senado y con un tercio más uno en la Cámara.

El señor BERTELSEN aclara que se refirió a las mayorías normales.

Como válvula de escape y en caso de que en la Comisión Mixta no hubiera acuerdo, o si el texto aprobado por ella no fuere sancionado por las dos Cámaras, piensa que podría darse al Presidente de la República, para que prevalezca su criterio, la posibilidad de someter el proyecto aceptado por la Comisión Mixta o el texto aprobado originalmente por el Senado, a una aprobación especial de éste. En ese caso, es partidario de exigir una mayoría calificada de dos tercios.

Conceptualmente, prefiere el procedimiento de las Comisiones Mixtas porque fuerza a que la ley sea producto del acuerdo y no del desacuerdo. Señala que, en cambio, con el sistema de las insistencias puede haber ley cuando mayores sean las divergencias entre las Cámaras, y no haberla cuando existan discrepancias mínimas, lo cual le parece contradictorio con la esencia misma de la ley, que debe ser la declaración de la voluntad general.

La señora BULNES manifiesta que tiene dudas en cuanto a la conveniencia de proponer alternativa en esta materia.

Cree que el sistema de Comisión Mixta propuesto por el señor Carmona es bueno pero incompleto, por cuanto no habría ley si en esa comisión no existiera mayoría. Por lo tanto, se declara partidaria de buscar una solución al empate que se produce entre ambas Cámaras antes de decidir sobre la proposición de alternativa, solución que el señor Bertelsen quiere entregar al Presidente de la República, mientras que ella estima que tal vez sería mejor que partiera del Congreso.

El señor ORTUZAR (Presidente) expresa que la fórmula que más le agrada es que haya ley: primero, cuando exista mayoría en ambas Cámaras; segundo, si en el Senado se cuenta con los tres quintos y con un tercio más uno en la Cámara; tercero, en caso de desacuerdo se designarían Comisiones Mixtas.

El señor CARMONA explica que su sistema es equilibrado porque la iniciativa para proponer leyes no se la da al Senado sino a la Cámara de Diputados y al Presidente de la República, quien, además, contaría con facultades especiales para el caso de que la mayoría de la Cámara le rechazara un proyecto.

El señor ORTUZAR (Presidente) plantea el caso de un proyecto de ley enviado por el Presidente de la República a la Cámara, cuya mayoría no desea que haya ley en esa materia, y consulta cómo logrará su aprobación si no es a través de la Comisión Mixta.

Afirma que la determinación de si hay ley siempre queda entregada a la mayoría de la Cámara, incluso contra la voluntad del Presidente de la República y del Senado.

El señor CARMONA entiende que el problema Se puede producir en el siguiente caso: cuando el Presidente de la República no tiene mayoría en la Cámara pero sí en el Senado. En consecuencia, por obligación constitucional, envía el proyecto a la Cámara, la cual lo desecha en su totalidad. El Presidente pide, entonces, que pase al Senado. El Senado lo aprueba, en general, por simple mayoría y pide a la Cámara que empiece a conocerlo. Si ella no reúne los dos tercios, habrá ley. En caso contrario, al Jefe de Estado no le quedaría otra solución que disolver la Cámara de Diputados.

El señor ORTUZAR (Presidente) indica que está de acuerdo en ese punto, pero que su preocupación es qué ocurre cuando un proyecto, totalmente inservible, vuelve al Senado.

El señor CARMONA explica que el Senado le introduce modificaciones y que, si esas enmiendas son rechazadas por la Cámara, el proyecto va a la Comisión Mixta.

Destaca que sólo en ese caso se puede producir la situación planteada por el señor Ortúzar, problema que tiene arreglo porque el Presidente de la República, reitera, puede disolver la Cámara de Diputados.

Piensa que por un caso no se puede perturbar todo el sistema.
El señor GUZMAN señala que es partidario de sugerir alternativa sólo cuando en la Comisión haya disidencia de tres miembros.

Se inclina resueltamente por la fórmula de las insistencias y concuerda con el señor Carmona en el procedimiento para el despacho de un proyecto en general, cuando se produce el rechazo, ya sea por parte de la Cámara de origen o de la revisora.

Destaca que su proposición tiende fundamentalmente a evitar el debilitamiento del sistema presidencial chileno y una factible paralización legislativa que conduzca a un quiebre institucional. Comparte la opinión de que no debe haber ley si la Cámara de Diputados desecha la iniciativa del Presidente de la República por dos tercios de sus miembros presentes, y si tal rechazo es simplemente por mayoría, se inclina por que el Senado pueda hacer prevalecer su criterio por las tres quinta partes de sus miembros presentes. Estima que en seguida si la Cámara reúne dos tercios de sus miembros presentes, para insistir en su predicamento, no debe haber ley sobre la materia. Al respecto, sugiere sustituir, en el inciso segundo del artículo 50 de la Constitución vigente, el término “dos terceras partes” por “tres quintas partes”.

El señor CARMONA estima que en el caso planteado cabe la siguiente alternativa: o se forma una Comisión Mixta o, a petición del Presidente de la República, el Senado se pronuncia sobre el particular, prosperando la iniciativa presidencial si esta Corporación la aprueba por los dos tercios de sus miembros presentes.

El señor BERTELSEN considera que en muchos casos el sistema de las insistencias no rompe el inmovilismo legislativo y que únicamente la Comisión ha tomado en cuenta la hipótesis de que el Presidente de la República desea legislar con el Senado, y no con la Cámara, lo que sería perfectamente posible si se tiene presente que tanto los Diputados como el Primer Mandatario se elegirán en un mismo acto eleccionario. Estima bastante acertada la proposición del señor Carmona y no cree de frecuente ocurrencia la situación expuesta por el señor Guzmán. Por otra parte, le parece exagerado establecer cuatro sistemas de mayoría en la Constitución: simple, absoluta, tres quintos y dos tercios.

El señor GUZMAN concuerda con el señor Bertelsen en que no es posible impedir del todo el inmovilismo legislativo, y aclara que por ello modificó su proposición anterior en el sentido de establecer los tres quintos como quórum de insistencia del Senado, pero que la Cámara por los dos tercios podría hacer prevalecer su criterio para que no haya ley. Esta sugerencia tiende a atenuar los riesgos de un inmovilismo excesivo, teniendo presente la posibilidad de un conflicto de opiniones que desemboquen en una paralización legislativa. Concuerda con la idea de encomendar a Comisiones Mixtas la solución de algunos problemas, y de que el Presidente de la República, ante un eventual fracaso de aquéllas, pueda buscar otra fórmula para resolverlos, como una tesis opcional. Al respecto, reitera sus dudas sobre las soluciones propuestas, pues al recurrir el Ejecutivo en forma unilateral al Senado, el cual podría aprobar un proyecto por los dos tercios de sus miembros, se produciría el hecho mencionado por el señor Bertelsen en el sentido de que la ley tendría origen en el desacuerdo máximo entre ambas ramas del Parlamento.

El señor CARMONA apunta que, en ese caso, debe considerarse el veto.

El señor GUZMAN advierte que el veto es, en el fondo, un medio para impedir que haya ley, pues aunque existe el veto aditivo, su aprobación requiere superar grandes exigencias. Como se trata de evitar paralogizaciones indebidas en la formación de las leyes, se declara partidario de exigir los tres quintos del Senado y un tercio más uno de la Cámara. Repite que si el Senado da su aprobación a una iniciativa mediante tal quórum, la Cámara sólo podría rechazarla por los dos tercios, en cuyo caso no habría ley.

El señor ORTUZAR (Presidente) adhiere, en principio, a la proposición del señor Carmona por estimar que guarda consonancia con el criterio establecido para

el caso de que la Cámara rechace un proyecto en general. Señala que, al igual que en esas circunstancias, y para evitar que se produzca un inmovilismo legislativo y político cuando la Cámara rechace las enmiendas introducidas por el Senado a un proyecto que ha tenido origen en aquélla, el Presidente de la República, por considerar que la ley en cuestión es indispensable para gobernar, puede solicitar que pase al Senado, antes de la formación de una comisión mixta.

El señor CARMONA recalca que si el Primer Mandatario no hace uso de tal facultad, se formaría una Comisión Mixta.

El señor BERTELSEN insiste en que el inmovilismo se producirá cuando el Jefe del Estado esté de acuerdo con la mayoría de la Cámara de Diputados, por haber sido ambos elegidos en forma simultánea, y el Senado se pronuncie negativamente. Añade que esta situación no podrá superarse ni siquiera con los dos tercios de la Cámara de Diputados, y estima conveniente que en tal evento no haya ley, máxime que no siempre los problemas de los países se resuelven legislando.

El señor ORTUZAR (Presidente) manifiesta que hay acuerdo sobre la proposición y sólo restaría fijar si el Senado precisará contar con los dos tercios, o los tres quintos.

El señor GUZMAN hace notar que falta por dilucidar lo relacionado con el quórum final para la formación de la ley cuando se ha producido la acción del Presidente de la República. Al respecto, considera que no se puede negar a la Cámara la facultad de impedir la aprobación de una ley cuando sean contrarios los dos tercios de sus miembros, y que lo lógico es que, usada tal facultad por el Presidente de la República, la cuestión pase primero al Senado, donde, si cuenta con los votos de sus tres quintas partes para aprobarlas, así resulte, a menos que la Cámara insista en su rechazo .por los dos tercios, debiendo prevalecer el criterio del Senado en el caso de que no se logre en ella tal mayoría.

Declara que él se opone a la alternativa de que la iniciativa sea aprobada en el Senado aun con un quórum determinado, pues significaría hacerlo en circunstancias de que podrá estar el voto contrario de los dos tercios de la Cámara, en lo que nadie está de acuerdo. Dice que, aceptado tal criterio, faltaría por determinar el quórum que debería exigirse al Senado para darle su respaldo, antes de que el proyecto pase a su opción final a la Cámara.

El señor CARMONA no concuerda en que sólo se exija una mayoría de dos tercios cuando la cuestión deba resolverse conforme al criterio del Presidente de la República y del Senado.

El señor ORTUZAR (Presidente) advierte que respecto de la materia en debate hay dos soluciones: la propuesta por el señor Carmona, en el sentido de que si el proyecto vuelve al Senado y éste insiste en sus modificaciones por los dos tercios, la Cámara no puede decir que no, ni aun por los dos tercios; y la propuesta por el señor Guzmán, en el sentido de que si el Senado insiste por las tres quintas partes de sus miembros, vuelve a la Cámara de Diputados, donde, si ésta lo rechaza por dos tercios o más, no habría ley.

El señor CARMONA estima que habría ley, porque se trata sólo de adiciones o correcciones del Senado. Añade que el sistema de que el Presidente de la República imponga su criterio con los dos tercios del Senado constituirá la mejor mecánica para que la Cámara no desnaturalice la ley y para que se apresure a formar la Comisión Mixta.

La señora BULNES reconoce que con el sistema propuesto por el señor Carmona se mantiene en su integridad el funcionamiento de las Comisiones Mixtas, quedando rechazado el de las insistencias.

El señor ORTUZAR (Presidente) advierte que la señora Bulnes está en un error.

La señora ROMO considera que, siendo el problema tan complejo, se podría obtener la asesoría de algún técnico en legislación comparada.
La señora BULNES declara estar en lo cierto cuando sostiene que hay ley en el caso de producirse dos mayorías; que también la hay cuando, de no producirse tales mayorías, se forman Comisiones Mixtas, a menos que el Presidente de la República recurra a su facultad y mande el proyecto al Senado. Añade que en tal caso no se forma la Comisión Mixta, lo que origina la duda respecto de qué trámite sigue el proyecto.

Cree conveniente mantener el sistema propuesto por el señor Carmona, pues en el momento en que la Cámara de Diputados sepa que el Senado puede aprobar una determinada disposición por los dos tercios, buscará todos los mecanismos posibles para ir a la Comisión Mixta y solucionar el problema con sus parlamentarios. Expresa su deseo de completar la proposición del señor Carmona en el sentido de mantener la atribución presidencial aun cuando el proyecto sea rechazado en la Comisión Mixta, tal como ocurre en el sistema francés, abriendo una posibilidad de solución por parte del Ejecutivo, pues de lo contrario teme que ocurra lo que expresó con anterioridad en cuanto a que la Cámara de Diputados busque la solución en la Comisión Mixta.

El señor ORTUZAR (Presidente) hace presente que hay dos proposiciones planteadas: la primera se refiere a que si se trata de un proyecto que tuvo su origen en el Ejecutivo y la Cámara rechaza las modificaciones introducidas por el Senado, el Presidente de la República tenga la facultad de pedir que pase al Senado, el que puede insistir o por dos tercios, como lo propone el señor

Carmona, y en cuyo caso la Cámara de Diputados no tiene nada más que decir, o por los tres quintos, como lo sugiere el señor Guzmán, en cuyo caso vuelve a la Cámara de Diputados, que puede rechazarlo por los dos tercios —tal como hoy día lo consigna el artículo 50, inciso segundo, de la Constitución de 1925— y no hay ley al respecto.

El señor BERTELSEN advierte que en tal caso prevalece el criterio de la Cámara de Diputados, y se llega a lo contrario de lo que se desea alcanzar.

El señor GUZMAN considera que la proposición de la señora Bulnes es paralela a lo que se trata de resolver, y consiste en si el Presidente de la República debe tener la facultad de recurrir al procedimiento en cuestión inclusive después del fracaso de la Comisión Mixta, o antes de que ésta se pronuncie, cosa que requiere análisis, pues se puede desvirtuar el sistema. Piensa que es más expedito otorgarle la facultad para que se pronuncie antes, pero, como señalaba la señora Bulnes, si lo que se desea es que la Comisión Mixta solucione el conflicto con la intervención de ambas Cámaras, es un hecho que ella trabajará bajo la amenaza de que el Primer Mandatario en cualquier instante recurra al procedimiento de enviar el proyecto al Senado con el objeto de romper el inmovilismo provocado por la Comisión Mixta.

Afirma que se está al borde de solucionar la alternativa de que el Presidente de la República use el mecanismo antes del pronunciamiento de la Comisión Mixta, que puede ser analizado como una variante de la proposición de la señora Bulnes, caso en el cual se muestra partidario de que el Senado deba aprobar por tres quintos y, si no se obtiene ese quórum o si la Cámara de Diputados lo rechaza por dos tercios de sus miembros, simplemente no hay ley sobre ese punto, a lo cual no se opone.

Cree conveniente resolver primero si se prefiere que el Presidente de la República obtenga ley usando este recurso con los dos tercios del Senado, o con las tres quintas partes de él. Estima que los dos tercios del Senado es un quórum muy alto e inconveniente por ser difícil de reunir y, aun cuando lo obtenga, puede resultar injusto o insuficiente por estar enfrentado a la totalidad de la Cámara de Diputados que rechaza ese criterio. Piensa que acerca más los criterios su proposición en cuanto a exigir al Senado los tres quintos, y dar a la Cámara de Diputados la posibilidad de rechazar por dos tercios, lo que equivale a decir que con tres quintos del Senado y un tercio más uno de la Cámara de Diputados se forme ley.

El señor ORTUZAR (Presidente) desea, antes de pronunciarse por la proposición del señor Carmona, que resulta clara y simple, dilucidar si puede haber ley teniendo en contra a la unanimidad de la Cámara de Diputados.

El señor LORCA piensa que se desvirtúa el procedimiento de la Comisión Mixta

con todo el sistema propuesto.

El señor GUZMAN hace presente que la Comisión Mixta se forma ante dos situaciones: en el despacho general de la ley, y cuando el Presidente de la República no obtiene el quórum de tres quintos en el Senado y sólo tiene mayoría, caso en el cual tratará de que se vaya a la Comisión Mixta y de convencer a sus miembros de la necesidad de formar ley con la mayoría de ambas Cámaras, Piensa que la única posibilidad de "saltarse" el procedimiento de la Comisión Mixta radica en el hecho de que el Presidente de la República tenga la seguridad de contar con los tres quintos del Senado y de que no tendrá a los dos tercios de la Cámara en contra, de manera que, al contrario da lo que teme el señor Lorca, estima que no se desvirtúa el sistema de la Comisión Mixta.

La señora BULNES insiste en su proposición por considerarla más acorde con el criterio que ha inspirado el sistema de la Comisión Mixta, pues en este caso se trata de la aprobación de la ley por las mayorías reales, o por el sistema de las insistencias que, como el señor Lorca, lleva indefectiblemente a obtener leyes de mala técnica legislativa, en que se pierde su conceptualización, en que se suscitan diversos problemas políticos, y lleva al Parlamento a trabajar ya no en materias técnicas, sino en acuerdos políticos. Considera evidente que la Comisión Mixta debe estar antes que la facultad presidencial.

El señor ORTUZAR (Presidente) observa que ése es un problema que puede resolverse por separado, como dijo el señor Guzmán. Consulta a la señora Bulnes si prefiere la proposición del señor Carmona o la del señor Guzmán en el caso de que la Comisión Mixta fracase y el Presidente de la República haga uso de su facultad.

La señora BULNES opina que es muy distinto ejercer esa atribución a posteriori, cuando la Cámara de Diputados está enterada de la mayoría producida en el Senado y de que, si no logra acuerdo en la Comisión Mixta, la iniciativa se convertirá en ley.

El señor ORTUZAR (Presidente) señala que, en el supuesto de que no haya acuerdo en la Comisión Mixta y de que la intervención del Primer Mandatario sea a posteriori, este último, de acuerdo con la sugerencia de la señora Bulnes, podría pedir que el proyecto pase al Senado.

La señora BULNES manifiesta que el Ejecutivo tendría atribuciones para entregar la redacción del texto a una de las Cámaras. Agrega que estaría por verse a cuál de ellas y que podría considerarse la posibilidad de que pueda escoger.

El señor BERTELSEN cree que, si se acepta la insistencia en esta materia,

deberá introducirse después en todas.

Recuerda que lo que está en estudio son los proyectos de ley originados en la Cámara de Diputados y aprobados por ésta y que han sido adicionados o corregidos en el Senado, de modo que existiría acuerdo entre ambas ramas del Congreso sobre la idea de legislar, pues, en el caso contrario, habrían operado los supuestos anteriores del memorándum presentado por el señor Carmona. Expresa que, si la Cámara aprueba las adiciones o correcciones del Senado, habría ley y no se produciría problema alguno, y que la solución que más lo satisface, en la eventualidad de que lo anterior no ocurra, es la formación de una Comisión Mixta, cuyo fracaso determinaría que no haya ley.

Observa que este punto no es medular, sino de detalle. Insiste en que el inmovilismo vendrá porque el Senado —en lo que está de acuerdo— podrá detener los proyectos de ley aprobados, incluso, por el Presidente de la República y por la Cámara de Diputados.

El señor ORTUZAR (Presidente) dice que, en ese caso, no formularía objeciones, pero que sí considera grave el otro inmovilismo que puede provocar la mayoría de la Cámara de Diputados.

El señor BERTELSEN opina que, si se trata de la creación de un servicio público, ello sólo se produciría, por ejemplo, respecto de la aprobación del nombramiento de un directivo.

El señor GUZMAN reconoce una distinta aproximación del señor Bertelsen a un importante aspecto del problema, pues éste atribuye mayor trascendencia al despacho particular de la ley. Señala que depende de cómo se hagan las cosas en definitiva el que una iniciativa resulte buena o mala y que, a veces, eso deriva de ciertos detalles y definiciones muy precisos, como ocurriría en el caso de un impuesto muy beneficioso hasta cierta tasa y que fuera perjudicial con una superior. Manifiesta que, como se esbozó en la sesión pasada, puede tratarse de un problema que se refiera a lo medular de un proyecto y que tenga lugar cuando la Cámara, habiéndolo rechazado en general, lo esté conociendo otra vez en particular, porque así se impondrá a la mayoría del Senado sin contar con los dos tercios necesarios para desecharlo nuevamente en general y podrá modificar todos sus artículos fundamentales.

Sostiene que esta definición no es una simple cuestión de detalle, sino que apunta a aspectos vitales de la vida legislativa del país. Cree que la fórmula discutida es una combinación de los mejores aspectos del régimen de las Comisiones Mixtas con los de la insistencia y que las soluciones de equilibrio suelen ser más positivas que las que ofrecen un solo mecanismo doctrinario.

Insiste en que se resuelvan los puntos concretos que se estaban tratando: si el

Ejecutivo puede o no puede romper la posible paralización de las Comisiones Mixtas —entiende que eso se aprobó—, pues ya hay elementos de juicio para resolver; si puede hacerlo antes o después, o bien, antes y después; y qué destino tendrá el proyecto cuando el Presidente haga uso de esta facultad, pues reitera la inconveniencia de que una ley se despache contra la voluntad de los dos tercios de la Cámara, lo que la haría vulnerable ante la opinión pública.

El señor ORTUZAR (Presidente) plantea si el Presidente de la República tendrá la atribución de enviar el proyecto al Senado antes o después de que se haya reunido la Comisión Mixta.

Señala que el inconveniente de darla después es que podría dilatarse demasiado su ejercicio y perderse muchos días en el caso de una ley importante.

El señor CARMONA manifiesta que, si bien el Presidente de la República puede echar mano del recurso sólo cuando la Comisión Mixta no ha llegado a ningún resultado, no es menos cierto que también tiene la posibilidad de hacer presente la urgencia.

El señor ORTUZAR (Presidente) considera interesante la idea expresada por la señora Bulnes en cuanto a dejar libertad al Jefe de Estado para que, según sea la naturaleza del asunto, recurra a este procedimiento antes o después de constituida la Comisión Mixta.

El señor GUZMAN expone que, si a través del procedimiento de la urgencia se puede obviar la dilación excesiva del proyecto en el Congreso e impedir así los inconvenientes que ella genera, prefiere que el Presidente de la República ejerza la facultad sólo al final, cuando haya fracasado la Comisión Mixta, solución que, en doctrina, le parece la mejor.

El señor LORCA considera, por su parte, que esa solución concilia perfectamente el sistema de las Comisiones Mixtas con las insistencias, porque permite intentar primero la armonización de las posiciones encontradas.

El señor BERTELSEN concuerda con la fórmula sugerida por el señor Guzmán, en razón de ser más congruente con el sistema propuesto originalmente por el señor Carmona, según el cual la ley debe obtenerse por consenso, por acuerdo, de ambas Cámaras. Le cabe, sí, la duda acerca de cuál será la forma como el Presidente de la República podrá requerir el pronunciamiento del Senado cuando no haya acuerdo en la Comisión Mixta y sobre qué texto.

El señor CARMONA precisa que, indudablemente, tendrá que ser cuando no haya acuerdo en la Comisión Mixta.

El señor BERTELSEN apunta que, en ese caso, se correrá el riesgo de que no haya ley.

El señor CARMONA conviene en que así puede ser; pero considera que ello puede favorecer la posición del Presidente de la República cuando tenga mayoría en la Cámara de Diputados y el Senado introduzca en un proyecto correcciones o adiciones que no sean de su agrado.

—Se aprueba, por mayoría, la proposición de la señora Bulnes, en los términos señalados por el señor Guzmán, esto es, en el sentido de que el Presidente de la República podrá ejercer la atribución después de que la Comisión Mixta se haya constituido y haya fracasado en la búsqueda de acuerdo.

El señor ORTUZAR (Presidente) somete a debate la resolución de lo que corresponderá establecer para el caso de que el Presidente de la República haga uso de su facultad y el proyecto vaya al Senado.
El señor GUZMAN reitera su proposición de que, si el Senado reúne los tres quintos de sus miembros para aprobar un precepto, la Cámara sólo podrá rechazarlo por los dos tercios de los suyos.

El señor ORTUZAR (Presidente) encuentra que la fórmula guarda armonía con el principio de que la ley sea el producto de la voluntad de las dos ramas del Congreso e indica que, de otro modo, el criterio del Senado podría prevalecer inclusive contra la unanimidad de la Cámara.

Los señores CARMONA y BERTELSEN y la señora BULNES expresan no estar de acuerdo con la proposición del señor Guzmán y preferir que la concurrencia de los dos tercios del Senado zanje definitivamente el problema.

El señor BERTELSEN insiste en que la presión y el descrédito se producirán cuando el Presidente de la República y la Cámara de Diputados estén de acuerdo en un proyecto de ley y esa iniciativa sea rechazada por el Senado. Cree que será muy difícil que la opinión pública acepte esa situación y que ello hará muy impopular al Senado.

Indica que de todas maneras está convencido de la necesidad de establecer la disposición.

El señor ORTUZAR (Presidente) pone en votación las dos proposiciones.

El señor LORCA destaca que se quiere dar una preeminencia extraordinaria al Senado y, por otro lado, formar Comisiones Mixtas para que haya consenso, lo cual le parece un contrasentido enorme.

La señora BULNES estima que, si se vuelve al sistema de las insistencias, no

tiene sentido formar Comisiones Mixtas. Se inclina por el sistema de las Comisiones Mixtas con la facultad presidencial de enviar el proyecto al Senado.

El señor ORTUZAR (Presidente) declara aprobada la proposición del señor Guzmán por 4 votos contra 3, sin perjuicio de que después se estudie mejor el asunto para ver si se encuentra otra solución.

La señora BULNES piensa que, dada la duda que asiste a todos los miembros de la Comisión, sería interesante considerar la posibilidad de mantener el sistema de la Constitución de 1925.

—Se levanta la sesión.

ENRIQUE ORTUZAR ESCOBAR,
Presidente.

RAFAEL LARRAIN CRUZ,
Prosecretario.

REPUBLICA DE CHILE

Actas Oficiales de la Comisión de Estudio de la Nueva Constitución Política de la República

SESION 352ª, CELEBRADA EN MARTES 18 DE ABRIL DE 1978

Prosecución del análisis de los conceptos constitucionales básicos sobre el Congreso Nacional; composición del Senado y de la Cámara de Diputados; requisitos para ser parlamentario; inhabilidades; incompatibilidades; cesación en el cargo; inhabilitación de candidaturas; fuero e inviolabilidad parlamentaria.

La Comisión se reúne bajo la presidencia del señor Enrique Ortúzar Escobar y con asistencia de sus miembros señores Raúl Bertelsen Repetto, Juan de Dios Carmona Peralta, Jaime Guzmán Errázuriz, Gustavo Lorca Rojas, y señoras Luz Bulnes Aldunate y Alicia Romo Román.

Actúan de Secretario, don Rafael Eyzaguirre Echeverría y de Prosecretario, don Rafael Larraín Cruz.

El señor ORTUZAR (Presidente) declara, en el nombre de Dios, abierta la sesión.

ORDEN DEL DIA

CONGRESO NACIONAL

El señor GUZMAN expone que en el estudio que elaboró llegó a las siguientes conclusiones: que el Congreso Nacional debe estar integrado por dos ramas, la Cámara de Diputados y el Senado; que la Cámara se compondrá de un número fijo de miembros determinado por la amplitud que dé a la representación territorial el sistema electoral que en definitiva se adopte, y que el Senado se integraría por treinta Senadores nacionales, elegidos por un Colegio Electoral Único, y los quince restantes, en la forma ya acordada en sesión anterior.

—Se aprueban.

El señor GUZMAN agrega que para ser elegido Diputado se requiere ser ciudadano con derecho a sufragio, haber cumplido con la Enseñanza Media y tener 21 años de edad. Dice que él y el Presidente de la Comisión no son partidarios de exigir sólo la Enseñanza Básica, considerando la responsabilidad que conlleva la actuación como legislador. Señala que, en el caso de los Senadores, se establecen las mismas exigencias, salvo la de la edad, que sería de 35 años.

El señor ORTUZAR (Presidente) informa que tanto el Presidente de la República como la señorita Ministro de Justicia, estiman que una persona que únicamente haya completado la Enseñanza Básica no se encuentra capacitada para desempeñar la función legislativa, criterio que comparte.

El señor LORCA expresa que la exigencia de haber cumplido con la Enseñanza Media para ser Diputado o Senador no es de carácter "elitista" o restrictivo, porque el número de ciudadanos que ha completado este nivel educacional ahora es amplio. Por eso, se inclina por exigir el requisito de haber terminado de cursar la Enseñanza Media.

El señor BERTELSEN concuerda con lo expresado por los señores Ortúzar y

Lorca por estimar que la enseñanza media es el requisito mínimo que puede exigirse a quienes tendrán la tarea de legislar, la cual por su seriedad requiere contar con ciertos conocimientos y capacidad de discernimiento.

La señora BULNES se declara también partidaria de dicha exigencia, considerando especialmente el argumento dado en sesiones anteriores por el señor Díez, en el sentido de que un número superior a cien mil jóvenes rinde cada año la prueba de aptitud académica.

—Se acuerda exigir la enseñanza media, como requisito mínimo de estudios, a los postulantes al Parlamento.

Ante una consulta respecto de la edad, el señor GUZMAN responde que se acordó 21 años para los candidatos a Diputados, y 35 en el caso de los Senadores. Recuerda que juntamente con los señores Ortúzar y Díez estimaron que, teóricamente, debiera exigirse 25 años para los primeros, pero que decidieron mantener el requisito anterior al observar que, salvo el caso cte personas de condiciones muy relevantes y precoces, muy pocos habían llegado a la Cámara con edades entre 21 y 25 años. Anota que constituiría también un factor negativo elevar dicha exigencia en un mundo que tiende cada vez más hacia la juventud, sobre todo tomando en consideración que una persona sin la madurez suficiente contará con muy pocas probabilidades de ser elegida. En cuanto al argumento relacionado con el término de la carrera universitaria, piensa que en tal caso habría que elevar la edad a los 30 ó 35 años, medida que causaría pésima impresión en la opinión pública y no se ajustaría a la práctica constitucional moderna.

El señor ORTUZAR (Presidente) teme que el hecho de establecer como requisito los 21 años contribuye a politizar prematuramente a la juventud universitaria en una edad que debiera estar entregada fundamentalmente a su formación. Señala que aun cuando las razones dadas por el señor Guzmán son valederas, no se opondría a la fijación de los 25 años, si así lo estimara la mayoría.

El señor LORCA apoya la tesis de los 21 años por estimar que de otra manera se estaría retrocediendo en la historia política del país. Sostiene que la exigencia de la enseñanza media constituye ya un paso importante, y que la politización universitaria no podrá evitarse con limitaciones de edad.

El señor GUZMAN opina que la politización se produce más bien por obra del derecho a voto que por el derecho a ser elegido, y destaca que la razón doctrinaria y práctica que lo indujo a apoyar los 21 años como la edad mínima para votar fue precisamente la de no producir la politización juvenil, tanto en la Universidad como cuando deben cumplir el servicio militar. Reitera que el derecho a ser elegido no constituye un elemento de peso en este aspecto, y

teme que una exigencia mayor se tomaría como una posición regresiva.

El señor ORTUZAR (Presidente) insiste en que, si bien es cierto que son los menos quienes se interesan en ser elegidos, son ellos precisamente los que promueven la politización en las universidades.

El señor LORCA considera lícito que la juventud exprese sus inquietudes, y piensa que este hecho no debe provocar temor alguno.

El señor ORTUZAR (Presidente) aclara que no se trata de impedir a la juventud que se manifieste en ese aspecto, sino de que en tal período se consagre fundamentalmente a su formación. Advierte, en todo caso, que adhirió a la proposición de los 21 años, y que se ha limitado a expresar sus reservas.

El señor BERTELSEN dice que aun cuando muchos en su fuero interno concuerdan con los 25 años, debe considerarse que, por las razones ya mencionadas por el señor Guzmán, no es posible adoptar una decisión en este sentido, sobre todo al considerar lo que al respecto estableció la Constitución de 1925 y de que en la Consulta Nacional votaron los mayores de 18 años.

—Se acuerda exigir 21 años en el caso de los Diputados, y 35 en el de los Senadores.

El señor GUZMAN hace notar que existe un acuerdo anterior en el sentido de procurar que los candidatos a Diputados tengan residencia o domicilio en la región a la cual pertenezca la agrupación o circunscripción electoral por la cual postulan, motivo por el cual estima que la disposición pertinente debería ser precisada con ocasión de lo que se apruebe en definitiva.

—Queda aprobada en principio la idea, sin perjuicio de una posterior revisión.

El señor GUZMAN declara que con respecto a las inhabilidades parlamentarias se propone que no puedan ser elegidos Diputados ni Senadores los Ministros de Estado, los Intendentes, los Gobernadores y los Alcaldes, sin hacer distinción, en lo que atañe a estos últimos, entre su condición de elegidos popularmente o designados por el Presidente de la República. Añade que tal proposición de inhabilidades se hace en los términos señalados, con el objeto de desligar completamente la influencia de aquellos cargos en su eventual utilización para fines electorales. Añade que se mantendría la inhabilidad para los magistrados de los Tribunales Superiores de Justicia, los jueces de letras y funcionarios que ejerzan el Ministerio Público, y se agregaría como inhabilidad el desempeñar un cargo directivo de orden gremial, ya sea en el campo empresarial, laboral, profesional o estudiantil.

Da a conocer que respecto de los Ministros de Estado la inhabilidad se

extendería a quien ha desempeñado el cargo en los seis meses anteriores a la elección.

Señala que el Comité no abordó el tema de si acaso la inhabilidad para los Intendentes, Gobernadores y Alcaldes sería general —en la forma como está actualmente— o relativa, referente sólo a la región en que tales funcionarios hubieren desempeñado sus cargos y donde se podría suponer que podrían utilizar indebidamente su influencia para captar electorado, estimando menos engorrosa la inhabilidad general, desde el punto de vista práctico, pero existiendo dudas desde el punto de vista conceptual si debiera ser así, duda que cobra mayor importancia, a su juicio, con el plazo de cuatro años que se propone desde que haya dejado el cargo.

Recuerda que en el Comité hubo en principio acuerdo para no mantener la causal de inhabilidad establecida en el actual Nº 4 del artículo 28 de la Constitución de 1925, referente a las personas naturales y a los gerentes o administradores de personas jurídicas o sociedades que tienen o caucionen contratos con el Estado, dada la importancia que han adquirido actualmente las personas que llevan a cabo esos contratos, y eventualmente considerarlo como una causal de cesación en el cargo para la persona que lo hace siendo parlamentario, sin constituir causal de inhabilidad si eso ha sucedido antes, porque no puede presumirse que de allí se derive una utilización indebida de la influencia para ser elegido parlamentario.

Advierte que en lo referente a los dirigentes gremiales, no se abordó un punto específico, por lo cual debe haber un pronunciamiento de la Comisión, en cuanto a incluir o no incluir a los dirigentes vecinales, dejando establecido que, a su juicio, no debiera existir tal inhabilidad, porque sería ir muy lejos y porque además los organismos de tipo vecinal tienen una connotación distinta de los de índole gremial.

El señor ORTUZAR (Presidente) dice que hay tres aspectos sobre los cuales habría necesidad de un pronunciamiento: el primero, en relación con la inhabilidad que pudiera afectar a los Intendentes, Gobernadores y Alcaldes, a los Magistrados e incluso a los dirigentes gremiales, en el sentido de si ella debe entenderse como absoluta o relativa.

Cree posible que en la actualidad, con la rapidez con que los hechos importantes se difunden en el país a través de los medios de comunicación social, si una persona quiere hacer demagogia en su cargo y pretende ser elegido por una región determinada, o a nivel nacional, lo va a lograr, razón por la cual se inclina porque la inhabilidad sea absoluta, pues de lo que se trata es de evitar que estos cargos puedan servir de inicio a una carrera política y que las funciones se desnaturalicen.

La señora BULNES expresa sus dudas en cuanto a que la inhabilidad sea relativa en el primer caso, pues considera que funcionarios como intendente y gobernadores, respecto de los cuales se plantea la inhabilidad absoluta o relativa, son agentes directos del Ejecutivo, y teme que, de ser elegidos, se produzca una confusión entre los distintos órganos del Estado. Piensa, asimismo, que con el sistema de la inhabilidad relativa se estaría rompiendo el principio de separación de Poderes que se ha acordado mantener.

Por otra parte, considera excesivo e injustificado el plazo de cuatro años porque la inhabilidad está planteada de manera que la persona que ejerza un cargo público no pueda ser elegida. En su opinión, seis meses como máximo le parece razonable e, inclusive, hasta no pondría plazo alguno. Respecto de la posibilidad de no considerar a los dirigentes vecinales en las inhabilidades, estima que habría que considerarlos en las incompatibilidades, con el objeto de establecer la separación entre esas funciones y las que se ejercen en el Parlamento.

El señor ORTUZAR (Presidente) somete al examen de la Comisión el primer punto, que dice relación con el plazo, y si la inhabilidad debe ser relativa o absoluta. Cree que acortar el plazo a dos años podría ser una solución para que fuera de carácter absoluto.

El señor LORCA considera que la razón fundamental de la institución en estudio es que no se use un cargo público o la influencia que emane de él para conseguir una posición política, y estima perfectamente lícito que una persona que ha ejercido una función pública por encargo del Ejecutivo y desarrollado una labor de bien público, pueda iniciar una carrera política, no inmediatamente después de cesar en su cargo, sino luego de un período razonable. Recuerda que inclusive existió una ley que determinaba que los Alcaldes y Gobernadores debían dejar sus cargos un año antes de una elección con el objeto de velar por la honorabilidad de la función pública. No ve razón por la cual una persona que ha desempeñado con honorabilidad y decencia una función encomendada por el Ejecutivo no pueda aspirar legítimamente a entrar a la carrera política, pues de alguna manera tiene que iniciarse la gente en la vida política, y ello no se logrará cerrando las posibilidades a los dirigentes universitarios, a los gremiales o a los vecinales.

El señor ORTUZAR (Presidente) propone reducir el plazo a dos años.

La señora BULNES lo considera excesivo y sugiere reducirlo a Un año.
El señor ORTUZAR (Presidente) considera difícil que a la cesación de un cargo suceda inmediatamente una elección de Diputados o Senador, y cree que lo importante es que en el próximo comicio no se pueda postular.

El señor LORCA reitera que es esencial mantener el principio de moralidad

política, pero que no desea cerrar las posibilidades de aspirar a la vida pública a personas capaces que han desempeñado otras funciones, porque lo lógico es que llegue al Parlamento gente con esas cualidades.

El señor BERTELSEN estima que hay razones de moralidad pública más que de separación de Poderes que apoyan el principio, pues una persona deja de ser inhábil al momento en que renuncia a su cargo, y en ese momento inicia su campaña y aprovecha todo el prestigio que pueda haberle dado su posición. Considera excesivo el plazo de cuatro años y cree mejor buscar un término medio, que podría ser de dos años, con la excepción de los Ministros de Estado, para los cuales propone ampliarlo, por considerar peligrosa su influencia, sobre todo que postularán seguramente a Senadores.

Señala que un Ministro de Estado también puede usar indebidamente su cargo si desea llegar a ser Senador nacional, por lo que también fijaría en este caso un plazo de un año con la misma finalidad, sin que esto implique privar al Presidente de la República de libertad para designar a su Gabinete.

El señor ORTUZAR (Presidente) opina que podría ser un término de un año para los Secretarios de Estado y de dos años para los demás, manteniéndose las inhabilidades en términos absolutos.

El señor GUZMAN concuerda con la idea de señalar inhabilidades absolutas y un plazo de un año para los Ministros de Estado y de dos años para los Intendentes, Gobernadores y los Magistrados que menciona el Nº 3 del artículo 28 actual, pero solicita mantener el de cuatro años para los dirigentes gremiales. Al respecto, recuerda que el entonces Ministro del Trabajo, Sergio Fernández tenía una posición mucho más drástica respecto de la separación de las funciones políticas y gremiales cuando concurrió a la Comisión y que el Presidente del Consejo de Estado sustenta un pensamiento más estricto todavía, aparte que el Primer Mandatario también ha señalado por oficio la necesidad de una división tajante.

Aunque el sistema resulte engorroso, se declara partidario de que el plazo sea de cuatro años para los dirigentes gremiales y de dos años en los demás casos, con la salvedad de que sería de un año para los Ministros de Estado. Sin embargo, considera que los Alcaldes, si son elegidos, deben ceñirse a un término más prolongado, pues tiene que evitarse que el cargo se transforme en el primer peldaño de la carrera política.
Comprende lo molesto que es señalar tantos plazos, pero piensa que es mejor una disposición correcta que una demasiado fácil de redactar, pero que en definitiva traerá perjuicios. Agrega que aquí hay envuelto un problema de moralidad, en el sentido de que no pueden aprovecharse indebidamente los beneficios que otorga una función para acceder a un cargo parlamentario y de que no pueden utilizarse elementos ajenos a la naturaleza de las tareas

gremiales o comunales con la finalidad de constituir una plataforma política.

La señora BULNES señala que son muy atendibles las razones del señor Guzmán, pero que una disposición poco clara tiende a desacreditarse, fenómeno que se ha estudiado mucho en los últimos tiempos en la doctrina constitucional, y dice que comenzaría de inmediato la lucha por uniformar los plazos.

Sugiere que a los dirigentes comunales y gremiales, que cumplen determinado tipo de funciones, se les fije cierto término y que quienes se hayan desempeñado en organizaciones estatales se ciñan a uno distinto, con lo que se apreciaría instantáneamente la diferencia.

El señor CARMONA se pronuncia en contra de estas inhabilidades, porque en un país como Chile cuesta encontrar personas con espíritu público. Manifiesta que, incluso, lo pensaría mucho antes de establecerlas en el caso de los Ministros, porque es bueno que se impregnen con la función parlamentaria.

Se declara partidario de que quien sea candidato abandone su cargo gremial, de Secretario de Estado o de Alcalde, sin que pueda volver a ocuparlo si sale derrotado.

El señor ORTUZAR (Presidente) piensa que el precepto tiene mucha trascendencia, como lo ha demostrado la situación que vivió el país, pues su razón fundamental no es sólo de moralidad pública, sino evitar la politización de ciertas funciones o actividades que deben permanecer absolutamente al margen de algo semejante.
Añade que, si se desea sanear la vida política del país, resulta ineludible establecer estas inhabilidades, la más fundamental de las cuales es, en su concepto, la que dice relación a las funciones gremiales, sean ellas de carácter empresarial, profesional, laboral o estudiantil.

El señor CARMONA consulta si acaso se ha establecido la residencia como requisito para ser candidato a Diputado.

El señor ORTUZAR (Presidente) responde que, provisionalmente, se ha hablado de "residencia o domicilio en la Región", y no en la circunscripción electoral.

El señor CARMONA destaca que dicha exigencia constituye ya una limitación bastante fuerte.

El señor ORTUZAR (Presidente) hace hincapié en que el problema debe considerarse con la mayor profundidad, a causa de que está íntimamente relacionado con los malos hábitos políticos que, con justicia, han sido denunciados por diversos gobernantes. Piensa que si se permite que los

dirigentes de las actividades gremiales sean candidatos a Senadores o Diputados, se abrirán de nuevo las puertas a la politización de las mismas. Advierte que, si la Comisión no estableciera esta inhabilidad, tendría en su contra la opinión prácticamente unánime del Consejo de Estado, conocida como es la posición de su Presidente, don Jorge Alessandri, quien abogó por ella ya en 1960 y quien atribuye a esta disposición la mayor trascendencia entre todos los nuevos preceptos de la Constitución.

El señor LORCA llama la atención acerca de la conveniencia de incluir también en la inhabilidad a los dirigentes vecinales.

El señor ORTUZAR (Presidente) comparte la proposición del señor Lorca, en virtud de que, a su modo de ver, la politización de las actividades vecinales es un mal de tanta gravedad como la politización de las actividades gremiales.

El señor GUZMAN expone que, si bien en 1925 don Arturo Alessandri tuvo razón en sostener que no debían exagerarse las inhabilidades e incompatibilidades parlamentarias, en atención a que el país contaba con pocos elementos para atender estas funciones, la verdad es que ello no es válido al presente, en especial como fruto del progreso cultural de la ciudadanía. En estas circunstancias, en la alternativa de sopesar ventajas y desventajas de estas inhabilidades, opta por el beneficio de evitar la desnaturalización de las funciones, porque cree que éste ha sido el problema más grave que la democracia chilena ha enfrentado en el último tiempo y juzga que en lo futuro tendría mayor entidad que el de la eventual carencia de personas aptas o idóneas para llenar los cargos de congresistas, para los cuales, a su juicio, hay suficiente elemento humano en el país.

En conclusión, señala que si, por conveniencia didáctica y de presentación, se quiere simplificar y unificar los plazos, prefiere "nivelar por lo alto", esto es, exigir a todos el mayor de ellos, caso en el cual se inclina por uno de dos años para todos los que encarnen funciones públicas, incluidos los Ministros de Estado, y por uno de cuatro años para los dirigentes gremiales.

Por lo que toca a la extensión de la inhabilidad a los dirigentes vecinales, opina que ella dependerá fundamentalmente del ámbito territorial que se fije a las circunscripciones para la elección de Diputados. Por lo tanto, declara estar de acuerdo en aprobarla por ahora, en el entendimiento de que éstas serán geográficamente reducidas, pues en este caso, existiendo la misma razón que en los anteriores, debe existir también la misma disposición.

—Con el voto contrario del señor Carmona, se acuerda que la inhabilidad con relación a los cargos sea de dos años, y tocante a las funciones gremiales o vecinales, de cuatro.

El señor GUZMAN indica que la Comisión debe pronunciarse sobre el número 4° del artículo 28, que dice: "Las personas naturales y los gerentes o administradores de personas jurídicas o de sociedades que tienen o caucionan contratos con el Estado". Hace notar que el Subcomité que trabajó en esta materia y en la sesión pasada la Comisión, manifestaron dudas en cuanto a si en el mundo contemporáneo se justifica mantener dicha inhabilidad.

El señor ORTUZAR (Presidente) recuerda que la duda la planteó el señor Carmona, basado en que actualmente no hay ciudadano alguno que no esté celebrando contratos con el Estado.

El señor CARMONA hace resaltar que la redacción es equívoca.

El señor ORTUZAR (Presidente) estima que la solución radica, no en suprimir la norma, sino en redactarla en términos razonables, ajustándola a lo que el constituyente quiso decir.

El señor CARMONA se declara contrario a una redacción tan amplia como la actual, que se ha prestado a muchas dificultades, y sugiere una de excepción.

El señor GUZMAN propone rechazar de inmediato la idea de establecerla como causal de inhabilidad y considerarla posteriormente como causal de cesación en el cargo.

El señor ORTUZAR (Presidente) junto con aceptar una redacción excepcional, hace notar la carencia de plazo en el precepto y pregunta por qué si una de las personas citadas en él tiene un contrato importante con el Estado, no lo deja previamente a su presentación como candidato.

El señor CARMONA expresa que por eso es partidario de referir la norma a los candidatos a parlamentario.

El señor GUZMAN opina que eso podría ser incompatibilidad, pero en ningún caso inhabilidad.

El señor BERTELSEN cree que, en el caso de otro tipo de personas, la cuestión no es tan sencilla, y pregunta si un gerente de CODELCO, por ejemplo, podría hacer su campaña manteniendo toda la influencia que le da esa posición.

El señor GUZMAN aclara que, si bien el ejemplo es interesante se trata de un problema no comprendido en el número 49 del artículo 28 y que deberá analizarse inmediatamente después.

El señor BERTELSEN dice estar refiriéndose al espíritu de la disposición, concebida en el siglo XIX, cual era el de impedir que los comprometidos por su

propia actividad en la gestión de gobierno se presentaran como candidatos a parlamentario; y hace resaltar que su propósito es el de precisar qué personas caerían en esa situación, partiendo del hecho de que, por el incremento de la actividad estatal, prácticamente a diario la gente está contratando con el Estado. Por eso, cree necesario determinar si existe alguna actividad que inhabilite para presentarse como candidato al Congreso, o bien, enfocar el problema por la vía de las incapacidades o de las incompatibilidades.

El señor ORTUZAR (Presidente) considera negativo, desde el punto de vista de la imagen, que la Comisión aparezca recomendando suprimir la referida inhabilidad, y se inclina por llevarla a términos justos y razonables.

El señor LORCA, concordando con esa posición, hace notar la necesidad de precisar los términos en cuanto a la naturaleza jurídica del contrato y respecto de la entidad, basado en que la falta de precisión al respecto originó una serie de dificultades que dieron motivo a múltiples informes de las Comisiones de Constitución, Legislación y Justicia de la Cámara de Diputados y del Senado, pues en última instancia la norma se entendió referida a todo el sector público.

—Se encomienda al señor Carmona que, a base de sus expresiones, que interpretan el sentir mayoritario de la Comisión, estudie la forma de concretar el precepto en términos razonables, a fin de que aquélla no aparezca lisa y llanamente eliminando la inhabilidad.

El señor GUZMAN dice que, en seguida, hay que pronunciarse sobre si estas inhabilidades deben extenderse a los Senadores no elegidos por sufragio.

Aclara que gran parte de la razón de la inhabilidad es que la función no se use con finalidad de campaña electoral, pero que si se trata de personas designadas por el Presidente de la República, por la Corte Suprema, por el Consejo de Rectores o por alguna otra entidad, habría que determinar en qué casos y en qué medida se quiere hacer aplicable a los Senadores de designación no electoral.

Opina que no se justifica extender la inhabilidad en términos generales, porque si al Ministro de Estado y al Embajador se les exigirá no haber sido designados en esos cargos por el Presidente de la República en ejercicio, no se ve obstáculo para que antes hayan desempeñado otra función. Cree que, al contrario, silo han hecho bien, puede ser una razón para nombrarlos y una fórmula para dar al Presidente alguna movilidad en sus designaciones. Estima que el Consejo de Rectores, al designar al Rector de una universidad, tomará todas las providencias del caso para no ser víctima de presión por obra de una figuración electoral, y que parecida consideración cabe en el caso de la Corte Suprema, aunque allí, más adelante, habría que establecer una incompatibilidad, no inhabilidad, en cuanto a que la persona designada

Senador no puede continuar siendo Ministro de la Corte Suprema.

El señor ORTUZAR (Presidente) concuerda con el señor Guzmán en que la inhabilidad debe regir sólo para los Senadores elegidos y propone aprobar esa proposición.

—Así se acuerda.

El señor GUZMAN dice que, por último, la Comisión debe pronunciarse sobre si acaso se mantiene la fórmula de que las personas mencionadas no pueden ser elegidas Diputados ni Senadores, o si se prefiere que no postulen como candidatos a esos cargos. Señala que la diferencia fundamental reside en que si se establece como requisito de la postulación, los plazos se contarán a partir de la inscripción de la candidatura y, en caso contrario, a partir de la elección. Piensa que, al haberse establecido plazos hacia atrás, el problema pierde relevancia. En todo caso, le parece muy importante dejar constancia en Actas de que el plazo se contará hacia atrás, desde el día de la elección, y no desde la fecha de inscripción de la candidatura.

Coincide con el señor Ortúzar en que hay que establecer una norma en el sentido de que no se admitirá la postulación de personas que saben que su elección será nula si resultan elegidas.

El señor BERTELSEN manifiesta que el problema debe verse cuando se redacte la disposición. Hace notar que el asunto hay que precisarlo bien, porque a lo mejor hay disolución del Congreso o de la Cámara de Diputados.

Consulta si respecto de los parlamentarios se establecerá algún mecanismo de protección de la democracia, aunque no sea como en el caso del Presidente de la República, donde se obligará a un pase previo de la candidatura. Piensa que debe existir algún procedimiento, aun cuando no opere para todos los candidatos.

La señora BULNES sugiere estudiar el punto cuando se trate el problema de la inscripción de las candidaturas.

El señor ORTUZAR (Presidente) manifiesta su pleno acuerdo con la observación del señor Bertelsen. Considera fundamental encontrar los mecanismos jurídico constitucionales adecuados para impedir que sea elegida Presidente de la República o Senador una persona que se sabe que atentará contra las bases esenciales de la institucionalidad. Le parece que una de las funciones que puede tener el Tribunal Constitucional es pronunciarse sobre este particular, previo informe del Consejo de Seguridad Nacional.

La señora BULNES informa que el trabajo que han hecho considera el sistema

de protección en relación a los partidos y a la inscripción de las candidaturas, dándole la facultad al Tribunal Calificador y al Consejo de Seguridad.

El señor GUZMAN sugiere que el señor Bertelsen y la señora Bulnes propongan una fórmula para armonizar y complementar las disposiciones, ya que le gustaría que hubiera una ligazón directa entre esta fórmula de inhabilitación de candidaturas, con causales objetivas, y el texto del artículo 11 del Acta Constitucional Nº 3, actualmente vigente, lo cual, a su juicio, debería formar parte del texto constitucional definitivo.

Dice que plantea lo anterior porque puede ocurrir que una persona atente contra las bases esenciales de la institucionalidad sin caer necesariamente en sanción penal.

El señor ORTUZAR (Presidente) advierte que es fundamental que en este caso no se exija que la persona haya sido condenada.

El señor BERTELSEN recuerda que el artículo 18 de la Constitución de Alemania Federal dispone: "Pierde los derechos fundamentales de la libertad de opinión, particularmente de la libertad de prensa la libertad de enseñanza, la de reunión, la de asociación, el secreto a las comunicaciones postales, telegráfica y telefónicas, así como el derecho de propiedad y el de asilo, quien para combatir el régimen fundamental de libertad y democracia abuse de los mismos". Concuerda plenamente con esta norma, pues protege a la democracia de una manera mucho más precisa que el artículo 11, inciso segundo, del Acta Constitucional Nº 3. Sugiere encargar al Tribunal Constitucional la aplicación de esta norma, a requerimiento de ciertas personas, a quienes por sus ideas o por sus actos debidamente comprobados se manifiesten como enemigo de la República.

El señor LORCA advierte que una idea parecida propuso el señor Presidente, a la cual adhirió entusiastamente Señala que de tal sugerencia no quedó constancia en Actas.
El señor GUZMAN puntualiza que el texto que en su oportunidad la Comisión aprobó tiene la ventaja, sobre el de la Constitución de Alemania Federal, de que precisa qué se entiende por abuso de la libertad y de la democracia y qué se entiende por atentado en contra de las bases fundamentales de la institucionalidad, sin otorgar excesiva discrecionalidad al tribunal que deba aplicar la norma, el que según los casos, podría ser el Tribunal Constitucional, o el Tribunal Calificador, o el Consejo de Seguridad Nacional, o una combinación de dos de estos tres organismos.

En cuanto a las incompatibilidades, dice que su análisis lo basó en las reformas constitucionales a los artículos 29 y 30 que en su oportunidad propuso don Jorge Alessandri, y en una ampliación del artículo 31. Señala que, desde luego,

deberán ser incompatibles entre sí los cargos de Diputados y Senadores y de éstos con los de Juez o de Ministro de la Corte Suprema. De esta última incompatibilidad pide que quede constancia en Acta.

El señor ORTUZAR (Presidente) da lectura a disposiciones del proyecto de reforma constitucional del señor Jorge Alessandri, en los cuales se proponen diversas enmiendas al inciso primero del artículo 29 relativo a las incompatibilidades de los cargos de Diputados y de Senadores.

El señor BERTELSEN manifiesta su pensamiento contrario a la tendencia del Derecho Constitucional chileno de incurrir en detalles y minuciosidades, que han llevado prácticamente a deformar el sentido de una Carta Fundamental, motivado por la inexistencia de leyes orgánicas, de leyes con categoría y rango especiales y también por la desconfianza sistemática en la buena fe y funcionamiento regular de los Poderes Públicos. Añade que concuerda con algunas de las incompatibilidades del proyecto del señor Alessandri, pero critica su exceso de detalles. Piensa que podría aceptarse un principio general sobre la materia, como lo hacen algunas constituciones europeas, pero no incluir un artículo al respecto.

El señor ORTUZAR (Presidente) reconoce que algunos puntos podrían figurar en una ley orgánica, pero considera que el texto referente a las incompatibilidades deberá ser muy minucioso, a fin de evitar interpretaciones equívocas derivadas de la hipertrofia que ha experimentado el Estado con todas las instituciones descentralizadas.

El señor GUZMAN juzga conveniente incluir en forma explícita esta materia en la Constitución, a fin de evitar los abusos de la función parlamentaria, que fue precisamente una de las causas de la crisis de la democracia chilena. Concuerda con el señor Bertelsen en cuanto a evitar excesivos detalles, pero piensa que, al discernir sobre las normas que deben tener rango constitucional, debe estudiarse con especial cuidado si se trata de aquellos puntos en los cuales nuestra democracia hizo crisis en mayor medida. Considera que en estos casos es imprescindible su consagración en el texto constitucional. Opina que en esta materia se debe ir aún más lejos, y anuncia que en su oportunidad propondrá que las reformas constitucionales que otorguen mayores facultades y privilegios a los parlamentarios deben, además de los trámites pertinentes, ser sometidas a plebiscito, pues de lo contrario, todos los parlamentarios podrían ponerse de acuerdo y el veto presidencial no tendría el menor efecto, e inclusive, en un momento determinado, el propio Jefe del Estado podría sumarse a una mayoría del Congreso.

Coincide con el señor Bertelsen en que la materia no debe ser examinada ahora en detalle, por cuanto están en la etapa de redacción.

Dice que la disposición del señor Alessandri es congruente con la de la Constitución de 1925, pero extiende sus alcances a los organismos semifiscales, de administración autónoma, y otros. Por ello, piensa que el memorándum debe limitarse a expresar que existe incompatibilidad con los empleos remunerados con fondos fiscales, cualquiera que sea la naturaleza de estos recursos.

La señora BULNES señala que sería conveniente incluir esta materia en las leyes orgánicas de la Constitución.

El señor ORTUZAR (Presidente) manifiesta que en un principio pensaba en igual forma, pero que ha cambiado de criterio después de escuchar las fundadas razones expuestas por el señor Guzmán, y concuerda en que no es posible permitir a los parlamentarios modificar ciertas incompatibilidades por medio de una simple ley orgánica.

El señor BERTELSEN reconoce no haber considerado dicho argumento, y, en todo caso, concuerda en examinar la materia más adelante, limitándose ahora a establecer que habría incompatibilidad entre aquellos cargos remunerados con fondos fiscales. Insiste en la necesidad de realizar un esfuerzo por lograr un texto más comprensible y reitera que los problemas constitucionales chilenos no serán resueltos por contar con una Carta Fundamental más perfecta.

El señor GUZMAN solicita un pronunciamiento sobre el caso de las empresas en las cuales el Estado tiene intervención por aportes de capital. Entiende que debe ser un aporte mayoritario, porque no puede considerarse la incompatibilidad referida a casos de personas que tienen empleos en empresas donde el Estado tiene un aporte minoritario o muy escaso.

El señor BERTELSEN advierte que, no por ser detallistas ahora, en lo futuro se dé la base para suponer que, al considerar esta cuestión dentro de las incompatibilidades, es porque tácitamente se reconoce que el Estado podría tener todo tipo de cosas raras o triquiñuelas.

Concuerda en defender el principio básico de que son incompatibles los cargos de Diputados y Senadores entre sí y con la calidad de miembro del Tribunal Constitucional u otros organismos, como el Consejo Monetario si éste se crea, estimando que la idea básica es que no pueden ser parlamentarios aquellas personas que dependen del Estado.

El señor GUZMAN señala que existe una proposición del comité en el sentido de agregar como causal de incompatibilidad el ser di rector, gerente o apoderado de sociedades anónimas, prohibición actualmente establecida en una ley.

El señor LORCA declara que la razón de esa incompatibilidad es impedir que los parlamentarios se valgan de sus cargos para ser designados directores de sociedades anónimas.

El señor GUZMAN dice que tal incompatibilidad se establece en el proyecto del señor Alessandri, aduciéndose que se trata de impedir que el parlamentario aproveche su influencia para ser designado como director de sociedades anónimas; y que si el cargo lo tenía antes, no se advierte razón para estimar que usó su condición de parlamentario para ese efecto.

Recuerda que el señor Díez fue partidario de que un parlamentario no debería seguir siendo director, gerente o apoderado de una sociedad anónima, porque de hecho utilizaría su influencia.

Reconociendo que la ley existente sobre el particular es de dudosa constitucionalidad, se sugiere elevar la norma a rango constitucional y en línea gruesa hacer incompatible el cargo de parlamentario con el de director, gerente o apoderado de una sociedad anónima. Estima lógico que una persona elegida como miembro del Congreso deje los cargos que ostenta en una sociedad anónima y los recupere cuando cese en sus funciones de parlamentario.

La señora ROMO considera que los fundamentos de la ley que establece la incompatibilidad en referencia dice relación a los problemas políticos que ha venido sufriendo el país, como consecuencia de una mentalidad socializante y estatista. Se pregunta por qué razón habría de impedirse la entrada al Parlamento de una persona que, perteneciendo a una sociedad anónima y siendo poseedora de ciertos dones de creatividad, pudiera aportarlos y traer elementos de juicio interesantes al Congreso, y se declara partidaria de la idea de impedir que un parlamentario use su cargo para acceder como director de una sociedad anónima.

El señor ORTUZAR (Presidente) estima que esa persona debería renunciar al cargo en una empresa y dedicarse a su función parlamentaria.

El señor BERTELSEN se declara partidario de establecer en los respectivos reglamentos de las Cámaras o en las leyes orgánicas del Parlamento disposiciones que tiendan a impedir que el parlamentario pueda votar en aquellas leyes que comprometen su interés personal, lo cual se podría poner en práctica exigiéndole, al momento de asumir su mandato, una declaración jurada; pero manifiesta su oposición a establecer nuevas incompatibilidades, por cuanto, en la práctica, ser parlamentario equivaldría a quedar cesante.

El señor LORCA considera que, si se desea integrar el Parlamento con personas capacitadas y que puedan aportar su creatividad, no es necesario ampliar aún

más las incompatibilidades; pero, a la vez, concuerda con lo propuesto en el proyecto del señor Alessandri, en cuanto a que nadie puede valerse de su condición de parlamentario para ingresar a una sociedad anónima.

El señor ORTUZAR (Presidente) sugiere dejar la cuestión como causal de cesación en el cargó y sin incluirla dentro de las incompatibilidades.

—Así se acuerda.

—Sin debate, se aprueba el artículo 30 de la Constitución de 1925, con una modificación de forma a su inciso primero.

—En seguida, se da lectura al artículo 31, propuesto en las modificaciones del señor Alessandri.

El señor GUZMAN deja constancia de que el Comité no es partidario de dar a la disposición una amplitud tan grande como la sugerida en el proyecto del señor Alessandri, pero silo es de darle mayor amplitud que el texto de la Constitución del 25, debiendo buscarse una ecuación más equilibrada entre los dos textos.

Expresa que, de las distintas causales de cesación en el cargo, la primera dice relación a la ausencia del país, no ofrece problemas y ya está consignada; la segunda, relativa al aprovechamiento de la influencia del cargo para fines de índole económica, personal, o de gestión en beneficio de terceros; la tercera se refiere a la intervención en conflictos laborales o estudiantiles, y la cuarta involucra la alteración del orden institucional. Sugiere a la Comisión dejar pendiente la última causal con el objeto de tratarla a continuación del tema relativo a la inviolabilidad parlamentaria, sobre lo cual hará una proposición distinta de la que surgió en el Subcomité, pero que debe ser considerada en estrecha relación con el tema, y tratar en seguida el resto comenzando por la que se refiere al uso de la influencia del cargo en beneficio de terceros.

Con relación a esta primera causal, dice tener una objeción, pero que le gustaría que previamente se le aclarase el alcance de la expresión "gestión de interés local".

El señor ORTUZAR (Presidente) puntualiza que lo que no deseaba el señor Alessandri era que los parlamentarios hicieran valer su influencia ante servidores públicos para obtener beneficios para sus respectivas circunscripciones electorales, y se declara partidario de que tales servicios sean requeridos por oficio desde la Cámara respectiva.

El señor GUZMAN dice estar de acuerdo con la disposición, aun cuando cree indispensable redactarla en términos tales que los parlamentarios no puedan ejercer ningún tipo de influencia ante funcionarios para asuntos de interés local

o nacional y, como contrapartida, mencionar en el texto constitucional que el lugar idóneo para plantear tales peticiones es la Sala de la Cámara respectiva, o dirigirlas por oficio.

El señor BERTELSEN manifiesta su desacuerdo con tal tipo de disposiciones por haber ciertas cosas que no se pueden constitucionalizar, pues obstaculizan la labor parlamentaria.

El señor CARMONA piensa que el parlamentario tiene perfecto y legítimo derecho de ocuparse en los intereses locales o generales, pero no así cuando se transforma en gestor de intereses particulares o privados.

La señora BULNES prefiere entregar a la Mesa la redacción del precepto, y hace presente la urgencia que hay en despachar el memorándum, pues se está a menos de veinte días de que ello ocurra.

El señor GUZMAN concuerda con la señora Bulnes en cuanto a no entrar a un debate detallado, sino solamente fijar criterios. Dice que de lo que se trata es de corregir una práctica parlamentaria nociva que se registró en el país. Sostiene que hacer gestión particular de carácter administrativo o hacer gestiones de interés local o nacional son cosas que tienen una frontera muy difusa, pues normalmente las cosas de interés nacional o local pueden ir en beneficio de un particular. Ante tal situación, estima que los parlamentarios deban estar facultados para proponer y patrocinar todo aquello que consideren en beneficio de una localidad, región, o al país, beneficie o no a un particular, pero que lo hagan de cara a la opinión pública, desde su Cámara respectiva o por medio de un oficio dirigido a la autoridad pertinente, y no a hurtadillas, en gestiones de tipo personal. Concuerda con el señor Bertelsen en que es difícil probar este tipo de gestiones, pero que, en el fondo, se trata de condenar el estilo de acción que se presta para este tipo de actividades, muchas veces ante la buena fe del parlamentario.

El señor ORTUZAR (Presidente) acota que ése era el fundamento que consideraba el señor Alessandri en su informe, aun cuando prefiere que el memorándum no entre al detalle, sino que sólo refleje el espíritu del debate habido.

El señor BERTELSEN señala que no es su deseo aparecer como favoreciendo esa clase de acciones, o diciendo que son loables, pues a lo que se refirió fue a su escepticismo ante la eficacia de la Constitución para acabar con esas malas prácticas parlamentarias que, en su opinión, constituyen una cuestión de moralidad y de corrección personales. Agrega que siempre ha pensado que la Carta Fundamental no puede consignar la solución para todos los problemas y exigencias que genera el funcionamiento de un buen régimen.

El señor GUZMAN dice que otro aspecto que no ofrece mayores dificultades es la causal de cesación en el cargo si el parlamentario interviene en conflictos laborales o estudiantiles, ya que termina convirtiéndose en agente y mediador de situaciones que, finalmente, aprovecha en beneficio propio.

El Comité propone —continúa— que lo que se refiere a la declaración de cesación en el cargo, que el artículo 26 de la Constitución llama genéricamente "inhabilidades", y a la aceptación y calificación de los motivos de la renuncia debe quedar radicado en el Tribunal Constitucional y no en la Cámara respectiva, a fin de evitar la politización de semejantes decisiones.

El señor BERTELSEN consulta por qué un parlamentario no puede, lisa y llanamente, dimitir.

El señor GUZMAN señala que, de este modo, se evita la negociación de las renuncias, lo que sería peligroso en un momento dado para la vida del país porque podría cambiar una mayoría política, y también, que se presione a una persona con esa finalidad.

En cuanto a los privilegios parlamentarios, expresa que el Comité sugiere mantener el fuero fundamentalmente en los mismos términos en que se encuentra consagrado, sin perjuicio de ciertas modificaciones técnicas que no corresponde estudiar ahora.

Hubo consenso —agrega—en el sentido de que la inviolabilidad debe limitarse a aquellos casos en que efectivamente se desempeña el cargo y que, por su naturaleza, la requieren. Dice que también hubo acuerdo respecto de que este privilegio no puede cubrir las injurias y las calumnias a particulares que muchas veces nada tienen que ver con la labor fiscalizadora que desarrolla el parlamentario.

Sin embargo, dice estar personalmente convencido de que la inviolabilidad debe eliminarse, porque consagra una irresponsabilidad ante la comisión de delitos, en circunstancias de que las funciones propias del cargo pueden ejercerse sin necesidad de delinquir. Expresa que para proteger a un Senador o Diputado de acusaciones existe el fuero, que es un beneficio procesal que exige que un tribunal determine si hay motivo bastante para sustanciar una causa, lo cual evita constantes querellas y procesos.

Agrega que ésta es una de las materias en que se han producido mayores abusos y considera que la supresión del privilegio no menoscaba la independencia en el ejercicio de estas actividades.

El señor ORTUZAR (Presidente) observa que habría que modificar la disposición del Código Penal que tipifica el delito de injuria como una expresión proferida o

una acción ejecutada en desmedro de la honra o el crédito de una persona, ya que un parlamentario que se vea en la necesidad de denunciar públicamente una defraudación cometida por un funcionario público estaría cometiendo, si carece de la inviolabilidad, un delito.

El señor GUZMAN sostiene que los tribunales, si se desarrolla la fiscalización en forma correcta y sensata, no podrían menos que concluir que no existe el "animus injuriandi". Recuerda que ésta fue una de las razones que tuvo en cuenta el propio señor Ortúzar para consagrar la difamación en la ley de Abusos de Publicidad, ya que no se condena cuando no existe dicho ánimo y se expresa una opinión que va contra el crédito y la honra de una persona.

Le parece fundamental que, al fiscalizar, el parlamentario cuide mucho lo que hace, de manera que cuando afirme que una persona ha incurrido en un delito o en una incorrección, se encuentre en situación de probarlo. Se muestra convencido de que, silo que ha hecho corresponde al razonable ejercicio de su función fiscalizadora, los tribunales no concederán el desafuero del parlamentario ni darán lugar a la formación de causa en su contra.

Conviene en que, si no existiera el fuero, la inviolabilidad sería Imprescindible; pero, no siendo así, estima que ésta no se justifica en la actualidad.

Por último, declara que a quienes no estén de acuerdo con su posición les deja la tarea, para la cual se ha sentido absolutamente incapaz, de poner diques a un privilegio que todos estiman excesivo, por lo menos en los términos irrestrictos en que al presente se encuentra establecido.

El señor ORTUZAR (Presidente) manifiesta que, si ha señalado el caso de la injuria, ha sido sólo para hacer resaltar la conveniencia de buscar una forma de evitar que el parlamentario incurra en delito por el solo hecho de denunciar una incorrección.

La señora ROMO ve con agrado la proposición del señor Guzmán, porque está persuadida de que uno de los anhelos más sentidos en el país es el de que los parlamentarios se enmarquen dentro de las leyes que rigen para todos los chilenos y observen una conducta responsable. En su opinión, muchos vicios y males del antiguo Congreso se habrían evitado por este camino.

El señor ORTUZAR (Presidente) observa que existe la imposibilidad de tratar públicamente de "ladrón" a un funcionario, aunque se esté en condiciones de probarlo, por lo cual se hace necesario buscar alguna fórmula que exima de responsabilidad al parlamentario cuando ejerce la función fiscalizadora.

El señor BERTELSEN señala que, sin perjuicio de dejar pendiente el punto para meditarlo más adelante, podría establecerse, en una primera reflexión, la

necesidad de distinguir entre la injuria y la calumnia. Le mueve a ello la conveniencia de no desatender el hecho de que hay funcionarios públicos muy susceptibles, por lo cual debe evitarse, a su modo de ver, el extremo opuesto, o sea, el de que los parlamentarios vayan a tener que estar defendiéndose continuamente de las querellas que entablen en su contra las personas afectadas.

La señora BULNES recuerda que la inviolabilidad parlamentaria está considerada en la mayoría de los textos constitucionales del mundo. Atendida la circunstancia de que los Congresos nacieron con este beneficio, en su calidad de órganos fiscalizadores, expresa el temor de que la supresión del mismo pueda significar entrabar lo que es una de sus funciones intrínsecas.

El señor CARMONA pone de relieve que no es posible hacer responsables a los congresistas por las opiniones que manifiesten y los votos que emitan en el desempeño de sus cargos, puesto que ello implicaría, lisa y llanamente, coartar la función parlamentaria, maximice tiene en cuenta que los parlamentos modernos, más que colegisladores, son fiscalizadores. En este sentido, encuentra lógico que el Presidente de la República no tenga inviolabilidad, ya que no puede fiscalizarse a sí mismo, lo que también vale para el caso de los Ministros de Estado.

Recalca que la propia Junta de Gobierno ha reconocido el principio antedicho, como que el Acta Constitucional Nº 1, al establecer la creación del Consejo de Estado, organismo carente de toda función parlamentaria, dispone: "Los Consejeros de Estado son inviolables por las opiniones que manifiesten y los votos que emitan en las sesiones del Consejo".

Indica que, por último, la limitación o supresión de la inviolabilidad parlamentaria no se traduciría sino en que las mayorías de la Cámara y del Senado se cambiaran a gusto del Ejecutivo.

El señor ORTUZAR (Presidente) expresa que, así como hay consenso en el sentido de que no se desea que el parlamentario se valga de la inviolabilidad para delinquir, también parece haberlo para estimar que si el ejercicio de su función fiscalizadora lo obliga a denunciar ciertos actos de un funcionario como constitutivos de delito, tiene pleno derecho a hacerlo y no puede incurrir en responsabilidad por ello. Asevera que don Jorge Alessandri, cuyo pensamiento conoce, no puede ir más allá de esta posición.

El señor GUZMAN llama la atención acerca de un problema de fondo, que le ha sido planteado por don Jorge Alessandri en días pasados.

Se trata de que, según el señor Alessandri, una de las grandes causas del ataque internacional contra el régimen chileno radica en que la casta política y

ciertos círculos de poder periodístico temen que desde nuestro país pueda surgir una nueva fórmula democrática, que los prive del verdadero imperio que ejercen sobre el mundo contemporáneo. Explica que una y otros son los únicos sujetos virtualmente irresponsables en la vida actual de las naciones y que, además, conforman una alianza muy conocida y temida, En efecto, dice, nadie se atreve a atacar ni los más extremos excesos de la libertad de prensa, por temor a lo que significa la acción gremial mancomunada de los periodistas frente a cualquier medida que los afecte, y nadie tampoco se atreve a atacar a los parlamentarios, en razón de que están amparados por su inviolabilidad.

Acepta que ésta se encuentra establecida prácticamente en todas las constituciones del mundo; pero arguye que no es sino el resabio de una realidad superada: el hecho de que nació conjuntamente con los Parlamentos cuando ellos representaban una defensa contra el absolutismo monárquico. Juzga que uno de los grandes aportes que Chile podría hacer a la fortificación de la democracia en el mundo consistiría en adoptar medidas para defenderla, no del absolutismo monárquico, sino del peligro que realmente la afecta hoy día; el cual no es otro que el abuso cometido por los parlamentarios y por quienes dominan los medios de comunicación social para carcomer todo el sistema y llevar adelante las peores iniciativas demagógicas.

La señora ROMO considera que establecer una fórmula de responsabilidad respecto de quienes formarán el Parlamento implica exigir a los congresistas una estatura moral y una fuerza suficientes como para ser dueños de sus propias opiniones.

El señor ORTUZAR (Presidente), para evitar dudas, señala que cesaría en sus funciones el parlamentario que incitara, por ejemplo, a la alteración del orden constitucional.

El señor GUZMAN hace notar que deberá estudiarse la solución global que se dará a la materia en debate, y aclara que, si se elimina la inviolabilidad, no es necesario contemplar lo indicado.

El señor BERTELSEN opina que la cuestión es distinta. Explica que, para él, la posible sanción derivada de infringir la Ley de Seguridad Interior del Estado es secundaria, pues lo más importante es que se pierde el cargo de parlamentario.

La señora BULNES dice no estar aceptando o rechazando, sino simplemente, en vista de que la indicación es novedosa y está relacionada directamente con la función del parlamentario, pidiendo un plazo para analizar los pro y los contra, y estudiar los antecedentes doctrinarios relativos a la inviolabilidad.

—Se levanta la sesión.

ENRIQUE ORTUZAR ESCOBAR
Presidente.

RAFAEL LARRAIN CRUZ
Prosecretario.

REPUBLICA DE CHILE

Actas Oficiales de la Comisión de Estudio de la Nueva Constitución Política de la República

SESION 353ª, CELEBRADA EN MIERCOLES 19 DE ABRIL DE 1978

1. — Continúa la discusión de los preceptos constitucionales relativos al Congreso Nacional.

2. —Memorándum sobre el proceso de formación de las leyes.

3.—Atribuciones exclusivas del Senado y de la Cámara de Diputados; fiscalización;

Juicio Político.

La Comisión se reúne bajo la presidencia de don Enrique Ortúzar Escobar, con asistencia de sus miembros señores Raúl Bertelsen Repetto, Juan de Dios Carmona Peralta, Jaime Guzmán Errázuriz y las señoras Luz Bulnes Aldunate y Alicia Romo Román.

Actúa de Secretario, el Prosecretario, señor Rafael Larraín Cruz.

El señor ORTUZAR (Presidente) declara, en el nombre de Dios, abierta la sesión.

PODERES DEL ESTADO Y SU EJERCICIO FORMACION DE LAS LEYES

El señor ORTUZAR (Presidente) manifiesta que corresponde seguir escuchando al señor Carmona sobre los temas que faltan por considerar, relacionados con la formación de las leyes.

El señor CARMONA dice que se llegó hasta el punto 6) del memorándum, asunto que se resolvió mediante una votación con la cual no está de acuerdo, en el sentido de que, si no hubiera aprobación de las adiciones en la Cámara, nacería la facultad del Presidente de la República de enviar el proyecto al Senado, el que podría insistir por los tres quintos de sus miembros. Después, el proyecto volvería a la Cámara, donde, al no reunirse los dos tercios, se impondría el criterio del Senado, pero si se contaba con los dos tercios no había ley.

La señora BULNES aclara que entonces se trata de una insistencia, pero después de la Comisión Mixta, como acota el señor Secretario de la Comisión.

El señor LORCA expresa que ayer estuvo conversando con el señor Ortúzar sobre este particular, a quien le dio a conocer sus inquietudes respecto de ese tema. Por eso, solicita rever este problema al finalizar el estudio del capítulo relativo al Congreso Nacional. Agrega que la solución a que se llegó le merece más reservas de las que hizo oportunamente.

El señor ORTUZAR (Presidente) propone, de acuerdo con la sugerencia formulada por el señor Lorca, dejar pendiente este punto para meditarlo un poco más, conversarlo en Comité y tratar de encontrar una solución, sin perjuicio de mantener el acuerdo si no se halla una fórmula mejor.

El señor CARMONA da lectura al punto 7) de su memorándum, cuyo tenor es el siguiente: "Los proyectos serán estudiados por Comisiones permanentes en cada rama del Congreso. Las de la Cámara de Diputados se integrarán, además, por elementos técnicos no parlamentarios en número no superior a un tercio de ellas, que tendrán derecho a voz y voto".
El señor GUZMAN pide precisar y hacer la distinción de que se trata de

elementos técnicos que representan al saber, y de personas que representan a los distintos gremios o grupos de intereses comprometidos en las materias propias de la Comisión. En segundo lugar, por una razón didáctica y para evitar toda duda, propone dejar en claro que esos elementos no formarán parte de la Cámara y que, por lo tanto, no tendrán derecho a voz ni a voto en la Sala.

El señor CARMONA cree que sería bueno ver este asunto en relación con el punto siguiente, que dice: "Una Ley Orgánica lijará la composición de las Comisiones; la forma de elegir sus miembros; la constitución de las Comisiones Mixtas y las facultades de las Cámaras para formarlas; las demás modalidades de tramitación de los proyectos de leyes y la forma especial de tramitarlos cuando se trate de iniciativas cuya simplicidad no requiera el cumplimiento de todos los trámites señalados; el establecimiento de la clausura de los debates y la calificación de las urgencias. Igualmente, la forma de tramitar los vetos del Presidente".

El señor ORTUZAR (Presidente) indica que la proposición del señor Guzmán está destinada a consignar en el memorándum cuál es el criterio que debe presidir la formación de estas comisiones técnicas y que no se opone en absoluto con el punto 8).

El señor CARMONA puntualiza que entonces no sería una redacción de texto constitucional sino de la idea básica.

El señor ORTUZAR (Presidente) declara aprobada la sugerencia del señor Guzmán.

El señor GUZMAN pregunta al señor Carmona si, estando determinada en la Constitución toda la tramitación de la formación de la ley, cree conveniente dejar fuera del texto constitucional la forma de tramitar los vetos y entregar eso simplemente a una ley orgánica, cuando, por lo menos, han estado en la Constitución las normas básicas de los vetos.

El señor CARMONA aclara que los principios de los vetos figurarán en la Constitución; es decir, se mantendrán las disposiciones actualmente vigentes, pero corno se ha hecho distinción entre las diversas formas de veto, no le parece que sea una materia constitucional sino propia de una ley orgánica.

El señor ORTUZAR (Presidente) señala que tenía la misma duda del señor Guzmán, por lo cual estima importante dejar establecido que se mantienen esas disposiciones de la Constitución.

El señor CARMONA indica que, a continuación, se entra a la formación de leyes especiales, y lee el punto 9), que dispone: "El Congreso votará la Ley Anual de

Presupuestos en la forma establecida por una ley orgánica. El proyecto de ley respectivo debe ser presentado al Congreso con cuatro meses de anterioridad a la fecha en que debe empezar a regir; y si, a la expiración de ese plazo no se hubiere aprobado, regirá el proyecto presentado por el Presidente de la República. En caso de no haberse presentado el proyecto oportunamente, el plazo de cuatro meses empezará a contarse desde la fecha de su presentación.

"No podrá el Congreso aprobar ningún nuevo gasto con cargo a los fondos de la Nación sin crear o indicar, al mismo tiempo, las fuentes de recursos necesarios para atender a dicho gasto".

Explica que éstas son las ideas básicas y que aquí ha copiado en gran parte la actual disposición constitucional en vista de que no tenía claro cuando redactó este asunto y porque no se ha tratado en la Comisión, cuáles serán los períodos de sesiones del Congreso Nacional.

Agrega que si después se establecen dos períodos de sesiones ordinarias, habría que adecuar la redacción a lo que se acuerde por la Comisión.

El señor ORTUZAR (Presidente) observa que habría que considerar, tal vez, algunas de las disposiciones propuestas en la reforma constitucional de don Jorge Alessandri. Dice que, además de establecer que no se podrá aprobar ningún nuevo gasto con cargo a los fondos de la Nación, esa reforma disponía: "La estimación del rendimiento de los recursos que consulta la Ley de Presupuestos y de los nuevos que establezca cualquiera otra iniciativa de ley, corresponderá exclusivamente al Presidente de la República, previo informe de los organismos correspondientes".

"Si la fuente de recursos otorgada por el Congreso para financiar cualquier nuevo gasto que se apruebe fuere insuficiente, el Presidente de la República deberá, al promulgar la ley, previo informe favorable de la Contraloría General de la República, reducir proporcionalmente los gastos, cualquiera que sea su naturaleza".

Sostiene que esas disposiciones tienen mucha importancia y fueron consideradas en la reunión destinada a tratar del orden público económico, porque es la manera de evitar que el Congreso pueda deslizarse por una pendiente que signifique romper toda una política económica y de gastos ajustada a la Ley de Presupuestos. Cree que valdría la pena consignarlas, ya que, si el Congreso no otorga los recursos suficientes, es natural que el Presidente de la República no pueda dar cumplimiento a la ley en la parte que exceda los recursos. Dice que el mecanismo que proponía don Jorge Alessandri, previa consulta a los organismos correspondientes y previo informe de la Contraloría, es adecuado.

-Se aprueba.

El señor GUZMAN sugiere, para simplificar la tramitación de la ley, la creación de una Comisión Mixta permanente de ambas Cámaras encargada de pronunciarse sobre los vetos, sin necesidad, incluso, de que los conozca las respectivas Salas.

Ante una pregunta del señor Ortúzar (Presidente), manifiesta que no descarta la idea de que tal Comisión Mixta tenga poder resolutivo, si se considera que sus miembros podrían ser designados proporcionalmente por cada Cámara al comienzo de los respectivos períodos legislativos. Aunque no es resuelto partidario de esta idea, expresa qué la insinúa como alternativa para agilizar la tramitación de los vetos.

El señor BERTELSEN advierte que el sistema de la Comisión Mixta permanente de vetos tiene ciertos inconvenientes: primero, la dificultad, si se tiene presente el distinto origen de designación de los Senadores, de integrar una Comisión de ese tipo con miembros que interpreten realmente el sentir de la Cámara Alta; y, segundo, si se otorga poder resolutivo a aquella Comisión Mixta, se estaría negando un tanto la importancia del sistema bicameral, porque, mediante tal Co_1misión, el Congreso se presentaría unido frente al Presidente de la República. Dice que no se opone a la existencia de una Comisión Mixta como la señalada, siempre que la resolución final corresponda a las respectivas Cámaras.

El señor ORTUZAR (Presidente) concuerda con la observación del señor Bertelsen, ya que existe el peligro de que la resolución de la mencionada Comisión Mixta no coincida exactamente con el pensamiento mayoritario de una o de ambas Cámaras.

El señor GUZMAN reitera que formuló este planteamiento aún cuando no estaba muy convencido de su bondad y deseaba conocer los puntos de vista de los demás miembros de la Comisión sobre el particular.

El señor BERTELSEN propone que quede como un punto a tener en consideración al redactar la ley orgánica. La Comisión rechazó el veto total de un proyecto y se aceptó el veto parcial. Estima que este debe formularse a partes sustanciales de los proyectos de ley, a títulos o a disposiciones completas, porque de lo contrario también se estaría frente a una deformación de la ley.

El señor CARMONA expone que los artículos 52, 53, 54 y 55 de la actual Constitución, relativos a los vetos y a la promulgación y publicación de la ley, no requieren de mayores modificaciones, salvo en lo que se refiere a la creación de la Comisión Mixta que conocerá de los vetos. Llama la atención

sobre la formación de las leyes relativas a delegación de facultades legislativas al Presidente de la República, y las modalidades especiales de tramitación de las "leyes orgánicas constitucionales", respecto de las cuales estima que su aprobación debe ser por mayoría de los miembros en ejercicio de cada Cámara. Ante una pregunta del señor Ortúzar (Presidente), dice que "leyes orgánicas constitucionales" son, por ejemplo, la Ley Orgánica de los Tribunales, la Ley Electoral, la Ley de la Prensa, la Ley Orgánica de Presupuestos y otras, las que, a su modo de ver, deberán tener un rango constitucional menor que las reformas constitucionales, a fin de poner trabas a su modificación por parte de mayorías parlamentarias eventuales.

Expresa que ellas deberán tener una tramitación especial, no del grado de las reformas constitucionales, a fin de evitar su modificación por una voluntad incidentalmente mayoritaria de cualquiera de las ramas del Congreso.

La señora BULNES consulta si las enmiendas de las leyes orgánicas se ajustarían a los mismos procedimientos de su conformación.

El señor CARMONA responde afirmativamente.

La señora BULNES inquiere en qué situación se encontrarían las leyes orgánicas respecto del sistema de jerarquía de las normas, y recuerda que en la actualidad las leyes ordinarias deben ceñirse a las disposiciones constitucionales, pues en caso contrario cabría la revisión por la vía de la inaplicabilidad o el control previo de la constitucionalidad por parte del Tribunal Constitucional.

El señor CARMONA estima que tal problema podría ser resuelto en la forma como lo dispone el artículo 46 de la Constitución francesa, a cuya lectura procede.

El señor ORTUZAR (Presidente) considera que la consulta de la señora Bulnes apunta más hacia otro aspecto relacionado con la situación que se produciría si una ley común modificara una ley orgánica, sin cumplir los requisitos pertinentes. Piensa que, tal vez, tendrían que extender la facultad de la Corte Suprema de declarar la inaplicabilidad de la ley en el caso mencionado.

La señora BULNES anota que habría tres clases de normas en el sistema de jerarquías.

El señor LORCA estima que, en el caso planteado por el señor Presidente, las leyes orgánicas serían asimilables a la Constitución.

El señor GUZMAN aclara que lo serían para los efectos de declarar la inaplicabilidad de una ley común que violara alguna ley orgánica, pero que

seguiría vigente el recurso de inaplicabilidad para las leyes orgánicas constitucionales que se opusieran a la Carta Fundamental, a menos que se exigiera un trámite como el señalado por la Constitución francesa en el sentido de que el Tribunal Constitucional debe dar su aprobación previa.

El señor LORCA anota que entre las facultades propuestas para el Tribunal Constitucional figura la de que obligatoriamente debe proceder a la revisión de las leyes orgánicas constitucionales en forma previa.

El señor ORTUZAR (Presidente) manifiesta sus dudas respecto de la intervención preventiva del Tribunal Constitucional en este caso, porque si las leyes orgánicas requerirán un quórum especial, debe suponerse que el Parlamento se ajustará a la Constitución. Considera que, en caso contrario, la misma razón habría para pensar que la ley común va a violar la Constitución. Señala que esa participación obligada, de oficio, sin que la materia haya sido planteada ni por las Cámaras ni el Ejecutivo, equivale prácticamente a darle coparticipación en la labor legislativa.

El señor BERTELSEN estima necesaria la revisión obligatoria por cuanto se trata de preceptos constitucionales que no pueden ser detallados en la Carta Fundamental por su excesiva extensión y respecto de los cuales no puede quedar duda alguna de que los órganos colegisladores se han ajustado a la Constitución. Añade que es conveniente pensar en las múltiples posibilidades que el inadecuado desarrollo de las leyes complementarias ofrece para deformar una Constitución, y recuerda lo ocurrido con la disposición constitucional que garantizaba la proporcionalidad de las corrientes de opinión en las elecciones de Diputados y Senadores. Por la importancia de materias como la presentación de los vetos, la organización del Congreso y otras, piensa que es imprescindible despejar cualquier duda por medio de la existencia de esas leyes. Agrega que no sólo debe atenderse a la confección de la ley, sino a que ésta constituya una expresión efectiva de la voluntad general, lo cual se logra en mejor forma, a su juicio, cuando hay acuerdo y no desacuerdo entre los colegisladores. Por ello, se declara partidario del sistema que surge del acuerdo sobre un texto de las dos Cámaras y no sobre las insistencias, porque refleja de modo más adecuado la expresión de la voluntad general. Añade que la ley también debe atender a un criterio de racionalidad, expresado a través de las normas constitucionales. Dice que, por tal razón, en esta materia íntimamente relacionada con la organización política, es una exigencia del Estado de Derecho y un derivado de la supremacía de la Constitución el que esas leyes sean examinadas previamente por el Tribunal Constitucional, sobre todo cuando respecto de ellas, por ser de carácter eminentemente político, no cabe una intervención de los Tribunales de Justicia para declarar su inaplicabilidad.

El señor GUZMAN concuerda en todo lo expresado por el señor Bertelsen, pero

señala que es indispensable tener en cuenta la necesidad de que tales leyes orgánicas sean despachadas simultáneamente con la Constitución Política, porque si se va a exigir un quórum calificado para la reforma de ellas, debe partirse de la base que tal quórum tendrá que aplicarse sobre leyes ya existentes o una Constitución ya promulgada, porque, de lo contrario, podría ocurrir que, no contando con la mayoría requerida, esas leyes orgánicas no fueran jamás dictadas. Advierte que no es lo mismo el trámite para una ley ordinaria que el que debe recaer en las leyes orgánicas constitucionales, porque estas últimas son indispensables, por todo lo cual considera necesario que se establezca como criterio el de reforma de las leyes orgánicas constitucionales, más que el de aprobación.

El señor ORTUZAR (Presidente) cree que no se presentarán problemas dentro del período de transición, porque el Poder Constituyente lo seguirá teniendo la Junta tanto para conocer de las enmiendas a la Constitución como para dictar o modificar las leyes básicas constitucionales, por lo cual estima que si tales leyes no alcanzaran a ser despachadas ahora, lo podría ser con posterioridad.

El señor LORCA sugiere poner un plazo dentro de la misma Constitución para cumplir con la dictación de la promulgación de las leyes orgánicas constitucionales.

El señor GUZMAN aclara que no se ha resuelto en forma definitiva si la Junta de Gobierno tendría la totalidad del Poder Constituyente, sin ulterior instancia, o si ella intervendría en la potestad constituyente como una voluntad necesaria, pero no suficiente. Señala que, silo conserva en plenitud, no se presentaría el problema señalado; pero que no ocurriría lo mismo si hubiera necesidad de una concurrencia de voluntades entre el Congreso y la Junta de Gobierno. Termina señalando la conveniencia de tener en cuenta el problema planteado por el para el momento de discutir las disposiciones transitorias.

El señor ORTUZAR (Presidente) estima mucho mejor que esas leyes orgánicas sean estudiadas por esta Comisión, ya que se ajustarían mucho más al espíritu y a la armonía que debe haber entre todas estas disposiciones, y que no lo fueran por un Parlamento que no ha intervenido en la elaboración del texto constitucional.

El señor CARMONA considera indispensable advertir que dentro de la misma Constitución se fijará un período de transición, en el cual se podrían dictar todas las leyes orgánicas.

El señor GUZMAN reitera que si la potestad la mantiene la Junta no habría problema pero que la situación es distinta si, con la existencia de un Parlamento, se exige un quórum calificado, por cuanto podría no darse tal quórum y consecuencialmente no dictarse esas leyes orgánicas.

El señor ORTUZAR (Presidente) manifiesta que lo anterior justificaría la opinión de la Comisión para que el Poder Constituyente quedara en manos de la Junta.

El señor CARMONA señala que, finalmente, quedarían como tramitación especial las autorizaciones o delegaciones que el Congreso pueda hacer en el Presidente de la República que implican la dictación de decretos con fuerza de ley respecto de materias que son propias de la ley, asunto que, a su juicio, también requeriría de la mayoría de los Senadores y Diputados —no en ejercicio, sino simple mayoría— sin que rija el régimen de las insistencias, en ambas ramas del Congreso.

Declara tener dudas respecto de la procedencia de los vetos en materia de delegación de facultades, porque a través de tales vetos se podría distorsionar la mayoría real que quiere despojarse de una de sus facultades.

El señor GUZMAN afirma que nunca hubo una delegación de facultades con posterioridad a la vigencia del artículo 44 número 15 de la Constitución, y consulta al señor Carmona si cree necesaria una modificación sustancial a este respecto.

El señor CARMONA no concuerda con la redacción del artículo, y cree que la autorización debe ser general, y consignar las materias respecto de las cuales no puede haber delegación de facultades, aparte la intervención que le cabe a la Contraloría. Considera necesario dilucidar definitivamente lo relativo al régimen de las insistencias que, en su opinión, no caben en las leyes delegatorias, así como lo concerniente a los vetos, pues no le parece adecuado que el Presidente de la República con el apoyo de un tercio más uno de los miembros de ambas Cámaras obtenga facultades que el Congreso acordó no otorgarle.

El señor GUZMAN aclara que eso no podría ocurrir, pues el veto que el Presidente de la República gana con el apoyo de un tercio más uno de ambas ramas del Congreso, tiende a detener la aprobación de una norma, pero nunca a imponerla.

La señora BULNES piensa que hay que distinguir entre las distintas categorías de vetos para llegar a una idea más clara, pues si el Presidente de la República pide facultades, y luego de aprobadas estima necesario adicionarlas, si tales adiciones son aprobadas por la mayoría de ambas Cámaras resulta lo mismo que si primitivamente las hubiera solicitado con tales adiciones. Es de opinión de examinar cada tipo de veto y dar al sustitutivo y al supresivo una tramitación distinta que la que se otorga al veto corriente.

El señor ORTUZAR (Presidente) estima importante lo señalado por la señora Bulnes, sobre todo silo que se desea es un régimen presidencial fuerte, pues

en la Constitución actual existe la posibilidad de que el Presidente de la República ejerza el veto, pero en el caso de una ley delegatoria se le estaría negando una facultad.

El señor BERTELSEN expresa que, no obstante encontrar interesantes las dos ideas planteadas por el señor Carmona, no se las había planteado, por la naturaleza misma de la delegación de facultades legislativas, que constituyen una entrega al Presidente de la República para que regule por decretos presidenciales que tienen fuerza de ley materias propias del dominio legal. Cree necesario considerar que si se acepta y lleva adelante la idea de establecer con carácter taxativo las materias que son propias de ley, siempre la legislación se referirá a puntos importantes para la vida del Estado y no a cuestiones de detalle, que caen en el ámbito de la potestad reglamentaria, de manera que en el futuro será sobre materias importantes que recaerá la delegación de facultades legislativas, con lo cual se fortalece al Primer Mandatario al ampliársele la potestad reglamentaria.

Agrega que, si se parte de esa base, y aplicando el principio de que la ley debe surgir del acuerdo y no del desacuerdo entre los órganos colegisladores, como ocurre con las insistencias, y tratándose de algo tan importante como es la entrega temporal al Jefe del Estado de algo que es propio del Congreso, como es la función de legislar, cree que no es admisible que una de las ramas del Congreso, por una insistencia calificada de la otra, pueda perder temporalmente el ejercicio de una potestad que le es propia, por lo que se inclina resueltamente porque no opere el régimen de las insistencias en la leyes delegatorias.

Respecto de la posibilidad de que haya veto en dichas leyes, se inclina por la posición contraria, a la luz de las ideas desarrolladas anteriormente, pues cree que la ley debe surgir de un acuerdo pleno entre los órganos que participan de la potestad legislativa. Considera que el veto, sea supresivo, aditivo, o correctivo, lo que hace es dar especial importancia al Primer Mandatario en la legislación, sobre todo que no está privado de tal atribución sino que puede ejercerla en todo tipo de materias de ley. Manifiesta su temor ante los vetos supresivos que, mediante la supresión efectúan verdaderas adiciones, y no ve mal alguno en negar el veto en este tipo de leyes.

El señor ORTUZAR (Presidente) hace presente sus dudas al respecto, pues cree que se estaría restando una facultad presidencial que está vigente. Agrega que muchas leyes delegatorias se hacen necesarias en caso de situaciones graves que puede enfrentar el país, ante las cuales resulta imposible para el Parlamento adoptar .todas las medidas conducentes a remediar tales situaciones de emergencia. Cree también que podría darse una situación de esa naturaleza, que el Parlamento por sí mismo no pudiera solucionar, y que una Cámara esté dispuesta a otorgar al Jefe del Estado las atribuciones que

requiere para enfrentar dicha situación y que la otra Cámara no concurra a ello; el no tener la facultad de veto, significaría no sólo cercenar una facultad que el Presidente de la República tiene, sino impedirle llenar una sentida necesidad en un momento determinado.

El señor GUZMAN consecuente con el sentir de la Comisión, al parecer unánime, en el sentido de que una ley delegatoria de facultades debe requerir de la mayoría de los miembros presentes de ambas Cámaras, cree que podría autorizarse el veto, cualquiera fuera su naturaleza, y entenderse aprobado si tiene el favor de la mayoría de ambas ramas del Congreso, pues si el Jefe del Estado ejercita el veto, y ambas Cámaras están dé acuerdo, no se ve razón para privarlo de esa facultad.

Comparte la inquietud de los señores Bertelsen y Carmona en cuanto a que por la vía del veto el Primer Mandatario pudiera burlar o eludir la existencia básica de que tal delegación corresponde a la voluntad conjunta y acorde de ambas Cámaras, por lo que considera que si la limitación es adecuada, no hay que temer llevarla a cabo.

El señor ORTUZAR (Presidente) señala que, por lo menos, es un elemento morigerador que permite la existencia del veto.

El señor LORCA concuerda con la proposición de aplicar el sistema de las mayorías, pero, a pesar de creer que el señor Bertelsen tiene bastante razón, le hace fuerza lo expresado por el señor Ortúzar en el sentido de que, si se priva de derecho a veto al Presidente de la Republica cuando en un momento dado quiere hacer uso de las facultades que el Congreso le concedió, no sería completa la norma legislativa delegatoria. Por eso Se inclina, en principio, por la sugerencia del señor Guzmán, ya que, sin llegar al extremo de otorgar una atribución amplísima, da al Primer Mandatario la posibilidad de actuar.

El señor ORTUZAR (Presidente) informa que los Ministros del Interior, de Defensa y de Justicia no podrán concurrir a esta sesión por encontrarse reunidos todos los Secretarios de Estado, pero que se pondrá en contacto con ellos para fijar un nuevo día y hora.

El señor ORTUZAR (Presidente) anuncia que ahora corresponde continuar ocupándose en el Congreso Nacional y que, con posterioridad, se estudiará lo relativo al Gobierno y al Tribunal Constitucional.

El señor GUZMAN dice que ayer, en cuanto a los privilegios parlamentarios, se acordó mantener el fuero sustancialmente en los términos consagrados en la Constitución y dejar para una resolución posterior su sugerencia de suprimir la inviolabilidad parlamentaria, con los alcances y las precisiones que sea del caso introducir en la eventualidad de que se acoja.

Manifiesta que la materia que ahora corresponde debatir dice relación a las atribuciones exclusivas de cada una de las ramas del Congreso.

El Comité propone —agrega—, respecto de las de la Cámara de Diputados, mantener virtualmente los mismos términos del Nº 2 del artículo 39 de la Carta Fundamental, a pesar de que la atribución de fiscalizar los actos del Gobierno debería ser la primera en la enumeración, puesto que la acusación constitucional es su consecuencia. Se plantea la necesidad de precisar, sin embargo, que el Ministro pertinente tendrá la obligación de responder dentro del plazo de treinta días, con lo que se quiere excluir de dicho imperativo al Presidente de la República, a quien sólo deben comunicársele los acuerdos que adopte la Cámara, y se desea abrir la posibilidad, sin necesidad de precisarlo en el texto constitucional, de que el Primer Mandatario designe a un Secretario de Estado en forma permanente para cumplir esa función, sin que tenga que hacerlo el de la Cartera respectiva. Informa que también se propone que la Cámara pueda extender el término indicado cuando existan fundamentos para ello, pero que es indispensable fijar un plazo, porque el cumplimiento de la obligación, de otro modo, no estaría afecto a sanciones y la fiscalización debe contar con elementos para ser eficaz y real.

El señor ORTUZAR (Presidente) dice que hay acuerdo en la Comisión respecto de este punto.

El señor BERTELSEN concuerda con la idea de excluir al Presidente de la República, quien debe estar por encima de la fiscalización de detalle o cotidiana, aunque debe existir un deber constitucional preciso, eso sí, en el caso de los Ministros de Estado, porque sólo una interpretación extensiva de la Carta Fundamental podría haber llevado a concluir anteriormente que el titular de una Cartera no cumplía con su obligación al no responder reiteradamente a las interrogantes que se le formulaban.

Consulta al señor Presidente y al señor Guzmán si el Comité consideró la posibilidad de establecer en Chile un fiscal parlamentario u "ombudsman", quien es un delegado del Congreso para recibir las quejas de los particulares acerca del funcionamiento de la Administración Pública.

El señor ORTUZAR (Presidente) explica que esa materia no se estudió, pero que la Comisión podría analizarla en profundidad más adelante, porque ahora no estaría en condiciones de proponerla en el memorándum debido a su complejidad y a lo apremiante de la tarea actual. Solicita, por esa razón, no tratarla ahora.

La señora BULNES hace presente que la institución del fiscal parlamentario ha tenido gran éxito en los países nórdicos, pero que la experiencia en las naciones latinas ha demostrado una tendencia a la politización de este

"control" de la Administración, ya que, aunque las normas sean semejantes, las prácticas parlamentarias son distintas según la realidad a que se aplican.

El señor BERTELSEN manifiesta estar en desacuerdo con dicho punto de vista, puesto que, exceptuada Francia: donde existe el "médiateur", no sabe de ningún país latino que haya establecido esta institución.

La señora BULNES expresa que su intención ha sido tan sólo señalar que a ella le impresionó el argumento de que la institución está configurada para prácticas parlamentarias distintas de las imperantes en las naciones latinas.

En seguida, advierte que debe tenerse extremo cuidado al tratar de la fiscalización, dado que ella determinará si el régimen es parlamentario o presidencial. Recuerda que, no obstante su corte presidencialista, la Constitución de 1833, por ciertos gérmenes de parlamentarismo que contenía, llevó a la conformación de un régimen parlamentario sin necesidad de modificación de ninguna de sus normas. Teme, por ello, que la obligación de responder pueda conducir, indirectamente, a la censura de un Ministro determinado. De ahí que se incline cada vez más a apoyar la sugerencia formulada por el señor Guzmán en el sentido de que haya un Ministro destinado a cumplir esta labor específica.

El señor ORTUZAR (Presidente) observa que la Constitución no puede entrar a precisar cuál es el Ministro que debe responder, sino que, como norma fundamental, debe limitarse a decir "el Ministro que corresponda". Añade que será la ley Orgánica de Ministerios la que de terminará si habrá o no un Ministro especialmente encargado de esta tarea, como lo ha propuesto el, señor Guzmán.

Ahora, si se dice expresamente que la obligación de responder no afectará a la responsabilidad política de los Ministros, no teme que ello pueda desvirtuar el régimen presidencial, sobre todo si, dentro del nuevo esquema constitucional, él será mucho más fuerte y vigoroso.

El señor LORCA juzga importante la proposición del Comité, debido a que la práctica parlamentaria ha demostrado que, si no se establece un plazo preciso para responder, la función fiscalizadora se torna absolutamente ineficaz. Frente a las enormes facultades que se están dando al Presidente de la República, a quien inclusive se le ha otorgado el recurso de la disolución del Congreso, propio de los regímenes parlamentarios, le parece que la fijación de este plazo constituye, en alguna medida, una compensación.

Por lo que toca a la sanción, cree conveniente dejarla para una discusión ulterior, en razón de que puede dar base a una acusación constitucional.

La señora BULNES trae a colación el hecho de que, aunque no figuraba en el texto de la Constitución de 1833, la censura del Gabinete fue establecida por las prácticas parlamentarias.

Basado en el espíritu con que se planteó la disposición y en que así se sugirió en una ocasión anterior, el señor ORTUZAR (Presidente) propone dejar constancia unánime en Actas de que el Ministro cumple su obligación con el solo hecho de responder y que a la Cámara de Diputados no le cabe la facultad de entrar a calificar la respuesta.

El señor GUZMAN hace presente que la expresión "no le cabe la facultad de entrar a calificar la respuesta" es equívoca y puede prestarse para que un intérprete sostenga erradamente que la Cámara de Diputados ni siquiera puede apreciar si de la respuesta se derivan o no se derivan elementos suficientes para entablar una acusación constitucional. Piensa que de lo que se trata es de que la responsabilidad política de los Ministros nunca puede quedar afectada. A su modo de ver, la redacción del precepto debe ser muy cuidadosa, por lo cual sugiere que la frase "no afectarán la responsabilidad política de los Ministros" vaya al final del mismo, a fin de que se entienda que comprende todo lo anterior.

El señor ORTUZAR (Presidente) puntualiza que el alcance es el de que la Cámara no podrá decir: "Esta respuesta no es tal, porque no es suficiente; no se ha cumplido con la obligación de responder".

El señor GUZMAN estima importante dejar también constancia unánime en Actas de que la expresión "el Ministro que corresponda" no se refiere necesariamente al de una Cartera determinada, sino que da la posibilidad de que un Ministro sin Cartera sea designado para estos efectos.

El señor BERTELSEN afirma no oponerse a dejar constancias en Actas, pero solícita no apresurarse demasiado en este sentido. Considera que ahora deben sentarse las bases y que es preferible que en el momento de redactar la disposición constitucional se tenga el cuidado de reflejar en ella las ideas desarrolladas por el señor Guzmán.

El señor ORTUZAR (Presidente) advierte que, obviamente, la constancia es sin perjuicio de esto último.

El señor BERTELSEN se pronuncia a favor de dejar flexibilidad en esta materia. Acepta que exista un Ministro "contestador" de las observaciones del Parlamento, lo que inclusive puede representar un avance; pero no es partidario de que él sea el único encargado de esta misión, en virtud de que bien puede ocurrir que una observación deba ir dirigida a un Ministro determinado.

De la misma manera, si bien comparte el principio de que la responsabilidad política de los Ministros de Estado, a pesar de la fiscalización de la Cámara de Diputados, debe ser siempre ante el Presidente de la República, dejaría cierta elasticidad para estimar si han cumplido o no con su deber constitucional de responder. A su juicio, debe evitarse que lo entiendan cumplido con decir: "He recibido la observación, y archívese".

El señor ORTUZAR (Presidente) comenta que, por dignidad, no procederán así.

El señor BERTELSEN insiste en que, de todas maneras, debe tenerse cierto cuidado en este punto, y agrega que también puede darse el caso de que en la contestación se incurra en desacato, lo cual puede dar base para una acusación constitucional.

El señor CARMONA comparte, asimismo, la tesis de que las observaciones que la Cámara acuerde en virtud de su facultad fiscalizadora no afecten a la responsabilidad política de los Ministros de Estado. Sin embargo, el punto de la respuesta de estos últimos le merece algunas consideraciones.

Primero, pregunta qué sucede cuando en la Cámara de Diputados no se reúne mayoría para pedir antecedentes. A su juicio, como la facultad fiscalizadora corresponde también a las minorías de esa rama, debe establecerse la obligación constitucional del Ministro de responder igualmente en tal caso. Y, segundo, consulta qué pasa con las preguntas que el Secretario de Estado no puede contestar. Recuerda que, siendo Ministro de Defensa, el entonces Senador Armando Jaramillo le formuló 40 preguntas que él no pudo responder públicamente, atendida la materia en que recaían, aparte de que la Cámara Alta carecía de atribuciones fiscalizadoras.
El señor ORTUZAR (Presidente) opina que en eventos como ése puede señalarse que se trata de asuntos que por su naturaleza no pueden abordarse públicamente y ofrecerse su análisis en sesión secreta. Pero, en su concepto, la Constitución no puede ponerse en todos esos casos, pues de hacerlo se transformaría en reglamento.

El señor GUZMAN concuerda en que la obligación del Ministro de contestar debe limitarse a la materialidad de la respuesta, y sostiene que la acusación constitucional no tiene que derivar de una contestación insuficiente.

Estima, sin embargo, que hay algo que la Comisión no puede eludir: o se arriesga a la posibilidad de que el Ministro evite una respuesta real mediante un simulacro de contestación por la vía de un acuse de recibo o de una nota breve, o se posibilita que' la Cámara Baja califique la respuesta y, si no la considera verdaderamente tal, determine que es infracción a la Carta Fundamental y, por ende, causal de acusación constitucional. Hace notar que esto último implicaría abrir la brecha del parlamentarismo en Chile, añadiendo

que de los dos males prefiere el primero.

Recuerda que la fiscalización parlamentaria tiende esencialmente a una confrontación de criterios ante un árbitro la opinión pública que estará atenta y vigilante para ver cómo el Ministro cumple su obligación, y agrega que el Gobierno se expone a consecuencias muy negativas si los Secretarios de Estado abusan en el ejercicio de sus funciones.

Reitera la necesidad de ser tajantes a este respecto: cualquier respuesta material implica cumplimiento cabal de la obligación.

El señor ORTUZAR (Presidente) apoya íntegramente la posición del señor Guzmán, sosteniendo que en la primera posibilidad el riesgo es pequeño, pues ningún Ministro se expondrá a aparecer como irresponsable o a quedar en ridículo ante la Cámara y la opinión pública, y que la factibilidad de abrir camino al parlamentarismo reviste extraordinaria gravedad.

El señor BERTELSEN concuerda con lo manifestado por el señor Guzmán, pero no así con la afirmación de que los Ministros no se arriesgarán, por la experiencia que vivió el país en el anterior régimen.

Por otra parte, expresa su conformidad con la idea de consagrar a favor de las minorías algún derecho de fiscalización, añadiendo que el precepto en estudio refleja en el fondo, por un lado, una transacción entre parlamentarismo y presidencialismo, y por otro, la tendencia siempre presente a que la situación normal entre Congreso y Presidente de la República fuera la de enfrentamiento, lucha u oposición, y no la de colaboración. Añade que por eso siempre se pensó que en la Cámara Baja había mayoría contraria al Primer Mandatario y que por lo mismo se dio a esa mayoría, desde 1925, la facultad de fiscalizar al Ejecutivo, pero ahora —agrega—, con la organización constitucional que se está delineando, habrá un Jefe del Estado que contará más fácilmente con mayoría en el Congreso, en la Cámara de Diputados. Opina que, entonces, negar a las minorías el ejercicio de ese derecho con garantías de éxito o de resonancia en la vida pública implica despojarla de una de las funciones que más caracterizan a los Parlamentos modernos: la fiscalización de los actos del Gobierno.

Haciendo un paralelo con la norma de algunas Constituciones que posibilita a ciertas minorías parlamentarias requerir pronunciamientos del Tribunal Constitucional por haberse desconocido sus derechos, insta a la Comisión a reconocer constitucionalmente el derecho de las minorías a fiscalizar.

El señor GUZMAN recuerda que el inciso primero del artículo 259, del Reglamento de la Cámara de Diputados establecía: "Las observaciones de los Diputados sobre los actos del Gobierno, sobre su conveniencia o

inconveniencia, o la petición de antecedentes de carácter público, que soliciten a su nombre, deberán ser formuladas por escrito y así se transmitirán al Presidente de la República, a nombre del o de los Diputados que las hayan formulado".

A su juicio, debe considerarse, primero, la posibilidad de constitucionalizar esa norma, por su gran importancia como atribución, no ya de la Cámara Baja, sino de cada Diputado, la que no debe extenderse a los Senadores, pues no son los llamados a fiscalizar; y, segundo, la factibilidad de que, si la petición reúne un cuarto o un tercio de esa rama, se obligue a los Ministros a responder.

El señor ORTUZAR (Presidente) expresa que tal vez esa materia podría considerarse en la ley orgánica del Congreso, y declara que no es partidario de establecerla en la Constitución.

El señor BERTELSEN sugiere colocar en el memorándum la idea de que la nueva Constitución consagrará igualmente el derecho de fiscalización de las minorías, lo cual estima muy importante, ya que esa minoría puede ser arrollada por una mayoría formada por la Cámara de Diputados y el Presidente de la República.

El señor ORTUZAR (Presidente) exterioriza el temor de que se politice demasiado a la Cámara con esta incitación al ejercicio de una función fiscalizadora, porque, conociendo la vida parlamentaria, la minoría, en oposición, tratará de utilizar esta herramienta en forma desmedida: manteniendo un ambiente de permanente efervescencia política, lo que no le gusta.

La señora ROMO piensa que es como una contrapartida al sistema de representación de las mayorías que se quiere establecer para despolitizar la Cámara. Añade que, con esta disposición, se entraría a desvirtuar la finalidad buscada con la representación de las mayorías.

El señor ORTUZAR (Presidente) reconoce que la idea tiene ventajas, pero ve también en ella ciertos inconvenientes.

La señora BULNES indica que no visualiza bien las ventajas que tendría que dar a esta norma rango constitucional, en vez de figurar sólo en la ley orgánica o en el reglamento del Congreso, máxime si se tiene en cuenta que la disposición ha funcionado bien.

El señor BERTELSEN plantea la necesidad, si acaso va a haber ley orgánica y reglamento interno, como lo acota el señor Presidente, de que esos reglamentos sean examinados también por el Tribunal Constitucional para

determinar su constitucionalidad, porque, si no, el Senado o la Cámara de Diputados puede, como ha ocurrido en Chile y en otros países, empezar a funcionar en forma diversa a lo que la Constitución ha prescrito. Explica que eso es, en cierta manera, lo que se establece en algunas disposiciones de los reglamentos, de los usos y costumbres. Dice que, a su modo de ver, no hay nada reprobable en consagrar en la Constitución el principio de la fiscalización de las minorías, ya que es propio de un sistema democrático el diálogo entre mayorías y minorías. Recuerda que el señor Guzmán dijo, precisamente, que era necesario institucionalizar la crítica pública.

El señor ORTUZAR (Presidente) hace presente que la ley que creó la Oficina de Informaciones del Senado la faculta para pedir antecedentes a cualquier Ministerio o servicio, de la naturaleza que sea, de tal manera que el Diputado de minoría, si no le contesta el Ministro, tiene el camino de solicitar el antecedente a través de la Oficina de Informaciones. Dice que eso está establecido en una ley que no ha sido derogada, aun cuando no tiene vigencia práctica. Por eso, le parece que dar carácter constitucional a la disposición en debate puede traer inconvenientes.

El señor CARMONA declara ser partidario de la tesis contraria, y cree que mientras más fuerte sea el régimen presidencial mayor debe ser la facultad fiscalizadora de la Cámara de Diputados, no estimándola una compensación sino la necesidad de una función que no tendrá el Senado, al que se le está privando de esa facultad.

Sostiene que esa facultad debe establecerse con rango constitucional para que, en la Hora de Incidentes, no se produzcan situaciones similares a las ocurridas con anterioridad y a fin de que esa facultad fiscalizadora —lo cual incide en gran parte con la inviolabilidad parlamentaria, que se vio ayer— no se traslade, como antes, a la televisión, la prensa y la radio, y adquiera carácter de escándalo una cosa que tendría una significación mucho menor si se planteara en la Cámara, como corresponde.

El señor ORTUZAR (Presidente) expresa que no se priva de esa facultad a la minoría porque podrá usar de la tribuna parlamentaria para fiscalizar, e indicar que esa minoría, como no puede requerir el acuerdo de la Cámara y lo que le interesa es tener antecedentes para acusar, puede utilizar el vehículo de la Oficina de Informaciones para solicitarlos y después reúne los diez Diputados que es menester y formula la acusación.

Reitera que su temor es que se politice demasiado a la Cámara y que con esta disposición se la esté invitando a estar en permanente efervescencia política.

El señor LORCA discrepa de la opinión del señor Ortúzar y cree que una de las cosas que se deberían dejar claramente señaladas en el memorándum es la

función fiscalizadora eficaz de las minorías, lo cual, a su juicio, forma parte de la esencia del régimen democrático.

Concuerda con el señor Carmona en que es imposible realizar esa fiscalización si la norma no tiene rango constitucional, ya que la petición de informaciones a las diversas reparticiones, de acuerdo con la ley, es poco efectiva frente a la opinión pública, y destaca que lo importante es que la fiscalización tenga "presencia" ante la ciudadanía. Señala que en eso está plenamente de acuerdo con el señor Carmona y que su experiencia parlamentaria así lo demuestra.

Disiente con el señor Ortúzar en cuanto a que la Cámara se pueda politizar por este motivo.

El señor ORTUZAR (Presidente) argumenta que si un parlamentario de minoría formula una denuncia con cierta base y antecedentes y solícita que se pida al Gobierno antecedentes sobre el particular, es muy difícil que la Cámara se niegue a proceder de esa manera. Piensa que no acogerá esa solicitud si ve que realmente se formula con fines políticos, ya que de otro modo la mayoría quedaría en muy mala posición.

El señor LORCA opina que no existe razón para no consignar esta materia en el memorándum.

La señora BULNES estima que todos están de acuerdo en la posibilidad de que la minoría fiscalice y que el problema radica en el rango que se dé a la norma respectiva. Sobre el particular, expresa que si a la disposición se otorga rango legal, aun cuando carezca de la fuerza de un precepto constitucional, en la práctica operará como si la tuviera. Expone que la Historia de Chile comprueba la tendencia innata del país a ejercer una fiscalización parlamentaria que desvirtúa el sistema presidencial.

El señor CARMONA estima inconveniente el procedimiento que acerca de la materia dispone la Constitución de 1925, porque da la sensación de que la Cámara puede tomar acuerdos de fiscalización que tienen significación constitucional, aunque no impliquen responsabilidad política del Gabinete; dice que está de acuerdo con lo que expresó la señora Bulnes, de que esta norma fue el producto de una especie de transacción entre los sostenedores del régimen parlamentario y los del sistema presidencial. Agrega que un acuerdo de fiscalización de la Cámara en el fondo es un anuncio de una acusación constitucional. Cree llegado el momento de establecer la fiscalización como un derecho que corresponde a la minoría y a la mayoría de la Cámara. Al respecto, y no obstante reconocer que la institución es distinta, llama la atención hacia el procedimiento contenido en el artículo 48 de la Constitución francesa que concibe la fiscalización de los actos del Gobierno en dos etapas: en la primera, se piden antecedentes y, luego, obligatoriamente se destina una

sesión para recibir las respuestas del Gobierno.

La señora BULNES advierte que ese procedimiento tiene por objeto preparar la censura. Agrega que le cuesta innovar en esta materia como consecuencia del estudio de la Historia de Chile, cuando se conoce la forma en que se ha desarrollado la práctica parlamentaria en Chile.

El señor CARMONA aclara, ante una observación del señor Guzmán, que su posición no es contraria a que la mayoría pueda tomar acuerdos, sino que tiende a dar el rango que corresponda a los actos de fiscalización, los que pueden ser tanto de minoría como de mayoría.

El señor ORTUZAR (Presidente) sugiere que la mayoría adopte acuerdos o formule observaciones, tal como está establecido en la Constitución de 1925, y que la minoría solicite antecedentes: con obligación de entregárselos.

El señor CARMONA dice que planteó sus inquietudes en esta materia para dejar en claro que la fiscalización es una facultad tanto de la minoría como de la mayoría y que nadie en el futuro pueda deducir de esta norma la posibilidad de una censura constitucional.

La señora BULNES considera conveniente distinguir entre fiscalización parlamentaria y juicio político: la primera no es un antecedente para el segundo. Destaca que, según la Constitución norteamericana, el juicio político persigue una responsabilidad jurídica de carácter penal y administrativo y el Ministro afectado no puede volver a ocupar el cargo de Ministro ni ningún cargo público mientras no sea rehabilitado. Es una responsabilidad claramente delineada; en cambio, añade, el texto constitucional chileno confunde la responsabilidad jurídica con la responsabilidad política.

El señor BERTELSEN dice estar de acuerdo con todos los planteamientos formulados sobre el régimen parlamentario, el carácter de la acusación constitucional y de la fiscalización, pero hace hincapié en que debe dejarse claramente establecido que en el régimen presidencial también hay derecho a fiscalizar.

—Se acuerda fijar en un tercio el quórum de diputados para obligar al Ministro a responder.

El señor GUZMAN anuncia que, en seguida, corresponde tratar precisamente la acusación constitucional, y que se propone la mantención de esta facultad de la Cámara de Diputados, por las causales consignadas en la Carta Fundamental, recalcando que la acusación no debe ser interpuesta por menos de diez Diputados ni más de veinte, pues un número superior podría significar su aprobación antes de ser discutida. Acota que el resto de las materias y

causales serán debatidas con posterioridad.

Indica que la primera innovación consistió en elevar el quórum a los tres quintos de sus miembros en ejercicio para aprobar una acusación entablada contra el Presidente de la República, y a la mayoría de los Diputados en ejercicio respecto de las demás autoridades. En cuanto a la segunda, señala que la Constitución enumera una serie de autoridades, pero no se refiere a todas las que debieran ser susceptibles de una acusación constitucional. Expresa que se abocó, a un estudio para tratar de detallarlas, pero le fue imposible hacerlo por la frondosidad de la estructura administrativa, en la cual hay autoridades de distinta generación, naturaleza, jerarquía y funciones. Acota que, por la importancia de la labor que van a desempeñar, podrían ser incluidos en la lista de autoridades susceptibles de acusación los integrantes de la junta monetaria o del organismo encargado de conducir el Banco Central y por lo tanto las emisiones. Destaca que debido precisamente a las dificultades para lograr una enumeración taxativa en tal sentido es que recobra validez la proposición de acusar constitucionalmente a una determinada autoridad por no adoptar las medidas correspondientes para corregir los abusos cometidos por subalternos suyos, una vez que haya mediado un acto fiscalizador por parte de la Cámara de Diputados.

El señor ORTUZAR (Presidente) aclara que cuando se trata de ilegalidades cometidas por un funcionario que inequívocamente es dependiente de un Ministro, no se precisa este requerimiento previo, sino que se refiere a organismos independientes vinculados al Gobierno a través de un Ministerio.

El señor BERTELSEN se declara contrario a la práctica de establecer una gran variedad de mayorías necesarias para adoptar acuerdos. Reconoce que deben tomarse ciertas precauciones para que la mayoría refleje realmente el sentir de la Cámara, lo cual se consigue, a su juicio, fijando la mayoría de los Diputados en ejercicio, y no mayorías especiales como los tres quintos. Estima que si con el texto actual la mayoría de los Diputados en ejercicio acusa al Presidente de la República, no cabe duda que la mayoría de la Cámara considera que el Jefe del Estado ha infringido el texto constitucional. Agrega que es distinto el caso cuando se trata del organismo que va a juzgar, entonces sí se justificaría una precaución especial al respecto.

Por otra parte, llama la atención respecto del cuidado que debe tenerse con la responsabilidad de otras personas o funcionarios, por cuanto la acusación constitucional es distinta a la responsabilidad política por la vía de un voto de censura, porque en aquélla está subyacente una posible responsabilidad penal de tipo delictivo, conforme a la primitiva idea del juicio político o acusación constitucional, no debiendo olvidarse que uno de los principios básicos del derecho occidental es la personalidad de los delitos y de las penas. Añade que, por esa razón, en principio le parece duro tener que sancionar a una persona

con una especie de responsabilidad penal por un acto del cual no es responsable, siendo distinto; a su juicio, cuando un Ministro de Estado no ha cumplido un deber propio de su cargo, que podría configurar un acto delictivo, como es velar por el normal funcionamiento de un servicio público.

Estima que en estos momentos en Chile se está frente a una nueva figura anómala que en lo futuro podría llegar a causar perturbaciones similares a las que provocara en su momento el surgimiento de las empresas semifiscales o estatales. Se refiere específicamente a las personas que son nombradas en determinadas funciones "con rango de Ministro", señalando que no hay inconvenientes en que en un régimen parlamentario haya Ministros sin Cartera, pero que ello resulta extraño en un régimen presidencial: Añade que lo anterior constituye una materia que no debiera quedar entregada a la discrecionalidad del Presidente de la República, pues se corre el riesgo de que Chile se llene de Ministros de Estado cuando, por ejemplo, se observa la tendencia de qué los jefes de algunos servicios importantes dependan del Presidente de la República con rango de Ministros. Sugiere que esta materia sea tratada cuando se estudien las bases constitucionales de la Administración Pública.

El señor ORTUZAR (Presidente) hace notar que lo interesante es que la persona con el rango de Ministro también pueda ser acusada, porque, si se le ha dado esta calidad, es porque seguramente tiene una misión muy importante que cumplir.

El señor GUZMAN advierte que denantes no alcanzó a mencionar la idea suya de que es indispensable dejar constancia en el memorándum —debiendo ser perfilado nítidamente por el texto constitucional— lo relativo a la naturaleza de la acusación constitucional. Manifiesta que ésta, a su modo de ver, persigue la sanción de infracciones de naturaleza jurídica, pero no necesariamente de índole penal, recto criterio que ha estado muy confundido, por cuanto algunos sostienen que sólo por una mala gestión del Ministro se le podría acusar constitucionalmente, lo que por ningún motivo debe 'suceder en un régimen presidencial; y otros afirman —tesis sostenida durante el Gobierno del señor Allende— que la acusación constitucional es sólo para perseguir delitos penales.

Estima indispensable dejar clara constancia de lo anterior, porque exigirá una revisión de la redacción, que en la actualidad es confusa.

Comparte el criterio del señor Bertelsen en cuanto a que la responsabilidad, en el sentido de que se trata, debe ser siempre personal. Añade que entre las responsabilidades personales está la de preocuparse de corregir las infracciones o abusos de los subalternos; pero cree importante, dada la gravedad de la medida que se pueda adoptar, de que exista algún grado de

advertencia previa por parte de la Cámara de Diputados, con el objeto de que haya ocasión de reparar la falta, ya que no considera conveniente acusar, por ejemplo, a un Ministro de Estado porque un director regional, en una apartada localidad del país, incurrió en una ilegalidad. Sugiere —no como indicación, porque declara no haberla valorado debidamente— que en la Constitución se abra la posibilidad de que la ley pueda precisar la procedencia de la acusación constitucional respecto de altos funcionarios de la Administración Pública y de las empresas del Estado que el propio legislador determine, por las causales que el constituyente señale específicamente.

El señor CARMONA sugiere la aprobación de una norma general en el sentido de que el funcionario que es designado con acuerdo del Senado puede quedar sujeto a la acusación constitucional.

Por otra parte, consulta silos miembros del Tribunal Constitucional estarán sujetos a la acusación constitucional.

El señor GUZMAN responde que tal materia no ha sido considerada aún, porque no se sabe la composición que en definitiva tendrá ese organismo; pero estima evidente que los magistrados de los Tribunales Superiores de Justicia lo estarán en su calidad de tales.

El señor ORTUZAR (Presidente) sugiere que en el memorándum a lo sumo se sugiera que la Comisión está estudiando la posibilidad de incluir algunos altos funcionarios de la Administración Pública dentro de la acusación constitucional por causales similares a las existentes respecto de los demás.

El señor GUZMAN adhiere a lo expresado por el señor Ortúzar, sin perjuicio de que respecto de los miembros del Tribunal Constitucional, del Tribunal Calificador de Elecciones, del Organismo de Seguridad y de la Junta Monetaria que se acuerde constitucionalizar, haya un pronunciamiento claro de la Comisión y de la Carta Fundamental definitiva acerca de si procede o no procede la acusación constitucional, además de dejar abierta la posibilidad al legislador para que pueda complementario o para acoger una tesis como la sustentada por el señor Carmona para las personas designadas con acuerdo del Senado.

El señor LORCA cree importante señalar en el texto constitucional las personas y las razones por las cuales serán objeto de acusación constitucional, y cree que es un contrasentido dejar entregada tal calificación a la ley ordinaria. Considera delicadísimo el punto en cuestión por ser difícil consignar en la Carta Fundamental todos los funcionarios que pueden ser acusados constitucionalmente, y recuerda que lo mismo se estudió y se llegó a una conclusión semejante en la reforma constitucional del año 1965.

El señor ORTUZAR (Presidente) encuentra atendible la proposición del señor Carmona en cuanto a hacer extensiva la acusación a todos aquellos funcionarios que requieren del acuerdo del Senado para su designación.

El señor LORCA estima que con tal proposición se reduce mucho la cantidad de personas sobre las cuales recaería la acusación constitucional, o bien habría que ampliar la exigencia del acuerdo del Senado a otras designaciones.

El señor ORTUZAR (Presidente) recuerda que en la reforma a que se refirió el señor Lorca se aceptaba que fueran acusados los empleados civiles o militares designados con acuerdo del Senado por infracción a las obligaciones inherentes al desempeño de sus funciones, el Contralor General de la República y los generales y almirantes de las Fuerzas Armadas por notable abandono de sus deberes o por comprometer gravemente el honor de la nación.

Insiste en que la proposición del señor Carmona podría ser una vía de solución al problema planteado a este respecto.

El señor GUZMAN hace presente que no es siempre la Constitución la que determina las personas que requieren acuerdo del Senado para su designación, sino que a veces queda entregado a la ley.

La señora ROMO cree que habría que agregar entre las personas que pueden ser objeto de acusación constitucional a aquellas que tienen el rango de Ministro, sin perjuicio de lo que se establezca más adelante respecto de quien va a conferir ese rango.

El señor BERTELSEN estima necesario determinar si las personas que aparecen con rango de Ministro, son Ministros de Estado o no lo son, pues considera peligroso para la seguridad jurídica su existencia.

Por otro lado, manifiesta su desacuerdo, en principio, con la posibilidad de extender a otras personas que no estén consignadas en la Carta Fundamental la posibilidad de una acusación constitucional porque, si han cometido un delito, pueden ser acusadas ante los tribunales de justicia, pero no podrían serlo si no hay una infracción constitutiva de delito.

El señor ORTUZAR (Presidente) considera en extremó delicado el asunto, ante el cual se estrellaron otros constituyentes y no tomaron decisión alguna, por lo que, al parecer la solución sería no innovar a este respecto. Cree si conveniente dilucidar lo relativo al rango de Ministro, porque la Constitución no podría evitar el día de mañana que por ley se confiera tal rango a una persona, a menos que se estableciera una norma que lo prohibiera.

El señor, BERTELSEN señala que ante tal situación caben dos alternativas: una,

que la ley determine quiénes son Ministros de Estado, su orden de precedencia, algunas normas de funcionamiento del Consejo de Ministros, o dejar entregado este asunto al Presidente de la República, pero con acuerdo del Senado. Advierte que no es una crítica a la situación existente sino que trata de prever un posible desarrollo indebido de esta figura, pues le asalta el temor de que en el futuro un Mandatario, imprudentemente confiera rango de Ministro de Estado a algunas personas con lo cual adquieren cierto "status" superior y son puestos en cierta impunidad.

El señor ORTUZAR (Presidente) consulta a la Comisión, suponiendo que tales disposiciones no se dicten, si esas personas que detentan el rango de Ministros de Estado pueden ser acusadas constitucionalmente.

El señor GUZMAN estima que debe consignarse en la ley que no puede darse rango de Ministro a una persona, aspecto en el que concuerda con el señor Bertelsen, y cree que eso es distinto a que en un régimen presidencial se faculte al Jefe del Estado para nombrar un número determinado de Ministros sin Cartera, porque puede ser útil para el Primer Mandatario contar con dos o tres Ministros de este tipo para enviarlos al exterior, para las relaciones con el Parlamento, o que ocupen otras funciones, pero entendiendo que son Ministros de Estado sin Cartera, y no personas con rango de Ministro.

—Se acuerda incluir a las personas con rango de Ministro entre aquellas que pueden ser objeto de acusación constitucional.

ATRIBUCIONES EXCLUSIVAS DEL SENADO

El señor GUZMAN informa que, a continuación, corresponde analizar las atribuciones exclusivas del Senado, que serán consideradas conjuntamente con las atribuciones del Congreso, pues se pretende hacer desaparecer esta última figura del texto constitucional.

El señor ORTUZAR (Presidente) hace presente que hay un punto respecto del cual no se adoptó acuerdo, cual es el quórum necesario para las acusaciones constitucionales.

El señor GUZMAN sugiere que sea el de la mayoría en ejercicio para todos los casos.

El señor CARMONA consulta si tal quórum también regiría para el caso de acusación contra el Presidente de la República.

El señor ORTUZAR (Presidente) concluye que sería la mayoría en ejercicio para el Presidente de la República y la mayoría absoluta para los demás casos.

El señor GUZMAN vota en contra.

El señor BERTELSEN inquiere silos efectos serían los mismos.

El señor GUZMAN explica que la persona quedaría suspendida del cargo, excepto en el caso del Primer Mandatario, y que las causales quedarían para un estudio posterior. Piensa que la tramitación no debería describirse con tanto detalle en la Carta Fundamental, sino que tendría que incluirse en la ley orgánica pertinente.

En cuanto a las facultades del Senado, dice que la primera que se enumera es la de fallar el juicio político, debiendo ratificarse el criterio de que esa rama del Congreso se pronuncia como jurado y de que requiere de la mayoría de sus miembros en ejercicio, salvo en el caso del Presidente de la República, en que se necesitan los dos tercios de los Senadores en ejercicio. Aclara que el Comité no deseó innovar en este tema y que propone, por lo tanto, mantener estas disposiciones en los mismos términos.
En cuanto a los efectos de que el Senado acoja la acusación y declare la culpabilidad del funcionario, manifiesta que ello trae como consecuencia la destitución del cargo, aunque valdría la pena plantearse la conveniencia de extenderlo a todo cargo en la Administración Pública, pero sujetándolo, naturalmente, a una posible rehabilitación. Se declara partidario de configurar una especie de "degradación cívica", como la llama don Daniel Schweitzer en un estudio sobre el tema, en virtud de la cual el afectado no puede aspirar a desempeñar un puesto público con posterioridad a menos que sea rehabilitado, aspecto que sería conveniente estudiar en forma conjunta con el de las personas que han perdido la ciudadanía. Considera excesiva esta última como sanción en el caso en análisis y que también insinuaba el autor mencionado.

El señor ORTUZAR (Presidente) anuncia que hay acuerdo al respecto.

El señor GUZMAN hace presente que, por último, parece razonable mantener la medida de que los antecedentes pasen a la justicia ordinaria, a fin de que pueda determinarse si, aparte la infracción jurídica, se cometió algún delito o existe alguna responsabilidad civil que deba perseguirse.

La señora BULNES concuerda con el señor Guzmán, pero recuerda las confusiones a que ha inducido el inciso que señala que "El Senado resolverá como jurado y se limitará a declarar si el acusado es o no culpable del delito o abuso de poder que se le imputa", con lo que parecería que esta rama del Congreso sólo puede decir si la persona es o no culpable de un delito o "abuso de poder", que nunca se entendió bien si se refería a una responsabilidad política, jurídica o el ejercicio de la fiscalización.

Por otra parte, expresa que las palabras "se limita" indujeron a pensar que la

acusación constitucional constituía un procedimiento previo al juicio en el que los tribunales decidirían posteriormente en forma definitiva, y ello determinó que los Ministros que no eran condenados ocuparan su misma Cartera a los dos o tres meses.

Piensa que el Senado tiene una facultad que va más allá de decir si una persona es o no culpable, ya que aplica una pena administrativa que es la de destitución del cargo, por lo que conviene recordar que el más modesto funcionario público no puede ingresar a ningún servicio estatal, cuando es sancionado en un sumario, si no se le rehabilita lo que implica que con mayor razón debe seguirse el mismo criterio en el caso de un Ministro.

En cuanto a la aplicación de la pena de destitución y a que los tribunales estudien los antecedentes para determinar si se ha cometido delito o se ha incurrido en responsabilidad civil, expresa que este precepto nació en 1874, modificando la disposición de la Carta de 1833 que confería al Senado amplias atribuciones para tipificar las infracciones y aplicar las penas, lo que fue combatido por todos los comentaristas de la época y condujo a la introducción de esta norma inspirada en la Constitución americana. Hace presente que, a pesar de que un informe señalaba lo innecesario de consagrar en el texto mismo la idea de la destitución porque era la consecuencia lógica, la falta de un precepto semejante llevó después a no aplicarla. Considera, por tanto, indispensable modificar el precepto tomando como base la Constitución norteamericana, que es su inspiradora.

El señor ORTUZAR (Presidente) señala que todas las observaciones formuladas son ampliamente coincidentes con las proposiciones del señor Guzmán, quien ha clarificado que, dentro de las causales de acusación, ellas son siempre infracciones de tipo jurídico, algunas pueden ser constitutivas de delito y otras no.

La señora BULNES expresa su deseo de que en el Memorándum se consigne que el texto constitucional establecerá la pena de destitución del cargo de Ministro de Estado y de inhabilitación para cualquier cargo público, ya que, en su opinión, esto constituye una innovación que mejora la disposición actual.

El señor ORTUZAR (Presidente) declara que así se hará.

El señor BERTELSEN plantea la conveniencia de dilucidar previamente cuál será el organismo constitucionalmente capacitado para pronunciarse sobre las acusaciones entabladas por la Cámara de Diputados.

El señor GUZMAN expone que, en este punto, la proposición del Comité consiste en distinguir dos órganos encargados de juzgar la acusación constitucional, según sea la causal en virtud de la cual se acuse el funcionario.

Sobre esta base, dice, se ha considerado conveniente establecer que corresponderá al Senado conocer de las acusaciones que se funden en infracciones de tipo jurídico cuya ponderación sea más bien política que jurisdiccional, como son las relativas a "haber comprometido gravemente el honor o la seguridad de la nación", a "haber dejando sin ejecución las leyes" o al "notable abandono de deberes", y, en cambio, encomendar al Tribunal Constitucional el conocimiento de todas aquellas derivadas de infracciones jurídicas cuya naturaleza sea de índole estrictamente jurisdiccional, entre las cuales quedan incluidos, desde luego, los delitos penales.

El señor BERTELSEN manifiesta tener serias objeciones a esta división de la competencia constitucional para pronunciarse sobre las acusaciones. A su juicio, desde el momento en que se aceptara que de las infracciones jurídicos políticas conociera el Tribunal Constitucional y, en cambio, sobre las de índole jurídica pero no penal, o sea, sobre las que envuelven una condena jurídico política, resolviera el Senado, se estarían dando las bases para establecer en el país un nuevo tipo de parlamentarismo. En efecto estima que el segundo caso constituiría una especie de voto de censura cualificada, aprobado primero por la Cámara que acusa y después por la que puede destituir e inhabilitar personas.

Destaca que el ámbito de ciertas causales de acusación es por demás, vasto. Indica que, como consecuencia del desarrollo alcanzado en los últimos tiempos por la doctrina de la seguridad nacional, se estima hoy que ésta es uno de los elementos integrantes del bien común que está presente en toda acción de Gobierno, de tal modo que cualquier política, sea económica, de colonización, laboral, educacional, etcétera, puede comprometer la seguridad de la nación y ser motivo de acusación constitucional contra un Ministro de Estado.

En este contexto, siendo difícil diferenciar lo que es censura jurídica de que lo que es censura netamente política, juzga que la división antedicha resulta peligrosísima para la mantención de un régimen presidencial como el que se ha diseñado, Es la razón que lo lleva a pronunciarse por que sea uno solo el organismo encargado de resolver sobre el particular.

El señor GUZMAN hace presente que el origen de la proposición se encuentra en la evidencia de que el Senado, como órgano encargado de resolver sobre la acusación constitucional, fracasó en Chile. Cree que no está de más recordar que, aunque la Constitución llamaba a los Senadores a fallar como jurado, es decir, en conciencia, se hizo costumbre que se dieran órdenes de partido para proceder en estos casos, lo cual resultó en extremo grave y perturbador. Explica que, por esa razón, se quiso explorar la posibilidad de confiar esta misión al Tribunal Constitucional, que aparece como un órgano más seguro desde el punto de vista de su independencia política y también más ceñido a lo jurisdiccional. Pero, agrega, allí surgió la contrainterrogante de si era o no

prudente encomendar a un órgano eminentemente jurisdiccional el conocimiento y fallo de materias que requieren una ponderación política muy seria y muy discrecional, como es la de apreciar si una persona ha incurrido o no en la causal de "haber comprometido gravemente el honor o la seguridad de la nación" o en la de "haber dejado sin ejecución las leyes". Hace notar que el dejar sin ejecución una ley muchas veces corresponde a una exigencia del bien común.

El señor CARMONA destaca que en todo lo referente a las huelgas, por ejemplo, los gobiernos dejaron permanentemente sin ejecución las leyes.

El señor GUZMAN indica que, sobre la base de que entregar resueltamente el fallo del juicio político o acusación constitucional al Tribunal, Constitucional, podía desvirtuar la naturaleza jurisdiccional de éste y acercarlo a organismo político, se originó la proposición de dividir las causales.

Reconoce que el argumento del señor Bertelsen es muy atendible y sólido, y por ello cree que no debería abandonarse la idea de dividir las causales y decidirse por uno de los dos organismos.

—Se levanta la sesión.

ENRIQUE ORTUZAR ESCOBAR,
Presidente.

RAFAEL LARRAIN CRUZ,
Prosecretario.

REPUBLICA DE CHILE

Actas Oficiales de la Comisión de Estudio de la Nueva Constitución Política de la República

SESION 354ª, CELEBRADA EN MIERCOLES 19 DE ABRIL DE 1978

1. — Prosigue el estudio de las normas constitucionales atinentes al Congreso Nacional.

2. —Atribuciones del Senado y de la Cámara de Diputados; acusación constitucional; inhabilitación del afectado; acusaciones formuladas: ante el Senado; desafuero de determinadas autoridades.

3. — Rehabilitación de la ciudadanía; dictámenes del Senado; permisos constitucionales; dimisión del cargo de Presidente de la República; designación de reemplazante; renuncias e inhabilidades parlamentarias.

4. — Legislaturas ordinarias y extraordinarias autoconvocatorias; quórum para sesionar y adoptar acuerdos.

La Comisión se reúne bajo la presidencia del señor Enrique Ortúzar Escobar, con asistencia de los señores Raúl Bertelsen Repetto, Juan de Dios Carmona Peralta, Jaime Guzmán Errázuriz, Gustavo Lorca Rojas y las señoras Luz Bulnes Aldunate y Alicia Romo Román.

Actúa de Secretario, el Prosecretario, don Rafael Larraín Cruz.

El señor ORTUZAR (Presidente) declara abierta la sesión en el nombre de Dios.

PODERES DEL ESTADO Y SU EJERCICIO. CONGRESO NACIONAL

El señor ORTUZAR (Presidente) indica que corresponde seguir escuchando el informe del señor Guzmán sobre la materia relativa al Congreso Nacional.

El señor GUZMAN manifiesta que se había quedado de resolver el problema del juzgamiento de la acusación constitucional. Agrega que conversó con el señor Ortúzar respecto de las observaciones que Se hicieron a la proposición sometida a la consideración de la Comisión, y señala que han abandonado la idea de insistir en que el juzgamiento del juicio político se verifique en dos órganos diferentes. Piensa, por las razones dadas en la mañana, que es más conveniente radicarlo en una Cámara, en el Senado.

El señor CARMONA pregunta si se ha pensado en la posibilidad de que la acusación constitucional pueda radicarse sólo en una rama del Congreso, en el Senado que recibiría los antecedentes relativos a la acusación y juzgaría.

El señor GUZMAN estima que ello no se avendría con la naturaleza del Senado, en el sentido de que no le corresponde entrar a fiscalizar.

El señor CARMONA aclara que entonces se distingue la fiscalización propiamente tal del juicio político.

El señor GUZMAN expresa que se trata de dos entidades que, si bien es cierto no son idénticas ni asimilables, tienen una íntima relación. Añade que es natural que el órgano fiscalizador tenga la facultad de acusar constitucionalmente, porque esa condición le brinda todos los elementos de juicio para llevar a cabo la acusación constitucional y darse cuenta de si ella es necesaria.

El señor ORTUZAR (Presidente) destaca que una de las fallas del sistema penal, en la comparación que sea posible efectuar, es que un mismo juez investiga, acusa y resuelve. Opina que es preferible la existencia de dos cuerpos diferentes.

Hace notar que aunque la fiscalización es distinta del juicio político, como lo

señala el señor Guzmán, es evidente que, en cierto modo, será el antecedente previo, muchas veces necesario, para la acusación constitucional. Visualiza el peligro de que, sin querer, se transforme al Senado en una cámara política que, antes de hacer la acusación misma, entre en una especie de actuación fiscalizadora. Cree, por eso, que es preferible mantener el sistema actual.

Comprende que el señor Carmona mira el problema desde el punto de vista de no politizar el juicio político. Manifiesta que, en ese sentido, tiene ventajas, pero teme que la contrapartida pueda hacer que el resultado sea peor.

El señor GUZMAN estima que la existencia de dos órganos diferentes que se pronuncien sobre la materia le da más independencia y mayor carácter jurisdiccional a la resolución del Senado. Cree que si el Senado es el llamado a acusar, se generarán los inconvenientes mencionados por el señor Ortúzar, propios de un proceso penal, y necesariamente se tendrá que dotar al Senado de los elementos indispensables para fiscalizar, por cuanto son los que le proporcionarán los antecedentes para concluir, en un momento determinado, en que es preciso iniciar una acusación constitucional.

Se inclina por mantener la fórmula tradicional.

El señor BERTELSEN dice que no había pensado en este tema y que no le parece conveniente que un mismo órgano investigue y resuelva. A su modo de ver, no es aceptable proyectar a la acusación constitucional la situación anómala existente en los Tribunales de Justicia. Añade que si se radicara en el Senado la acusación, excluyendo a la Cámara de Diputados, lo cual evidentemente separaría la acusación constitucional de la fiscalización política, habría que determinar quién puede acusar ante el Senado, porque, si nadie puede hacerlo, el Senado actuaría de oficio y entonces se comenzaría a politizar, es decir, empezaría a fiscalizar con vista al juicio político.

Le parece mejor dejar las cosas como están.

En cuanto a radicar en el Senado la exclusividad en el juzgamiento de todas las acusaciones constitucionales entabladas por la Cámara de Diputados, expresa que la idea le satisface porque se mantiene el principio de unidad de tribunal y, al mismo tiempo, se excluye al Tribunal Constitucional del conocimiento de asuntos muy peligrosos para el prestigio de un órgano contralor de la constitucionalidad.

El señor ORTUZAR (Presidente) recuerda que el señor Carmona sugirió radicar en el Senado la acusación constitucional.

El señor CARMONA manifiesta que ha resuelto retirar su indicación,

El señor GUZMAN dice que correspondería acoger la idea planteada por la señora Bulnes, en el sentido de precisar el alcance de la declaración de culpabilidad en cuanto a que, más que una declaración, se trata del pronunciamiento de un órgano llamado a actuar como jurado, lo cual acarrea automáticamente la destitución del cargo. Expresa que debe resolverse si hay acuerdo, en definitiva, para que la persona inhabilitada no pueda desempeñar ningún cargo u oficio público, sea de elección popular o no, y establecer, sin embargo, un proceso de rehabilitación, procedimiento que podría verse más adelante.

El señor CARMONA prefiere que la inhabilidad para ocupar cualquier cargo público sea temporal, por un año o dos, y hace presente que no es partidario del juicio de rehabilitación para la persona sancionada por el Senado, ya que puede suceder que, por una votación política, se produzcan situaciones bastante injustas.

El señor ORTUZAR (Presidente) dice que puede suceder que los tribunales ordinarios de justicia, al conocer después de algunos delitos que, hayan podido motivar la acusación, condenen a la persona a penas accesorias como la inhabilidad.

El señor CARMONA manifiesta que ése es otro problema.

El señor BERTELSEN concuerda con el señor Carmona, pues, a su modo de ver, es más operativo que la condena del Senado signifique tanto la destitución como la inhabilitación para ocupar cargos y oficios públicos por un plazo fijo, salvo que la inhabilitación provenga de una condena judicial por un plazo mayor, evitándose así los peligros de la inhabilitación perpetua, que puede ser excesiva y que siempre abre la posibilidad de que se plantee el tema odioso de la rehabilitación, resucitando, después de cuatro o cinco años, los motivos políticos que condujeron a entablar la acusación constitucional. Por ello, estima conveniente fijar un plazo, el que podría ser, como mínimo, de dos años.

El señor GUZMAN cree adecuado que tal plazo sea, como mínimo, de tres años.

El señor CARMONA dice que también es partidario de un plazo de tres años —idea que se relaciona con el lapso que dura una pena no aflictiva— y de dar la oportunidad de solicitar la rehabilitación.

El señor GUZMAN señala que tal solicitud no es congruente con la finalidad de la proposición: no crear la posibilidad de reabrir, con el proceso de rehabilitación, un debate político ya fenecido.

La señora BULNES se manifiesta también partidaria de fijar plazo, por ser más

racional y no presentar las dificultades derivadas de la dictación de una ley o de un decreto supremo para la rehabilitación.

—Se acuerda establecer la pena accesoria de inhabilitación, por el término de tres años, para toda función o cargo público, sea o no de elección popular.

La señora BULNES pregunta si ya se acordó suprimir la expresión "o abuso de poder".

El señor ORTUZAR (Presidente) advierte que eso podría ser contraproducente, puesto que posibilitaría la acusación constitucional en caso de delitos propiamente tales, en circunstancias de que pueden existir infracciones jurídicas —y ésta es la intención de la norma— que puede o no ser delitos.

El señor GUZMAN entiende que la sugerencia de la señora Bulnes apunta a su deseo de reemplazar el término "o abuso de poder" por "o infracción jurídica", materia en la que la Comisión debe ocuparse en el momento de la redacción.

El señor CARMONA recuerda que formuló dos indicaciones: una, destinada a cambiar de lugar el precepto relativo al permiso a los Ministros de Estado y al Presidente de la República y, la segunda, para que el Tribunal Constitucional resolviera, después de la condena del Senado, silos antecedentes se remiten o no a los tribunales de justicia.

El señor GUZMAN se manifiesta partidario de acoger la primera indicación, pero sin incluirla en el Memorándum y, en cuanto a la segunda, la estima innecesaria,

El señor BERTELSEN pregunta qué pasaría si la resolución del Tribunal Constitucional se contrapone a la de los tribunales de justicia.

El señor CARMONA dice que el Tribunal Constitucional no juzgaría, sino que simplemente daría el "pase" para que los tribunales de justicia conocieran de estos asuntos.

Ante una pregunta del señor Guzmán, aclara que la ventaja del sistema que propone reside en diferenciar bien una infracción de orden jurídico constitucional de una infracción penal.

El señor ORTUZAR (Presidente) expresa que serán los tribunales de justicia los que resolverán si ha habido delito o no, sin complicar el procedimiento con un trámite previo.

—Se acuerda desechar la segunda indicación del señor Carmona.

El señor GUZMAN informa que el señor Díez planteó la conveniencia de exigir, en el caso de destitución del Presidente de la República, la ratificación del Tribunal Constitucional, sin embargo, opina que, dado el acuerdo que se ha adoptado la indicación sería incongruente con el carácter de jurado con que falla el Senado.

El señor BERTELSEN piensa que si se ha excluido al Tribunal Constitucional de pronunciarse en los casos anteriores, con mayor razón debe aplicarse esta medida frente a una situación que tendría más resonancia política, Añade que debe considerarse el descrédito que recaería sobre la Cámara, si el Tribunal emitiera un juicio desfavorable, y en las presiones que sobre éste se ejercerían. Por lo demás, estima que la mayoría de los dos tercios constituye un resguardo suficiente.

—Se desestima la indicación.

El señor GUZMAN manifiesta que se ha sugerido aprobar sin modificaciones el Nº 2 del artículo 42 (Decidir si ha o no lugar la admisión de las acusaciones que cualquier individuo particular presente contra los Ministros con motivo de los perjuicios que pueda haber sufrido injustamente por algún acto de éstos; según los mismos procedimientos del número anterior).

El señor BERTELSEN opina que es una materia típicamente contencioso administrativa.

El señor CARMONA pregunta cuál sería la situación del Presidente de la República.

El señor GUZMAN puntualiza que pensaba abordar ese problema en relación con el Nº 3 (Declarar si ha o no lugar la formación de causa en materia criminal contra los Intendentes y Gobernadores), pues estima indispensable que la causal se extienda tanto a los Ministros de Estado como al Presidente de la República, no así a Generales y Almirantes, por cuanto la razón de dicha disposición reside en que por naturaleza de las funciones que realizan aquéllos, están más expuestos a perjudicar intereses particulares, en sus legítimas actuaciones. Sostiene la conveniencia de evitar que la acción de estos funcionarios se vea entorpecida por múltiples acusaciones y querellas.

El señor BERTELSEN plantea la posibilidad del desafuero en el caso de Intendentes y Gobernadores.

La señora BULNES consulta sobre los antecedentes históricos de la disposición.

El señor GUZMAN aduce que si la formación de causa en contra de Intendentes y Gobernadores en materia criminal, requiere del pase del Senado, es lógico

que lo mismo suceda en el caso de los Ministros de Estado y el Presidente de la República. Agrega que, independientemente del Nº 2, considera que en el Nº 3 debe incluirse de todas maneras al Jefe del Estado y a los Ministro e inclusive tener presente la posibilidad de que todos ellos figuren también en el número 2.

El señor BERTELSEN señala que le preocupa más el número 2 que el 3, porque si al número 2 se le da una redacción muy amplia se puede disminuir en un ochenta por ciento el problema de la justicia contencioso-administrativa. Agrega que las dos grandes vías de lo contencioso-administrativo son el recurso de anulación y el de plena jurisdicción para obtener una indemnización. Reitera que al incluir a los Ministros de Estado, Intendentes y Gobernadores, en la práctica se va a reducir lo contencioso-administrativo y se provocará que el Senado esté permanentemente abocado a declarar la admisibilidad de gran número de acciones de ese tipo.

El señor GUZMAN piensa que para resolver lo tratado en el Nº 2 es necesario esperar lo que se determine respecto de los asuntos contencioso administrativos.

El señor ORTUZAR (Presidente) expresa sus dudas respecto de la posibilidad de que la Comisión pueda abocarse al estudio de tal materia, ya que escasamente se alcanzarán a despachar los conceptos básicos de la Constitución, máxime cuando el problema de la competencia de los tribunales contencioso administrativos es uno de los más difíciles de abordar, como tuvo oportunidad de comprobarlo en su condición de Ministro de Justicia.

El señor BERTELSEN advierte que en el memorándum presidencial de noviembre último, aparte lo contencioso-administrativo, figura otra materia respecto de la cual teme que no habrá ninguna respuesta no obstante ser de las más novedosas para el futuro institucional de Chile, por lo cual hace presente que a él no le gustaría que la Comisión diera la impresión de ser un organismo muy tradicional, que sólo piensa en revisar un poco la Constitución del 25.

El señor ORTUZAR (Presidente) señala que, poniéndose en una posición realista, hay que avanzar sobre la base de que no se va a poder alcanzar a estudiar la materia relacionada con lo contencioso-administrativo, por imposibilidad física, aun cuando reconoce que lo ideal habría sido lo contrario.

El señor BERTELSEN advierte que no se atreve a aprobar el Nº 2, porque, a su juicio, significa negar gran parte de la jurisdicción contencioso-administrativa, tema éste que debe ser abordado algún día, sobre todo pensando que hay países en los cuales existe hace mas de cien años.

La señora BULNES hace presente que cualquiera que sea la decisión sobre lo contencioso-administrativo es evidente que el recurso de plena jurisdicción estará contemplado; por otro lado existe el recurso de anulación; además, en el sistema constitucional chileno está el recurso de protección; así no se explica, agrega, la oposición del señor Bertelsen, sobre todo cuando cree que si el recurso de plena jurisdicción no se consagra legalmente existe mayor razón para establecerlo en la Constitución.

El señor BERTELSEN dice que su posición obedece a lo siguiente: que si se acepta como una de las bases constitucionales el que para obtener indemnización por los actos de un Ministro de Estado debe previamente declarar el Senado admisible la acusación y después se pretende establecer un sistema contencioso-administrativo que incluya entre otros recursos el de plena jurisdicción para obtener principalmente la. indemnización de perjuicios, se comprobaría, al comienzo o al final de ese procedimiento contencioso administrativo, que se tendría que recabar un pronunciamiento del Senado para que el particular pudiera obtener indemnización si el acto, contra el cual reclama es uno de aquellos firmados por un Ministro de Estado: es decir, a su juicio, lo contencioso-administrativo quedaría para las instancias inferiores.

El señor ORTUZAR (Presidente) declara no ser especialista en Derecho Administrativo, pero le parece evidente que no habrá mayor problema cuando se trate de dejar sin efecto una resolución, en el caso en que se hubiera cometido un acto injusto contra una persona que solicita una reparación. Añade que si lo anterior no es posible y hubiera que indemnizar al afectado el directamente llamado a hacerlo debería ser el Fisco, sin perjuicio de que éste pueda repetir contra el funcionario que se excedió. Señala que, si el afectado quisiera además ejerza una acusación directa contra un Ministro de Estado, entonces entraría a funcionar el Nº 2.

La señora BULNES hace notar que también puede presentarse un problema si el recurso de plena jurisdicción sólo es contemplado en el procedimiento contencioso-administrativo y no este antejuicio en la Constitución. Cree que día a día se dará el caso de Ministros de Estado acusados ante los Tribunales de Justicia, con lo cual se desvirtuaría el recurso, como sucedió con el recurso de protección respecto del cual la Corte Suprema tuvo que sentar jurisprudencia para darle su verdadero alcance.
El señor ORTUZAR (Presidente) sugiere aprobar provisoriamente lo propuesto y que, si se alcanza a tratar lo contencioso-administrativo y hay necesidad de modificaciones, así se procedería, por cuanto no cree que pueda omitirse este Nº 2.

—Así se acuerda, con la reserva dicha del señor Bertelsen.

El señor GUZMAN propone concretamente, respecto del Nº 3, extender la

disposición al Presidente de la República; a los Ministros de Estado y al Contralor General de la República, aparte de los Intendentes y Gobernadores.

El señor BERTELSEN pregunta si será conveniente que el desafuero lo haga el Senado o que lo decrete la Corte Suprema. Sugiere dejar a un lado al Presidente de la República, a los Ministros de Estado y al Contralor, con el objeto de hacer resaltar que la cuestión implica una causa criminal de la persona en cuanto ente privado, no son delitos funcionarios, respecto de los cuales se aplicaría la acusación constitucional, estimando más conveniente que respecto de tales circunstancias se pronuncien los organismos judiciales y en el caso del Presidente de la República, Ministros de Estado y Contralor, la Corte Suprema.

El señor CARMONA estima que esto constituye un resabio, porque se refiere a una materia criminal.

El señor BERTELSEN concuerda en que se trata de un resabio de las antiguas Cámaras Altas o de la Cámara de los Lores en Inglaterra, que tenían atribuciones respecto de tales materias.

El señor ORTUZAR (Presidente) recuerda que como Secretario de la Comisión de Legislación del Senado le correspondió comprobar la total politización del sistema, reconociendo no obstante que en adelante dicha Corporación será diferente por lo cual le gusta la idea.

El señor GUZMAN hace presente que la palabra "acusación" usada en el número 2 que se acaba de aprobar es enteramente impropia, pues dicho concepto es propio de materias penales, y lo que se persigue en este caso es la responsabilidad civil de los Ministros de Estado, por lo cual habría que corregirla. Recuerda que la disposición del número 2 viene de la Constitución de 1833, y también la del número 3, pero estaba entregada entonces al Consejo de Estado, y en la Carta de 1925 se la entregó al Senado. Puntualiza que fue rechazada una proposición de don Eleodoro Yáñez para entregar tal facultad a las Cortes de Apelaciones, y cree interesante consultar las Actas pertinentes para averiguar la razón por la cual fue desechada.

Se declara partidario de que el desafuero de las autoridades aludidas esté en manos de la Corte de Apelaciones respectiva, no de la Corte Suprema, por estimar que habría una desproporción, pues quien va a juzgar el desafuero será un Ministro de Corte de Apelaciones. Cree indispensable que subsista el desafuero, porque lo que declara es dar lugar a la formación de causa, y nada más.

El señor CARMONA consulta la razón por la cual ante un mismo tipo de delito, el Presidente de la República tiene un tratamiento distinto que el de un

intendente o de un gobernador.

El señor GUZMAN aclara que su proposición tiende a uniformar el criterio que se aplica al Presidente de la República, a los Ministros de Estado, Contralor, intendentes y gobernadores, y que para todos ellos exista un mismo fuero, y expresa que se sumaría a la iniciativa de llevar el desafuero de todas esas personas para la formación de una causa criminal a la Corte de Apelaciones respectiva.

El señor ORTUZAR (Presidente) da lectura a la parte pertinente de las Actas de la Constitución de 1925, donde constan las razones por las cuales fue rechazada la proposición del señor Eleodoro Yáñez relativa a entregar el desafuero al conocimiento de las Cortes de Apelaciones.

El señor CARMONA señala que existe una sola razón para distinguir a intendentes y gobernadores de los Ministros de Estado, cual es que los primeros tienen a su cargo el orden público, por lo cual pueden estar sujetos a acciones que pueden acarrearles juicios criminales.

El señor GUZMAN sostiene que los Ministros de Estado también son responsables de ello.

La señora BULNES afirma que estas personas gozan del beneficio de ser juzgadas por un tribunal especial, cosa que no ocurre si un particular comete un delito similar, por lo cual, existiendo ese beneficio, no ve razón por la cual debieran tener este otro privilegio, por lo que se inclina por la supresión del desafuero.

El señor CARMONA señala que puede ser suprimido como atribución del Senado, y, al otorgársele a la Corte de Apelaciones, indudablemente, no figuraría en la Constitución.

La señora BULNES pregunta la razón para que exista sólo respecto de intendentes y gobernadores, pues, en su opinión, se trata sólo de un resabio que viene ele textos constitucionales anteriores.

El señor ORTUZAR (Presidente) expresa que el número, 2 del artículo 50 del Código Orgánico de Tribunales dice que un Ministro de la Corte de Apelaciones respectiva conocerá de las causas civiles y criminales por crímenes o simples delitos en que sean parte o tengan interés el Presidente de la República, los ex Presidentes de la República, los Ministros de Estado, los intendentes de provincia, los gobernadores de departamento, los agentes diplomáticos, los embajadores, los Ministros de Estado, los arzobispos, obispos, vicarios, etcétera.

La señora BULNES piensa que tal vez sería preferible suprimir el desafuero.

El señor GUZMAN no está de acuerdo en suprimirlo, y recuerda que el artículo 50 del Código Orgánico de Tribunales establece un beneficio procesal para la contraparte de las autoridades y no para las autoridades mismas, y lo que persigue es que esas contiendas estén en manos de un juez de jerarquía superior que dé garantías de independencia frente a una autoridad, que más difícilmente podría tener un juez de letras, y no impedir molestias injustificadas a las personas que ejercen cargos de autoridad. Se muestra partidario de mantener lo que está vigente y extenderlo al Presidente de la República, a los Ministros de Estado y al Contralor y, si se estima que es más adecuada la Corte de Apelaciones respectiva que el Senado para tratar este asunto, da su conformidad y cree que debe estar consignado en la Constitución.

El señor BERTELSEN se declara contrario a dar rango constitucional a esta demanda contra intendentes y gobernadores, sobre todo a la luz de otras Constituciones, como las europea y la norteamericana, que ni siquiera se ocupan de estos agentes del Gobierno, sobre todo que ya tienen un beneficio que, si bien es a favor de la contraparte, da garantías de imparcialidad.

El señor ORTUZAR sostiene que la razón de ser de la disposición es que, como se trata de funcionarios llamados a otorgar el auxilio de la Fuerza Pública, normalmente viven situaciones conflictivas y se exponen a permanentes querellas por ese motivo.

El señor BERTELSEN afirma que tal situación desaparece a la luz de las nuevas disposiciones aprobadas respecto del Poder Judicial, en que los tribunales podrán solicitar directamente la Fuerza Pública.

El señor ORTUZAR (Presidente) expresa que es el intendente o el gobernador el que tiene que hacer uso de la Fuerza Pública, porque si bien los tribunales pueden solicitarla, no disponen de una policía propia para hacer cumplir sus resoluciones, y, por ende, la responsabilidad recaerá sobre los funcionarios mencionados. Recuerda que la disposición establece que "los tribunales ordinarios de justicia para hacer ejecutar sus resoluciones y practicar o hacer practicar los actos de instrucción que decreten podrán impartir órdenes directas a la Fuerza Pública o ejercer los medios de acción conducentes de que dispusieren. Los demás tribunales lo harán en la forma que la ley determine". Advierte que esta disposición no evitará que los intendentes y gobernadores tengan conflictos, ya que son los funcionarios encargados de conceder la fuerza pública.

El señor BERTELSEN tiene entendido que, desde el memorándum que la Comisión aprobó a fines de 1973, se ha venido insistiendo en que éste es uno de los puntos que deben tomarse en cuenta para su otorgamiento a fin de

evitar las situaciones que se produjeron en el Gobierno de la Unidad Popular, pues no ve la trascendencia práctica de que un tribunal, cuando necesita el auxilio de la fuerza pública, se dirija directamente al jefe de carabineros y omita hacerlo al intendente o al Gobernador.

La señora BULNES cree más conveniente suprimir la norma, ya que no habría razones para mantenerla.

El señor ORTUZAR (Presidente) señala que se emplea el verbo "podrá", lo que indica que es algo facultativo. Agrega que la proposición del señor Guzmán tiende a que el desafuero se haga extensivo al Presidente de la República, a los Ministros de Estado y al Contralor, y que conozca la Corte de Apelaciones respectiva.

El señor BERTELSEN enfatiza que se trata de actuaciones delictivas y que ninguna Constitución del mundo las considera.

El señor GUZMAN estima que en la duda es preferible mantener la norma.

El señor ORTUZAR (Presidente) consulta si el precepto estaba en la Carta de 1833.

La señora BULNES responde afirmativamente y opina que es un resabio.

El señor GUZMAN expresa que estaba entregado al Consejo de Estado,

Consulta sobre la posibilidad de que esta medida la conozca la Corte de Apelaciones, en forma parecida a la de los parlamentarios.

El señor BERTELSEN dice que no se opondría porque es casi lo mismo que consagra el Código Orgánico.

El señor ORTUZAR (Presidente) concluye que la Corte se ocuparía en todos estos casos de desafuero, como propuso el señor Guzmán.

—Se aprueba.

El señor GUZMAN hace presente que el punto Nº 4 se refiere al conocimiento de las contiendas de competencia que se susciten entre las autoridades políticas y administrativas y los Tribunales Superiores de Justicia, norma que se propone mantener.

El señor CARMONA plantea la posibilidad de que esta materia sea de competencia ele otro órgano, ya que existirán tribunales administrativos.

El señor BERTELSEN insiste en que algunas de las facultades del Senado, como la segunda y la cuarta, se refieren a lo contencioso-administrativo, lo que se apreciará en mayor medida cuando se estructure ese procedimiento.

El señor ORTUZAR (Presidente) discrepa del señor Bertelsen y considera una ilusión pretender que se alcanzará a estudiar en forma completa esa materia, de manera que propone que la Comisión se pronuncie mientras tanto sobre las atribuciones del Senado, lo que podría modificarse si se encuentra la solución adecuada.

El señor BERTELSEN observa que las conclusiones a que llegue a Comisión se remitirán al Presidente de la República y que después pueden volver con la sanción del Consejo de Estado y de la Junta de Gobierno.

El señor ORTUZAR (Presidente) dice que la solución entonces sería no hacer nada.

El señor BERTELSEN sugiere hacer reserva.

El señor GUZMAN inquiere la razón por la que el señor Bertelsen la considera en conflicto con el ejercicio de la jurisdicción contencioso-administrativa.

El señor BERTELSEN dice que hay que imaginarse que una Corte de Apelaciones, en un momento determinado y en el ejercicio de su jurisdicción contencioso-administrativa, adopte una resolución que la autoridad administrativa rechace por tratarse de un campo privativo de la administración y no del de lo jurisdiccional.

El señor ORTUZAR (Presidente) reitera la conveniencia de dejar constancia de que la materia se resolverá definitivamente una vez que se estudie en general y que ahora es necesario que la Comisión se pronuncie. En todo caso, no le cabe duda alguna de que, aunque se creen los tribunales contencioso administrativos, será el Senado el que conozca de los conflictos entre las autoridades políticas y los Tribunales Superiores de Justicia.

El señor BERTELSEN menciona la posibilidad de que sea el Tribunal Constitucional, porque se trata de un problema jurídico.

El señor GUZMAN observa que se ignora todavía la composición que tendrá, aunque seguramente algunos de sus miembros serán magistrados de la Corte Suprema y de la Corte de Apelaciones.

La señora BULNES estima peligroso, en el caso de los Ministros de Estado, que la facultad la tuvieran los Tribunales. Por ello, se pronuncia a favor de mantenerla radicada en el Senado.

El señor ORTUZAR (Presidente) declara que así se ha acordado.

El señor BERTELSEN hace constar su oposición y solicita que se formulen las reservas del caso, a fin de salvar, por lo menos, su responsabilidad, ya que teme que en esta forma se estén sentando las bases para tornar inaplicable el proceso contencioso-administrativo.

El señor ORTUZAR (Presidente) advierte que la Comisión está llana a acoger las proposiciones del señor Bertelsen, como que ha señalado que, si se alcanza a tratar el tema de lo contencioso-administrativo, se reverán estos acuerdos y, si es preciso, se modificarán.

El señor BERTELSEN insiste en que, por lo menos, se efectúe un llamado de atención en estos puntos.

—Se aprueba la disposición del número cuatro, en carácter provisional y con las reservas del caso, formuladas por el señor Bertelsen.

Respecto de la disposición del número cinco, el señor GUZMAN expone que, en una oportunidad anterior, la Comisión consideró que las rehabilitaciones de la ciudadanía debía otorgarlas la Corte Suprema, en vista de que ellas tienen gran incidencia, en materia de política contingente. Añade que se decidió que podría hacerlo sólo después de extinguida la responsabilidad penal, a fin de evitar la contradicción entre la nueva resolución y el fallo judicial previo.

El señor BERTELSEN, después de señalar que no participó en los estudios anteriores, porque no pertenecía todavía a la Comisión, advierte que, siendo ésta, en definitiva, una decisión de prudencia política, no resulta comprensible cómo operará una atribución semejante en manos de la Corte Suprema, sobre todo si se tiene en cuenta que en Chile los Tribunales normalmente fallan de acuerdo a derecho estricto.

El señor ORTUZAR (Presidente) recuerda que; en su oportunidad, formuló la misma observación, frente a la cual se le respondió que la Corte Suprema debería considerar si el afectado ha tenido o no buena conducta, si ha reincidido o no ha reincidido, y que, en caso de haber observado buena conducta, concedería la rehabilitación.

La señora ROMO observa que en este caso los Tribunales procederían de la misma manera que cuando se pide la eliminación de anotaciones prontuáriales, situación en la cual no entran a ponderar ningún elemento, sino que operan automáticamente conforme a derecho.

El señor ORTUZAR (Presidente) hace notar que, si se mantiene la disposición, habría que señalar que la Corte Suprema deberá actuar en conciencia.

El señor GUZMAN reconoce que esta disposición fue motivo de un debate muy prolongado y que mereció dudas a la Comisión. Asevera que, personalmente, se inclinó a aprobarla por estimar que la Corte Suprema sería más rigurosa, más exigente y más apolítica que el Senado para otorgar la rehabilitación de la ciudadanía. Conviene, sí, en que el tema es eminentemente controvertible y en que la nueva composición ideada para el Senado disminuye en mucho los inconvenientes que antes podían preverse para radicar en él esta facultad.

—Se acuerda otorgar al Senado la facultad de resolver sobre el otorgamiento de la rehabilitación de la ciudadanía, una vez extinguida la responsabilidad penal.

El señor GUZMAN informa que no hay proposición de modificación por parte del Comité respecto de los números seis y siete, que dicen:

"6ª. Prestar o negar su consentimiento a los actos del Presidente de la República en los casos en que la Constitución o la ley lo requiera.

"Si el Senado no se pronunciare dentro de treinta días, después de pedida la urgencia por el Presidente de la República, se tendrá por otorgado su acuerdo, y

"7ª. Dar su dictamen al Presidente de la República en todos los casos en que lo consultare",

—Se aprueban ambos números.

En seguida, el señor GUZMAN da cuenta de que se sugiere dar al Senado la que ahora se encuentra establecida corno atribución del Congreso en el número dos del artículo 43.

La señora BULNES consulta si ello significa suprimir la institución "acuerdos del Congreso".

El señor GUZMAN aclara que eso desaparecería, no obstante quedar pendiente el problema de los tratados, que el Comité no estudió, por corresponder a otro Comité; se trata de materias, añade, que podrían exigir la concurrencia del acuerdo de ambas Cámaras y que se tramitarían como una ley, y que sería el único caso en que pudiese subsistir el epígrafe "Atribuciones del Congreso"; tema que es más bien de materia internacional y, por ende, referido al Gobierno.

Señala que, por hallarse en desuso, se sugiere suprimir la atribución lª, del artículo 43, que dice: "Aprobar o reprobar anualmente la cuenta de la inversión de los fondos destinados para los gastos de la administración pública que debe

presentar el Gobierno".

—Se aprueba la supresión.

El señor GUZMAN expresa que la atribución 2ª que (dispone: "Otorgar su acuerdo para que el Presidente de la República pueda salir del territorio nacional por más de quince días o en los últimos noventa días de su mandato;") presenta algunas dificultades.

Estima necesario recoger la sugerencia del señor Carmona de consignar en la misma disposición el otorgamiento de permiso al Presidente de la República y a los Ministros de Estado, si se desea exigir a estos pedir autorización para ausentarse del territorio nacional por más de diez días.

Hace notar que la mención de los últimos días de su mandato, en el caso del Primer Mandatario, y la referencia a que, interpuesta la acusación, el Ministro requiere permiso para ausentarse y a que no puede salir del país si aquélla está aprobada por la Cámara de Diputados, revelan una ligazón muy estrecha entre el permiso para ausentarse del territorio de la República y la acusación constitucional. Aclara que en ese sentido se justificaba que la referida atribución estuviera entregada al Congreso, can intervención de ambas ramas.

Reconoce que implicaría una gran simplificación de la norma el hecho de que sólo el Senado otorgara esos permisos, pero advierte que la prescindencia de la Cámara de Diputados expondría a la Comisión a la crítica en el sentido de que restaría toda injerencia en el otorgamiento del permiso precisamente al órgano llamado a iniciar una acusación constitucional.

Dice no saber hasta qué punto, en los tiempos actuales, se justifica prevenir que no se ausente del país la persona que puede ser acusada constitucionalmente, y añade que le cuesta imaginar que alguien deje el país en forma indefinida para evitar una acusación de esa índole. Agrega que, incluso, en el caso de los Ministros, tiene reservas en cuanto a la necesidad de solicitar permiso, pues se trata de personas de confianza del Presidente de la República, quien no puede estar pidiendo autorización al Congreso cada vez que necesita enviarlas fuera del territorio nacional. Justifica, si, la solicitud de permiso en el caso de que el Primer Mandatario desee ausentarse por más de quince o treinta días, por la importancia que reviste el cargo de Presidente de la República, pese a que en una ocasión la norma respectiva se usó políticamente, al negarse sin motivo justificado una autorización pedida por el Presidente Frei.

La señora BULNES, basada en lo que son hoy día las relaciones exteriores, estima inadmisible hacer extensiva a los Ministros de Estado la atribución 2ª del artículo 43. En el caso del Presidente de la República, considerando que

para el cumplimiento de los compromisos internacionales, quince días pueden ser insuficientes, se declara partidaria de extender el plazo establecido en dicha atribución. En cuanto al Presidente dice que es partidaria de ampliar el plazo.

El señor ORTUZAR (Presidente) dice no tener problema para acordar el plazo de treinta días exclusivamente respecto del Primer Mandatario.

El señor BERTELSEN estima necesario referirse también al permiso pedido en los últimos noventa días de su mandato.

El señor ORTUZAR (Presidente) aclara que está distinguiendo dos tipos de permiso: el antes citado y el solicitado habiendo acusación constitucional o en los últimos noventa días del mandato presidencial.

El señor BERTELSEN piensa que la institución del permiso debe suprimirse para los Ministros. Advierte que si un Ministro sospecha que será objeto de una acusación constitucional, sale del país y no vuelve, está confesando tácitamente su culpabilidad, y que la acusación constitucional, de acuerdo con la tramitación establecida, puede seguir adelante. A su juicio, es un problema menos. Dice que si un Ministro ya está acusado por la Cámara de Diputados, no ejerce el cargo y que, en ese caso, podría disponerse que no puede ausentarse del país.

Respecto del Presidente de la República, mantendría la disposición, pero fijando un plazo de 30 días, lo cual evitaría trabas inútiles en la Constitución que pueden obviarse.

La señora ROMO señala que sería una especie de arraigo y que no habría necesidad de permiso para condiciones normales.

El señor ORTUZAR (Presidente) indica que la proposición concreta de la señora Bulnes sería referir la institución del permiso única y exclusivamente al Presidente de la República cuando se vaya a ausentar del país por más de 30 días o en caso de acusación constitucional o en los 90 días finales de su período, y suprimirla respecto de los Ministros de Estado, aun en el caso de una acusación constitucional.

El señor BERTELSEN manifiesta que si el Presidente de la República se va durante una acusación constitucional es señal de que se declara culpable y que, por lo tanto, será condenado más fácilmente.

El señor ORTUZAR (Presidente) expresa que sería cuestión de modificar un poco el texto de la tramitación, porque el artículo 39, letra e), inciso segundo, decía: “previa audiencia del inculpado”.

El señor BERTELSEN hace notar que, al final, se dispone: "Si el inculpado no asistiera a la sesión…".

La señora ROMO consulta cuál sería la razón de peso para mantener la disposición.

El señor GUZMAN le responde que, en su opinión, el Presidente de la República no puede ausentarse indefinidamente del país porque es el Jefe del Estado y que, por eso, debe requerir el permiso. Señala que si pretende irse por 30 días, volver y salir nuevamente, se le niega el permiso la segunda vez si no hay una causa justificada.

Se muestra partidario de entregar esta atribución al Senado.

El señor ORTUZAR (Presidente) precisa que el permiso quedaría referido exclusivamente al Presidente de la República, siempre que se ausentara por más de 30 días o en caso de acusación constitucional.

El señor BERTELSEN puntualiza que la disposición quedaría tal cual figura en el artículo 43, número *2,* diciendo sólo que será atribución del Senado otorgar su acuerdo para que el Presidente de la República pueda salir del territorio nacional por más de 30 días o en los últimos 90 días de su mandato.

Indica que no suprimiría lo de la acusación constitucional, ya que si el Presidente de la República, acusado constitucionalmente, quiere irse del país, sigue adelante el juicio de la acusación porque no es necesaria su presencia y porque, en el fondo; se está confesando culpable.

El señor ORTUZAR (Presidente) da por aprobada la proposición, indicando que se suprimiría todo lo relacionado con el permiso con referencia a los Ministros de Estado y a la acusación constitucional.

El señor GUZMAN, expresa respecto de la atribución tercera: "Declarar, cuando el Presidente de la República hace dimisión de su cargo, si los motivos en que la funda le imposibilitan o no para su ejercicio, y, en consecuencia, admitirla o desecharla;", que estima que en ningún caso debe exigirse que para que sea admisible deba el Presidente estar imposibilitado para ejercer su cargo. Le parece que basta con que el Primer Mandatario tenga fundados motivos para querer alejarse del poder, y que no se le pueden aplicar las mismas reglas de los Diputados y Senadores; primero, porque la naturaleza del cargo es completamente distinta y no se puede prever que a un Presidente se le va a presionar o se va a negociar su renuncia con finalidades de orden político, como podría ocurrir con los Diputados y Senadores; en segundo lugar, porque el Presidente de la República, sin estar imposibilitado para ejercer el cargo, puede en un momento dado sentir un imperativo ético o patriótico para

alejarse del poder o, por último, un imperativo personal. Si una persona no quiere ejercer 'la Presidencia de la República, es muy fuerte forzarla a que permanezca en el cargo.

Comprende que se exija la aceptación de la renuncia para evitar algún arbitrio ilegítimo del Presidente, como podría ser modificar una generación presidencial determinada, y renunciar con el objeto de poder postular en un período casi inmediatamente próximo, en el entendido de que existiría un breve período intermedio,

Está de acuerdo con la idea de que el Senado admita o rechace la renuncia del Presidente, pero es partidario de redactarla en términos más amplios que, simplemente, le permitan al Senado, en conciencia y discrecionalmente juzgar si los motivos en que funda la renuncia el Presidente son válidos, aceptables.

La señora BULNES manifiesta estar en desacuerdo con la tesis planteada, porque estima que la función presidencial tiene una importancia trascendental y ella se encarna en la persona del Presidente de la República, de modo que los motivos éticos, morales o personales que se puedan tener para renunciar, no pueden ser valederos tratándose del Presidente de la República.

En cuanto a la sugerencia de ampliar la facultad del Senado para aceptar la renuncia, considera que equivale a ampliar la posibilidad de determinados "arreglos políticos", que bien pueden cambiar el cuadro político del país.

El señor ORTUZAR (Presidente) piensa que la función presidencial es tan trascendental que no de debe dejarse entregada a la voluntad de quien la desempeña. Además, estima que el Presidente de la República es una especie de gran árbitro de la nación y, por ello, no es posible que se desprenda de la responsabilidad de ejercer su cargo, a menos que, por razones físicas o morales, se encuentre imposibilitado de hacerlo.

El señor BERTELSEN cree que la renuncia del Primer Mandatario, con acuerdo del Senado, puede facilitar en un momento dado la solución de una crisis política, como sucedió en Estados Unidos con el señor Nixon. Pregunta si es posible obligar a una persona, que se siente fracasada ante la envergadura de los problemas políticos que enfrenta, y considerando que ahora el periodo presidencial durará ocho años, a permanecer en el cargo de Presidente de la República.

El señor GUZMAN dice que "imposibilidad de ejercer el cargo" es lo que indican las palabras: imposibilidad de ejercer el cargo, imposibilidad que puede ser física o mental. Agrega que esta norma debe quedar vinculada con el Nº 4, relativo a que debe procederse a una nueva elección cuando el Presidente de la República está impedido de ejercer su cargo, por razones físicas o mentales.

Agrega que la "imposibilidad moral", a su juicio, es un concepto muy genérico. Al respecto dice que cuando una persona se encuentra imposibilitada para desempeñar un cargo, se entiende, no que no lo pueda desempeñar bien, sino simplemente que no lo puede ejercer. Por ello, estima excesiva la exigencia contenida en el Nº 3. A su juicio, es suficiente que el Presidente de la República funde su renuncia en algún motivo. Si el Senado estima que el motivo es suficiente y razonable, y que conviene al país, le parece excesiva la exigencia anterior.

El señor ORTUZAR (Presidente) expresa que el argumento del señor Guzmán confirma precisamente que el Nº 3 no se refiere al impedimento físico o mental, porque a ello alude el N^{9} 4, sino que a una imposibilidad de tipo moral.

El señor GUZMAN arguye que el Nº 4 se refiere a aquel caso en que el Presidente está tan impedido que carece de facultad para renunciar y que en cambio, el Nº 3 supone que el Presidente de la República renuncia en pleno uso de su derecho y el Senado califica la renuncia.

La señora BULNES se declara partidaria de mantener la norma tal como está redactada y tiene la impresión de que el señor Guzmán desea ampliarla. Pregunta si es posible tal extensión si se mantiene la obligatoriedad de que la renuncia sea aprobada o rechazada por el Senado.

El señor GUZMAN señala que tal disposición podría redactarse así: "Cuando el Presidente de la República hace dimisión de su cargo, si los motivos que la originan son o no fundados y, en consecuencia, admitirla o desecharla".

Ante una consulta de la señora Bulnes, reitera su planteamiento citando un ejemplo: si el señor Salvador Allende hubiese abandonado el cargo en agosto de 1973, el Senado, gustoso, habría aprobado su renuncia, pues, aunque no estaba imposibilitado para ejercer el cargo, sí lo estaba para ejercerlo bien.

La señora BULNES se pronuncia en favor de mantener la norma.

—Se aprueba la indicación del señor Guzmán.

El señor GUZMAN expone que el Nº 4 precisa que el impedimento debe ser de naturaleza física o mental, y no un "impedimento moral", término que, a su modo de ver, carece de toda justificación real.

El señor BERTELSEN advierte que, en este caso, el Senado puede actuar de oficio.

El señor GUZMAN considera necesario agregar una facultad al Senado, que es la de elegir al Presidente de la República cuando se produce la vacancia del

cargo en forma prematura. Recuerda que, ‘en principio, se sugirió que. a fin de evitar las elecciones extraordinarias, el Senado podría designar al Jefe del Estado, en reemplazo del que cesó en el cargo, el que gobernaría hasta la próxima elección general de parlamentarios, con lo cual se haría coincidir nuevamente la elección presidencial con la de Diputados. Advierte que la designación deberá hacerse por la mayoría absoluta de los miembros en ejercicio, y Si no se logra este quórum en primera votación, debe seguirse en forma sucesiva hasta reunirlo.

El señor BERTELSEN plantea que, como en este caso uno de los supuestos es la acusación constitucional, podría ocurrir que algún líder de la Oposición con amplia mayoría en el Congreso, pretendiera destituir al Presidente de la República y ocupar su lugar.

El señor ORTUZAR (Presidente) estima muy improbable dicha eventualidad, máxime que para ello se requiere de los dos tercios.

El señor GUZMAN dice que defiende entusiastamente la proposición de que sea la Cámara respectiva la que llene la vacante que se produce al cesar un congresal en su cargo en forma prematura, porque el tener parlamentarios suplentes es una institución completamente ajena a la idiosincrasia nacional, con resultados que eventualmente podrían ser muy perturbadores. Añade que podría resultar muy injusto, por otra parte, llamar a suplir el cargo vacante a quien hubiera obtenido la votación siguiente, dependiendo del sistema electoral que se escoja, pero que, en todo caso, en el sistema de colegios uninominales es del todo descartable.

Estima que, si se desea fortalecer el sistema mayoritario en Chile, no advierte inconveniente para que la propia Cámara designe al reemplazante, sobre todo teniendo en consideración el hecho de que se tratará de algo muy excepcional, como se puede deducir de lo que sucedió en el último período parlamentario, donde se produjeron muy pocas vacantes.

Junto con declarar que lo único que debe evitarse son las elecciones extraordinarias cree que dentro de la idiosincrasia nacional lo más aceptable es que la propia Cámara designe al reemplazante.

El señor ORTUZAR (Presidente) concuerda con el señor Guzmán sobre la necesidad de evitar las elecciones extraordinarias y en cuanto a que el sistema menos malo es el de que la Cámara respectiva designe al reemplazante en la vacante producida, con lo cual incluso se tendería a fortalecer la mayoría.
El señor BERTELSEN sugiere colocar en el memorándum la idea de que se eliminan las elecciones extraordinarias; pero, en todo caso, deja en claro que no le gusta la idea de que un cuerpo se autogenere.

El señor GUZMAN estima que no se puede hablar de autogeneración, cuando el sistema se aplicará respecto de un caso tan excepcional, con una incidencia muy ínfima en el total de parlamentarios.

El señor BERTELSEN condiciona su acuerdo a la eliminación de cualquier posibilidad de que la mayoría de la Cámara pueda determinar el cese de las funciones de uno de sus miembros, habiéndose ya eliminado la inhabilidad decretada por la propia Cámara, porque de lo contrario estima que se abriría el campo para que una mayoría fuera eliminando a la minoría.

El señor GUZMAN señala que es el Tribunal Constitucional el que incluso debe pronunciarse sobre las renuncias, sobre la calificación de ellas y sobre las inhabilidades.

—Se aprueba con el voto en contrario de la señora Bulnes.

El señor GUZMAN dice que, en cuanto a las sesiones del Congreso, la proposición es que haya dos legislaturas ordinarias: una del 15 de marzo al 15 de junio y, otra, del 11 de septiembre al 11 de diciembre, dejando el día 11 de septiembre, por la significación que tiene, y para seguir la práctica actual, corno fecha en que el Presidente de la República da cuenta al país de su gestión.

—Se aprueba la proposición.

El señor GUZMAN refiriéndose a la facultad del Presidente de la República para convocar a legislatura extraordinaria al Congreso en cualquier momento, es de opinión de mantenerla y, en cambio, de suprimir la facultad del Presidente del Senado para ese mismo fin, pues no desea que coexistan ambas convocatorias porque se ha demostrado la ineficacia del sistema por la doctrina y la jurisprudencia que han sentado los informes de las Comisiones de Legislación de ambas Cámaras.

Sin embargo, agrega, es necesario establecer algunas excepciones para que en determinadas circunstancias el Congreso pueda autoconvocarse para el tratamiento de algunos asuntos. Puntualiza que, uno de éstos es el caso de la acusación constitucional; otro, el de proyectos de reforma constitucional, manteniendo la iniciativa de los parlamentarios para reformas constitucionales durante la convocatoria del Presidente de la República a legislatura extraordinaria, tal como regía en el sistema anterior.

La señora BULNES considera que podría agregarse a los puntos mencionados las atribuciones propias del Congreso o de cada Cámara por separado, según si se mantienen las primeras o no se mantienen, pues hay atribuciones propias del Senado y de la Cámara de Diputados que pudiera ser conveniente que se

ejercitaran en el período en que estén en receso, como la iniciación de un juicio político, la acusación a un Ministro de Estado. Piensa que otra de las materias respecto de las cuales el Congreso debería tener la posibilidad de autoconvocarse es respecto de los tratados.

El señor GUZMAN expresa que, respecto de estos últimos, será el Primer Mandatario el más interesado en que se aprueben, de modo que convocará al Congreso para ello. Concuerda en la necesidad de establecer la excepción de que el Senado pueda autoconvocarse para ejercer sus atribuciones exclusivas.

La señora BULNES sugiere mantener la norma general de las atribuciones propias del Senado y de la Cámara de Diputados, con excepción de la facultad de fiscalización de esta última.

El señor LORCA cree que son tantas las excepciones, que se prestará para toda clase de, dificultades, y le parece conveniente dejar la atribución del Presidente del Senado para autoconvocar al Congreso en el caso de las excepciones citadas anteriormente y de otras que pueden no vislumbrarse en el momento.

El señor ORTUZAR (Presidente) expresa que la proposición del señor Guzmán es coincidente con la posición del señor Lorca, y clarifica los casos en que puede haber convocatoria extraordinaria: primero cuando la solicita el Presidente de la República; segundo, cuando la Cámara de Diputados ejerce su función de juicio político y, tercero, cuando el Senado ejerce sus atribuciones exclusivas, como si ha o no lugar a una acusación, o lo relativo al Estado de Sitio. Agrega que no tendría inconveniente en acoger la sugerencia del señor Lorca para mantener la facultad del Presidente del Senado para autoconvocatoria siempre y cuando se consignaran dos normas fundamentales: una, que establezca que estando convocado el Congreso por el Presidente de la República, no puede serlo también por el Presidente del Senado, evitando así que coexistan dos convocatorias para tratar negocios legislativos que tengan origen en iniciativas de algún Diputado; y otra, que estando convocado por el Primer Mandatario, podrá ocuparse en todos los asuntos propios de su incumbencia, salvo la función fiscalizadora de la Cámara de Diputados, por la razón de que el Congreso no esté funcionando todo el año y creando una agitación política permanente, pues está convencido de que tal función acarrea una agitación y una efervescencia política perniciosa para el país.

El señor ORTUZAR (Presidente) consulta si acaso podría el Presidente del Senado convocar para legislar.

El señor GUZMAN dice que el Presidente siempre va a convocar y que ahora hay que fijar un plazo breve en el cual ejercite su derecho.

El señor BERTELSEN sugiere que sea a los quince días de cerrada la legislatura ordinaria y que la facultad del Presidente del Senado se refiera a asuntos específicos.

El señor GUZMAN plantea que eso sería muy difícil de determinar, ya que un Diputado podría incluir otro punto durante la sesión.

El señor BERTELSEN propone la supresión de la posibilidad de presentar en cualquier momento, de acuerdo con la Constitución de 1925, proyectos de reforma constitucional, los que no pueden aprobarse de cualquier manera, e impedir que los Diputados planteen iniciativas de ley con ese carácter si encuentran impedimentos por la vía normal.

El señor ORTUZAR (Presidente) se declara partidario, respecto de la convocatoria, de la proposición primitiva del señor Guzmán, en el sentido de que la Cámara de Diputados puede autoconvocarse para el juicio político y para pronunciarse sobre el estado de sitio y de que el Senado lo haría en cuanto al ejercicio de sus atribuciones exclusivas y no en forma general.

El señor GUZMAN señala que la idea es que el Primer Mandatario tendría preferencia para convocar a legislatura extraordinaria en los últimos cinco días de la ordinaria y que, en caso contrario, podría hacerlo el Presidente del Senado.

El señor ORTUZAR (Presidente) consulta si en este caso el Congreso ejercería todas sus atribuciones.

El señor GUZMAN opina que nunca podría ejercitarse la facultad fiscalizadora de la Cámara de Diputados, salvo que Se trate de la acusación constitucional, que no corresponde precisamente a ella.
El señor CARMONA observa que se colocan demasiadas trabas a las atribuciones del Congreso, en circunstancia de que el país requiere de flexibilidad en sus disposiciones constitucionales para resolver los problemas que puedan presentarse, sin que sea necesario violar la Constitución para lograrlo.

El señor GUZMAN recuerda que sugirió terminar con la distinción entre legislatura ordinaria y extraordinaria y tener un Congreso funcionando todo el año, pero que la mayoría de los miembros de la Comisión creyó que eso significaba llevar al país a un grado de efervescencia y politización horrible y se propusieron, en cambio, dos legislaturas ordinarias. Entiende que, si hay una facultad que no puede existir en la legislatura extraordinaria, es la que tiene la Cámara de Diputados para fiscalizar, porque ella sí que produce agitación política.

El señor CARMONA expresa que no hay disposiciones ni dificultad alguna que impidan a la Cámara, en la Constitución actual, tomar acuerdos, llamar a sesiones especiales o usar la hora de incidentes para fiscalizar, a pesar de la convocatoria del Ejecutivo.

El señor GUZMAN advierte que se corre el riesgo de que la distinción entre ambas legislaturas sea una burla y que se dé simplemente al Presidente de la República una primacía en el manejo de la tabla legislativa, lo cual, sin ser malo, no le parece mayormente fundado. En todo caso, acatará el criterio mayoritario de la Comisión.

El señor ORTUZAR (Presidente) entendió que existía consenso en el sentido de que el Congreso no podía funcionar todo el año a fin de evitar la efervescencia política y la intoxicación de legislación, por lo que, para que tenga algún sentido fijar dos períodos de sesiones, no podrían ejercerse las mismas facultades durante el receso.

El señor BERTELSEN manifiesta que, si existe acuerdo sobre ese punto, podría concederse primacía al Ejecutivo para convocar en un plazo determinado y que, en caso contrario, ello correspondería al Presidente del Senado.

El señor GUZMAN señala la conveniencia de mantener la idea de que, convocado por el Presidente de la República, el Parlamento sólo podrá tratar los asuntos legislativos incluidos en la convocatoria.

El señor ORTUZAR (Presidente), con el propósito de despejar toda duda, consulta si en ese caso la Cámara de Diputados podrá ejercer la función fiscalizadora.

El señor GUZMAN responde afirmativamente. Argumenta que, si la puede ejercer convocada por uno, tiene que poder ejercerla convocada por otro, ya que lo contrario aparecería como un abuso del Presidente de la República, destinado a impedir la fiscalización.

El señor ORTUZAR (Presidente) concluye que, entonces, el Congreso sólo podrá ocuparse en los asuntos legislativos señalados en la convocatoria y en sus funciones exclusivas.

El señor CARMONA añade que también podrá ocuparse en las reformas constitucionales.

El señor GUZMAN puntualiza que, efectivamente, sólo estará limitado en materia legislativa.

—Se acuerda que, convocado por el Presidente de la República, el Parlamento

podrá ocuparse en los negocios legislativos indicados en la convocatoria, en sus funciones exclusivas y en las reformas constitucionales.

El señor GUZMAN expresa que, por último, hay una disposición que le merece muchas dudas, como es la referente al quórum requerido para que sesionen las Cámaras. Recuerda que este punto se ha prestado a muchas críticas y que con frecuencia se ha esgrimido el argumento de que las leyes se pueden aprobar por una cantidad ínfima de Diputados y Senadores. Considera que los quórum actuales —la quinta parte de los miembros en la Cámara de Diputados y la cuarta parte en el Senado— son demasiado bajos. Pone de relieve que en todos los organismos lo normal es exigir la presencia de la mayoría de los miembros para entrar en sesiones. Lo cual, llevado a las Cámaras, se traduciría en la exigencia del veintiséis por ciento para la aprobación de la ley, requisito que le parece mínimo,

El señor BERTELSEN concuerda con las observaciones del señor Guzmán, Hace presente que uno de los hechos que llamaba la atención a la opinión pública eran las sesiones del Congreso que se desarrollaban con asistencia de un mínimo de sus miembros. Al respecto, se pregunta: ¿No parecería una irresponsabilidad, por ejemplo, que el Pleno de la Corte Suprema pudiera entrar en sesión con un quórum de cuatro Ministros? Cree, en consecuencia, que los quórum deben elevarse sustancialmente, y no tan sólo para entrar en sesión y adoptar acuerdos sino para sesionar, a fin de evitar la repetición de lo que ocurría en el pasado: que, apenas comenzada la sesión, los parlamentarios abandonaban la Sala y volvían a ella únicamente cuando había que votar. Piensa que podría establecerse un quórum de un tercio de los miembros en cada Cámara.

El señor GUZMAN sostiene que, para entrar en sesión y adoptar acuerdos, debe exigirse la mayoría de los miembros en ejercicio. En cambio, le asisten dudas sobre la conveniencia de la extensión propuesta por el señor Bertelsen, en virtud de que la exigencia de ese quórum durante toda la sesión puede constituir un recurso para que la mayoría, a través del simple expediente de retirarse de la Sala cada vez que llegue la Hora de Incidentes, impida a la minoría fiscalizar.

El señor CARMONA encuentra excesivo el quórum de la mayoría de los miembros en ejercicio porque puede conducir a que la mayoría de la Cámara de Diputados deje sin funcionar el Congreso si así conviene a sus intereses políticos.

El señor ORTUZAR (Presidente) advierte que siempre debe tenerse en cuenta que, por lo menos, el diez por ciento de los miembros de cada Cámara se encontrarán imposibilitados de estar presentes, sea por enfermedad, sea por ausencia del país, etcétera.

La señora BULNES y los señores BERTELSEN, LORCA y GUZMAN se pronuncian a favor de establecer, en ambas ramas del Parlamento, el quórum de la tercera parte de sus miembros.

El señor ORTUZAR (Presidente) opina que debería exigirse también para sesionar, porque es inadmisible que, luego de abierta la sesión, casi todos los parlamentarios abandonen la Sala.

El señor GUZMAN rechaza la idea de exigir quórum para sesionar, por estimar que atentaría contra el derecho de las minorías a fiscalizar. Señala a manera de ejemplo que, de requerirse aquél, una minoría de diez Diputados jamás podría fiscalizar.

Destaca que de dos males, prefiere el menor: hacer la exigencia de quórum sólo para entrar en sesión y adoptar acuerdos.

El señor ORTUZAR (Presidente) expresa que en tal caso la Cámara podría quedar sesionando sólo con el, Presidente y el Vicepresidente.

El señor GUZMAN considera peor que salgan todos y no pueda fiscalizar el Diputado que desee hacerlo.

El señor BERTELSEN se declara partidario de mantener la disposición, pero exigiendo los quórum de un quinto del Senado y un cuarto de la Cámara sólo para sesionar.

El señor ORTUZAR (Presidente) reitera su propósito de fijar quórum para entrar en sesión y adoptar acuerdos y para sesionar, por estimar lógico establecer un nuevo sentido de hábitos políticos y de mayor responsabilidad.

El señor GUZMAN cree que el quórum para entrar en sesión y tomar acuerdos debe ser de la tercera parte, y en ningún caso menos.

A su juicio, exigir dos quórum distintos, uno para entrar en sesión y adoptar acuerdos y otro para sesionar sería muy confuso. Adara que aceptaría fijar un quórum para sesionar siempre que recibiera una explicación satisfactoria respecto de qué ocurriría a una corriente minoritaria que sistemáticamente se viera impedida de fiscalizar debido al abandono de la Sala por los partidos o por los grupos parlamentarios mayoritarios.

La señora ROMO opina que basta exigir quórum de un tercio para entrar en sesión y tomar acuerdos, pues tendrá trascendencia, no lo que ocurra durante la reunión, sino lo que se resuelva.

El señor LORCA, convencido de que no sólo mediante la Constitución se

corrigen los malos hábitos políticos, expresa su parecer en el sentido de que, atendida la experiencia negativa vivida por el país, los parlamentarios actuarán con la mayor responsabilidad.

El señor ORTUZAR (Presidente) propone consignar que en ningún caso se podrá sesionar sin un mínimo de una quinta o cuarta parte.

El señor GUZMAN estima que ello será muy engorroso. En su concepto, el quórum es tan modesto, que más vale guardar silencio al respecto.

A juicio del señor CARMONA, es difícil controlar permanentemente cuántos parlamentarios hay en la Sala, lo que hace preferible el sistema de producida una votación, llamar por cierto tiempo y concluir la sesión si no se reúne el quórum requerido.

El señor ORTUZAR (Presidente) sugiere establecer la tercera parte para entrar en sesión y adoptar acuerdos.

La señora BULNES asevera que la materia en estudio es propia de ley orgánica.

El señor BERTELSEN opina que debe dejarse en la Constitución.

El señor GUZMAN propone consagrarla por ahora como norma constitucional y trasladarla posteriormente si es necesario.

—Se levanta la sesión.

ENRIQUE ORTUZAR ESCOBAR,
Presidente.

RAFAEL LARRAIN CRUZ,
Prosecretario.

REPUBLICA DE CHILE

Actas Oficiales de la Comisión de Estudio de la Nueva Constitución Política de la República

SESION 355ª, CELEBRADA EN JUEVES 20 DE ABRIL DE 1978

1. — Estudio del informe acerca de los preceptos constitucionales relativos al Gobierno y al Tribunal Constitucional.

2. — El Presidente de la República; requisitos para el cargo; calificación de las candidaturas; elección por sufragio universal; "segunda vuelta"; duración del periodo presidencial; subrogación, reemplazo y reelección.

3. — Atribuciones del Presidente de la República; potestad reglamentaria; decretos con fuerza de ley; indultos particulares.

4. — Declaración por el Senado del impedimento para desempeñar el cargo; quórum necesario.

5. — Facultad de fiscalización exclusivamente para la Cámara de Diputados; dieta parlamentaria

La Comisión se reúne bajo la presidencia de don Enrique Ortúzar Escobar, con asistencia de sus miembros señores Raúl Bertelsen Repetto, Juan de Dios Carmona Peralta, Jaime Guzmán Errázuriz, Gustavo Lorca Rojas y señora Luz Bulnes Aldunate.

Actúa de Secretario, el Prosecretario don Rafael Larraín Cruz.

El señor ORTUZAR (Presidente) declara, en el nombre de Dios, abierta la sesión.

A continuación, hace presente que corresponde oír los informes de los señores Bertelsen y Lorca sobre Gobierno y Tribunal Constitucional.

El señor BERTELSEN expresa que la exposición que va a efectuar sobre Gobierno tiene su antecedente en una sesión de la Comisión, en la cual planteó una serie de puntos, de modo que recoge el acuerdo o preacuerdo de ella, pero que respecto de algunos de esos puntos, no suyos, salvará su opinión. En ciertos aspectos, que también indicará, explica que no alcanzaron con el señor Lorca a completar el esquema expositivo, por lo que reflejan su punto de vista personal.

Manifiesta que un régimen presidencial, como el que se quiere establecer, exige radicar en el Presidente de la República la conducción política del país, y, por consiguiente, el capítulo de la Constitución dedicado a este tema debe contener, como el primero de sus artículos, una disposición que establezca que el gobierno del Estado corresponde al Presidente de la República. Agrega que esto es así porque el Jefe del Estado no tiene únicamente a su cargo la llamada función ejecutiva, o sea el desarrollo de las disposiciones legales mediante normas reglamentarias, decretos e instrucciones sino que también le compete lo que la doctrina constitucional denomina gobierno, por lo cual le corresponde adoptar una serie variada de decisiones, llevar adelante actos, etcétera. En síntesis —dice—, esto puede explicarse diciendo que debe determinar, dirigir y coordinar la política general del país, lo que se manifiesta tanto en actividades a veces legislativas, otras propiamente de gobierno, algunas de índole ejecutiva, internacionales, de defensa: etcétera. Por eso, cree que es mejor hablar de Gobierno y no de Poder Ejecutivo.

El señor ORTUZAR (Presidente) acota que tal vez en el memorándum habría que emplear la palabra "Ejecutivo", diciendo que más propiamente es Gobierno.

El señor CARMONA hace presente que, aunque comparte el criterio de la Comisión, el Presidente no debe ser solamente un Jefe de Gobierno.

Sostiene que el Primer Mandatario debe asumir las funciones de Jefe de Estado

y transformarse en una especie de árbitro y no solo en jefe político de Gobierno. En cuanto a la conducción de las relaciones exteriores, es partidario de otorgarles fisonomía especial, con cierta participación del Senado. Considera que el Consejo de Seguridad Nacional contribuye a acentuar esa característica muy especial de Jefe de Estado, y, por último, expresa que es necesario consignar que el Presidente de la República debe velar por el imperio de la Constitución y el respeto a las leyes.

El señor ORTUZAR (Presidente) cree que habrá plena coincidencia en cuanto a que el Presidente de la República es y debe seguir siendo un Jefe de Estado.

El señor GUZMAN observa que lo más práctico sería colocar tal título en la Constitución, en lugar de "Jefe Supremo de la Nación".

El señor BERTELSEN prosigue su exposición señalando que como el Gobierno, en un régimen presidencial, está encabezado por el Presidente de la República, el capítulo correspondiente de la Ley Fundamental debe ocuparse preferentemente de la designación y atribuciones del Primer Mandatario.

Expresa que ésta es la primera materia, después de este artículo cabeza, que debe establecerse y, dentro de ella, los requisitos para ser Presidente de la República.

Especifica que las condiciones para ser elegido Presidente de la República deben consistir en la nacionalidad de origen, en una edad mínima similar a la que exige para integrar el Senado, y en las demás que se fijen para los miembros de esta Cámara legislativa. Explica que lo único que modificó en este punto, respecto de lo acordado o conversado en la Comisión, fue la nacionalidad de origen. Le pareció más fácil decir esto, aparte haber personas que tienen la nacionalidad de origen desde su nacimiento, no obstante haber nacido en el extranjero, en vez de expresar que se requiere haber nacido en el territorio de Chile.

El señor GUZMAN señala que en la redacción deben ser muy precisos para referirse a quienes tienen la nacionalidad en virtud de determinados artículos, a fin de evitar posibles confusiones, aun cuando estima que no hay duda alguna en cuanto a que es nacionalidad de origen toda aquella que no es adquirida.

El señor BERTELSEN señala que la edad mínima, similar a la exigida para integrar el Senado, supone un requisito mayor, pero no una modificación esencial, porque es subir de 30 a 35 años. Indica que "en las demás que se fijen para los miembros de esta cámara legislativa" prácticamente no hay un requisito especial, salvo los que quizá se establezcan, como no haber sido condenado nunca por delito que merezca pena aflictiva; es decir, las

condiciones generales de elegibilidad para los cargos de parlamentario.

Destaca que un tema que los ocupó que conversaron largamente con el señor Lorca y que lo trataron después en la Comisión, fue el establecimiento de requisitos especiales destinados a asegurar la idoneidad de las personas que ocupen la Presidencia de la República, punto que el memorando presidencial invitaba a examinar. Informa que concluyeron en que es muy difícil, por no decir imposible, establecer estos requisitos sin excluir a determinadas personas que estarían capacitadas para desempeñar la Primera Magistratura, a pesar de no reunir dichos requisitos, uno de los cuales podría ser tener una profesión universitaria.

Resalta que la protección de la democracia exige o hace conveniente establecer un procedimiento que permita excluir como candidatos a la Presidencia de la República a aquellas personas que por las ideas que han expresado anteriormente en su vida política ó por las actuaciones que hayan tenido, sean un peligro para el régimen institucional, porque, como sería presumible, utilizarían la jefatura del Estado para atacar desde dentro el sistema constitucional, punto en el que Chile tiene una triste experiencia: al igual que otros países.

Por ello, sugiere que toda candidatura presidencial deba ser declarada admisible por un órgano competente, que podría ser el Tribunal Constitucional o el Consejo de Seguridad Nacional, de oficio o en consideración de los antecedentes que le proporcione, en el primer caso, el Consejo de Seguridad Nacional y, en el segundo, el Tribunal Constitucional, dejando abierta la posibilidad de que otras personas también puedan presentar antecedentes. Recalca que, en todo caso, este trámite debe ser obligatorio y previo a la inscripción de la candidatura.

El señor CARMONA propone la intervención del Tribunal Calificador de Elecciones, el cual en el caso de posibles dudas, elevaría los antecedentes al Tribunal Constitucional, institución que procedería con el conocimiento del Consejo! de Seguridad Nacional. Dice no ser partidario de la actuación directa de este último organismo por estimar que daría la impresión de un tutelaje sobre la vida! de la Nación.

El señor ORTUZAR (Presidente) hace presente que aún se desconoce la forma de constitución del Tribunal Calificador de Elecciones. Piensa, no obstante, que si están empeñados en proteger la democracia, es fundamental que los candidatos a la Primera Magistratura sean precalificados en el sentido de que no constituyen peligro para las bases esenciales de la institucionalidad. Estima que si se va a crear un organismo como! el Consejo de Seguridad Nacional, por lo menos debería escucharse su opinión en esta materia.

El señor BERTELSEN propone que el director del Registro Electoral, al finalizar el período de inscripciones, envíe la lista de los candidatos al Tribunal Constitucional y al Consejo de Seguridad Nacional, organismos que podrían pronunciarse al respecto en un plazo de 15 días.

El señor CARMONA sugiere que el Director del Registro Electoral convoque al Tribunal Calificador de Elecciones, y que éste, si tiene dudas después de examinar los antecedentes, los traspase al Tribunal Constitucional. Teme que si se exige ese trámite previo de este ultimo organismo, ello podría hacerse valer como antecedente por un Presidente de la República que viole abiertamente la Constitución, aduciendo que ya tiene un certificado de honestidad democrática.

El señor ORTUZAR (Presidente) advierte que son dos cosas distintas la legitimidad de origen reconocida por el tribunal y la de ejercicio del cargo, porque si con posterioridad viola manifiestamente la Carta Fundamental, no se pueda amparar en el hecho de que en un principio recibió la anuencia del Tribunal Constitucional.

Consulta si el Tribunal Calificador va a solicitar informe al Consejo de Seguridad Nacional.

El señor CARMONA contesta afirmativamente.

El señor LORCA estima indispensable saber cómo va a ser todo el sistema electoral y cuál va a ser la composición del Tribunal Calificador, pues este último, junto con el Tribunal Constitucional y el Consejo de Seguridad, constituyen un verdadero engranaje y debe resolverse en conjunto.

El señor GUZMAN considera que debe distinguirse la exigencia planteada respecto de las candidaturas presidenciales, por una parte, y la disposición de orden general que se acordó adoptar, en el sentido de que personas que contravengan lo preceptuado en el artículo 11 del Acta Constitucional Nº 3 pueden ser privadas de su derecho a postular a cargos de elección popular o inclusive a cargos u oficios públicos, por parte del Tribunal Constitucional, cuya atribución en tal sentido es nítida.

Considera que un ciudadano privado de su derecho de postular a cargos de elección popular por parte del Tribunal Constitucional, obviamente también estaría imposibilitado de inscribir su candidatura a la Presidencia de la República.

Agrega que entiende que se trata de poner un requisito adicional a quienes postulen a la Primera Magistratura debiendo someterse a un examen específico para evitar todo el riesgo. Añade que, en su concepto, el órgano más indicado —por lo menos doctrinariamente— es el Tribunal Calificador de Elecciones,

previo informe del Consejo de Seguridad Nacional, concordando en que, para dar aprobación a una idea semejante,, es necesario previamente conocer la composición del Tribunal Calificador de Elecciones.

—Queda pendiente hasta considerar lo relativo a la composición del Tribunal Constitucional la proposición planteada por el señor Guzmán sobre requisitos para los candidatos a la Presidencia de la República y sobre precalificación de los mismos.

El señor BERTELSEN expresa que con el objeto de proporcionar respaldo efectivo y amplio al Presidente de la República, la mayora de la Comisión estima que su elección debe verificarse mediante el sufragio universal y directo, estableciendo como requisito para ser elegido la obtención de la mayoría absoluta de los votos emitidos. En caso de no conseguirse esta mayoría, propone resolver la elección mediante la "segunda vuelta" o "segunda votación", realizada dentro de un plazo breve y limitada sólo a los candidatos que hayan conseguido las dos más altas mayorías relativas.

Llama la atención sobre la posibilidad de establecer alguna regla especial para el caso de existir una abstención superior al 50% de los inscritos, situación que a su modo de ver, podría resolverse llamando a nueva elección presidencial con otros candidatos.

El señor LORCA recuerda que, históricamente, en Chile sólo se produce abstención en elecciones parlamentarias y de regidores, y nunca en las presidenciales.

El señor ORTUZAR (Presidente) advierte que con el nuevo esquema constitucional, que posibilite una mayor apertura hacia los sectores independientes, menos existirá esa posibilidad.

El señor CARMONA sugiere como tema de estudio la posibilidad de llamar a una segunda votación en el caso de que la mayoría absoluta del candidato triunfante en la primera vuelta sea inferior al 50% de los ciudadanos inscritos en los Registros Electorales.

El señor LORCA expresa que tal sistema sería un elemento más de perturbación.

El señor CARMONA destaca que tal abstención podría producirse considerando que el chileno, dado su carácter, todo lo deja para una segunda oportunidad.

El señor ORTUZAR (Presidente) estima que una norma de esa especie sería como inducir a la ciudadanía a no votar.

El señor BERTELSEN señala que, en conciencia, lamenta discrepar del resto en un punto tan trascendental como es la elección presidencial, ya que está convencido de que es tal vez la clave más importante del régimen democrático que se establecerá en Chile y que, si queda entregado al sufragio universal teme que sea inevitable el renacimiento de la demagogia con todas sus secuelas, que transformarán cada campaña presidencial en una verdadera "feria electoral", donde se harán las promesas más atractivas aunque irrealizables para convencer al electorado en favor de determinada candidatura. Considera que el sufragio universal en este caso es un peligro para la seguridad nacional y para el orden público económico. y cree que no existe capacidad universal para decidir en materia política de tanta trascendencia como ésa, aparte considerar el sistema francés de la segunda vuelta, que se pretende establecer en Chile, como una "ruleta a la francesa" que algún día no resultará. Reitera que no acepta el sufragio universal por considerarlo peligroso para la estabilidad del régimen democrático, fuera de que muchos logros conseguidos hasta el momento se estancarán.

Se declara partidario de elegir al Presidente de la República mediante un sistema radicado en el Congreso, reforzado por delegados de las regiones, o que la elección la hiciera un cuerpo electoral restringido.

El señor ORTUZAR (Presidente) consulta si tal cuerpo electoral sería elegido o no lo sería, ya que, silo fuera, tendría que ser por sufragio universal.

El señor BERTELSEN responde que sería elegido por sufragio universal. Señala que habría otra solución aunque tan impopular como la propuesta anteriormente, que es la del voto desigual, en que ciertas personas tendrían más de un voto.

Expresa su deseo de que, en la oportunidad en que se dé a conocer el memorándum a la Junta de Gobierno, y con el objeto de dejar salvada su opinión en este punto, se haga ver al Presidente de la República —no en el texto mismo del memorándum, sino, por ejemplo, en un oficio complementario— que un miembro de la Comisión no coincide con el criterio sustentado por ésta al respecto, sin hacerlo público para no producir mayor conmoción.

El señor ORTUZAR (Presidente) manifiesta que cumplirá el encargo del señor Bertelsen en el sentido de hacer presente al Primer Mandatario su opinión distinta del criterio adoptado por la Comisión al respecto. En cuanto a la proposición, dice no visualizarla desde un punto de vista pragmático, porque el cuerpo electoral tendría que ser elegido, y no comparte el que la elección presidencial sea hecha por el Congreso, en virtud de las razones dadas por el señor Guzmán, por lo cual no ve otra salida que el sufragio universal directo.

La señora BULNES dice haber consultado el tema con distintos profesores de Derecho Constitucional, quienes han coincidido en ser contrarios al sistema de elección directa y partidarios de una elección por el Congreso.

El señor LORCA cree que el señor Bertelsen va más allá y ataca el sufragio universal mismo.

El señor BERTELSEN dice ser contrario al sufragio universal, al menos para la elección de Presidente de la República y, tal vez, para Senadores, y cree que una solución como la puesta en práctica por Brasil, aun cuando es mucho menos democrática y menos aceptable universalmente, garantiza mejor la estabilidad institucional y el orden económico y social del país.

—Se aprueba el sufragio universal y de segunda vuelta para la elección de Presidente de la República, con el voto en contra del señor Bertelsen y la reserva de la señora Bulnes.

El señor GUZMAN, respondiendo a la inquietud manifestada por el señor Carmona en cuanto a una posible abstención masiva del electorado, considera que ella debe ser analizada en el marco de un posible régimen electoral en el cual no necesariamente se conozca en forma precisa el número de inscritos al momento de efectuarse la elección, sobre todo porque ignora si el futuro padrón único electoral podrá indicar el dato exacto de electores inscritos con derecho a voto con suficiente antelación como para que haya claridad sobre ello. Sin embargo, señala que en Chile existe una tradición de participación electoral bastante acentuada en el sistema político. lo que demuestra la solidez de la democracia chilena, al revés de lo que ocurre en países como Estados Unidos, que en las últimas elecciones parlamentarias han tenido una abstención de 60% y, no obstante ello, siguen considerándose satisfechos de su democracia y con el derecho de dar lecciones al resto de la humanidad. Hace presente que las cifras más altas de abstención electoral en el caso de elecciones parlamentarias en Chile han sido del orden de 30%, por lo que concluye que se trata de hipótesis muy improbables dentro de la vida nacional y que, si llegan a ocurrir, deben servir de advertencia en el sentido de que existe un conflicto con la ciudadanía que debe superarse.

El señor ORTUZAR (Presidente) observa que, si la propia Constitución admite la posibilidad de abstenerse, resulta una contradicción con el principio de que el voto es obligatorio.

El señor BERTELSEN expresa que corresponde ocuparse en tres materias relacionadas entre sí: la duración del Presidente de la República y los sistemas de subrogación y de reemplazo. Recuerda que la opinión mayoritaria de la Comisión consideró conveniente un desempeño de ocho años en el cargo, sin que haya reelección para el período siguiente, extensión que se dirige a

permitir una mayor estabilidad política y a que se desarrollen los planes del Primer Mandatario en forma completa, pues las campañas electorales suponen una inevitable paralización en lapsos más breves.

Advierte que la opinión pública se ha preguntado, en primer término, qué pasaría si se comete una equivocación por un tiempo tan largo.

El señor GUZMAN manifiesta que la sorpresa se ha debido a que no se conocen las razones por las que se adoptó la medida, de manera que el memorándum que se presentará al Gobierno deberá contener los fundamentos de la misma, en concordancia con la disposición relativa al plazo en que los Diputados y Senadores desempeñarán los cargos, todo lo cual tiene por finalidad que en Chile haya elecciones cada cuatro años únicamente, salvo el caso excepcional de que el Primer Mandatario disuelva la Cámara de Diputados.

En cuanto a la posibilidad de cometer una equivocación al elegir al Presidente de la República, hace presente que para ello se estudian determinados arbitrios que impidan que puedan ponerse en peligro las bases esenciales del sistema y que, en último término, existe lo que en doctrina se conoce como el "legítimo derecho de rebelión", para derribar al Mandatario que entra en un conflicto radical con la mayoría del país en términos que hacen imposible la convivencia pacífica, todo lo anterior sin perjuicio de la acusación constitucional.

Opina que es menor la posibilidad de que haya un Presidente mediocre e ineficaz debido a que existirá el procedimiento de la segunda vuelta electoral, que permitirá meditar mejor la decisión que se adopte, y a que el período de ocho años dé tiempo al Ejecutivo para llevar adelante un programa de Gobierno y desarrollar las acciones necesarias para transformar su gestión en un éxito. Agrega que con esto se evita, además, que esté expuesto a permanentes pronunciamientos populares que envuelvan un juicio sobre su cometido, porque sólo habrá una elección al término de los primeros cuatro años, y sostiene que la posibilidad de la reelección sería más grave debido a que convertiría al primer período en una campaña electoral.

La señora BULNES expresa que el plazo de ocho años para la duración del período presidencial se ha determinado en conjunción con otros elementos, tales como el mandato de ocho años para los Senadores, la renovación total de la Cámara de Diputados cada cuatro años, la no reelegibilidad del Presidente de la República y su facultad de disolver la Cámara de Diputados una vez durante su gobierno. En esta perspectiva, teme que al Jefe del Estado se le puedan presentar los más graves problemas políticos si, al verificarse la elección parlamentaria a los cuatro años, no obtiene la mayoría que esperaba y se encuentra ante una Cámara de Diputados adversa, a la cual tampoco podrá disolver, puesto que, silo hiciera, Se repetirían las mismas mayorías anteriores. Piensa que la solución se encuentra en fijar el período presidencial en cinco

años y en permitir la reelección del Presidente de la República en virtud de que, si fuere reelegido, lo sería con una mayoría favorable en la Cámara de Diputados.

El señor CARMONA manifiesta estar de acuerdo con la proposición de la señora Bulnes y en contra de un período presidencial de ocho años.

El señor ORTUZAR (Presidente) declara compartir plenamente la opinión del señor Guzmán, por las razones que éste ya ha dado y que, por lo tanto, no cree del caso repetir.

No ve ningún inconveniente en el hecho de que, a los cuatro años de su mandato, el Presidente de la República pudiera no contar con mayoría en la Cámara de Diputados, ya que ello no significarla sino que se ha alejado de la opinión pública y que deberá tomar muy en cuenta los resultados de esa elección a fin de introducir en la dirección política de su gobierno los cambios tendientes a interpretarla cíe modo más fiel.

El señor BERTELSEN afirma que, estableciendo el sufragio universal para su elección, no puede haber la posibilidad de la reelección inmediata del Presidente de la República, porque ésta, a su modo de ver, abriría el cauce a una demagogia incontrastable. Debe tenerse en cuenta, dice, que una Administración no tan imprudente como la de la Unidad Popular puede sostener la economía del país durante cuatro años y obtener buenos frutos para su política demagógica, aunque después sobrevenga el desastre.

El señor GUZMAN juzga tan importante el punto planteado por el señor Bertelsen, que propone que la Comisión adopte previamente, y por separado, una definición acerca de la reelegibilidad presidencial y después resuelva sobre los plazos y sobre el resto del sistema.

El señor BERTELSEN, refiriéndose a la objeción formulada por la señora Bulnes, destaca que, si bien la reelección presidencial dejó buen recuerdo en el país, no debe olvidarse que durante la época de los decenios imperaban condiciones muy distintas de las actuales: no había sufragio universal, el cuerpo electoral era muy restringido, el Presidente de la República ejercía una especie de tutoría y de paternalismo sobre la clase política chilena y era en el hecho "el gran elector", hasta tal punto que prácticamente no había campaña para su reelección y, más adelante, la ciudadanía esperaba que él dijese quién sería su sucesor. En cambio, teme mucho que, en la actualidad, la reelección se diese "al estilo norteamericano".

Explica que la duración de ocho años para el período presidencial tiende, como ya se ha señalado, a lograr mayor estabilidad y eficacia en la acción de gobierno. Por eso, no le parece alarmante que durante su transcurso haya una

o dos elecciones parlamentarias, dado que alguna tendrá que haber y lo importante es que ellas no sean frecuentes.

Agrega que no ve inconveniente a la elección parlamentaria, salvo la mitad del Senado, en medio del período presidencial, porque puede servir para indicar al Primer Mandatario si su rumbo es aceptable o no, si su popularidad ha aumentado o disminuido, etc., y reitera su coincidencia con el señor Guzmán en el sentido de que debe darse a aquél una salida para renunciar fácilmente, a fin de evitarle, silo desea, la incómoda posición de seguir gobernando pese a haber sufrido un quebranto en dicho acto eleccionario.

El señor LORCA hace suyas las razones expuestas para justificar el período presidencial de ocho años. Destaca que en Chile el periodo de seis años significó para el Primer Mandatario que durante los dos primeros años podía más o menos gobernar, que en los dos siguientes comenzaba a erosionarse su posición política y que en los últimos le era prácticamente imposible seguir su gestión, pues las presiones de los candidatos de su partido y de la oposición y el país preparándose para el nuevo acto eleccionario generaban incluso interrupción de la vida económica nacional.

Afirma que alargar el período presidencial constituye un paliativo para la situación descrita, pues franquea al Jefe del Estado un plazo adecuado para desarrollar su programa de gobierno.

La Señora BULNES cree que, si hay una elección a los cuatro años, dicho paliativo será relativo, porque la demagogia existirá en igual forma, ya que en esa ocasión el Presidente de la República necesitará más que nunca el triunfo de las tendencias adictas a él.

El señor CARMONA opina que la posibilidad de reelegir al Jefe del Estado y la de no reelegirlo sobre la base de aumentar el período presidencial están íntimamente ligadas. Se declara partidario de la reelección del Primer Mandatario, por no gustar de las Constituciones rígidas, que impiden a la nación flexibilidad para resolver crisis que no tienen más solución que la reelección de aquél.

A su juicio, alargar el período presidencial agrava el problema, pues, considerando lo que fue la lucha cuando el mandato del Jefe del Estado era de seis años, es dable imaginar por qué medios se procurará llegar a la primera magistratura de la nación. Añade que el período de ocho implicará una elección parlamentaria a los cuatro, que constituirá la antesala de los próximos comicios presidenciales e imposibilitará la labor del Primer Mandatario durante el resto del período, no por factores relacionados con su gestión, sino por el anhelo permanente de la ciudadanía de formar un Gobierno distinto del que rige sus destinos.

Destaca, por otra parte, que si en determinado instante no se halla qué hacer con un Presidente que ha "clavado" al país por ocho años, las críticas se endilgarán contra quienes hayan permitido esa situación, como lo hace presagiar el hecho de que, ante un anuncio del Presidente de la Comisión sobre la posibilidad de aumentar el período presidencial a ocho años, los ataques se centraron exclusivamente en ese punto. Se declara partidario de un período presidencial de cinco años con reelección del Primer Mandatario.

Ante una consulta del señor Presidente sobre la coincidencia de las elecciones, señala que ella se producirá al establecer un período de diez años para los Senadores.

Concluye recordando que don Jorge Alessandri, a cuyo Gobierno él fue contrario, enfrentado a una elección parlamentaria en medio de su período presidencial, vivió el fenómeno de que, pese a tratarse de un régimen auténtico y realizador entre 1958 y 1961, la ciudadanía votó pensando, no en el Jefe del Estado, sino en cómo se estaban organizando los comicios presidenciales de 1964, lo que determinó que, no obstante estar buscando soluciones para los problemas surgidos en su gestión, la gente olvidara éstos y, por no tener al Primer Mandatario encabezando el acto eleccionario, se pronunciara a favor del candidato o del partido que mejor se acomodara a su gusto.

El señor BERTELSEN pide a los miembros de la Comisión que piensen en los peligros que para la estabilidad institucional podrían presentarse si se reeligiera al Presidente de la Republica.

El señor CARMONA argumenta que con cerca de seis millones de electores no existirán tales dificultades.

El señor BERTELSEN dice que desconfía mucho del sufragio universal porque abriría el cauce a una demagogia incontenible. Afirma que si hubiera otra forma de elección no tendría inconveniente en aceptar la reelección, pero, en caso contrario, estima que los dos últimos años de gobierno no serían otra cosa que campaña presidencial. Si el período es de ocho años, no cree que la última parte se transforme en una campaña electoral continuada.

Advierte que lo hace dudar un poco la observación del señor Carmona en el sentido de que, cuando no está en juego la elección de Presidente de la República, la ciudadanía se olvida del Presidente, porque entonces los partidos políticos recuperan todo el peso que pueden tener en el electorado, pese a lo cual sigue desconfiando de la reelección. Agrega que, sin embargo, estaría dispuesto a aceptar que el mandato del Presidente de la República durara cinco años, si se quiere, siempre que no fuera reelegido.

El señor CARMONA y la señora BULNES exteriorizan su desacuerdo con esa idea.

El señor GUZMAN pide que se resuelva el punto en forma ordenada. Le parece innecesario reiterar todos los argumentos dados, por lo cual se limita a manifestar que está convencido de que si se admitiera la reelección presidencial no sólo se generarían los males provenientes de la demagogia del Presidente de la República, convertido en candidato, sino que su figura, que tradicionalmente en Chile ha tenido una respetabilidad general, por encima incluso de las contiendas políticas, habidas durante su gobierno, perdería gran parte de su solidez y su carácter de gran árbitro de los problemas nacionales.

Señala que está cierto de que nunca todas las bondades están del lado de un sistema, y de que cada decisión que se tome en la vida supone ponderar ventajas y desventajas, de manera que no quiere restar validez a los argumentos expuestos. En esa perspectiva, opina que para el las ventajas de la no reelegibilidad siguen siendo muy superiores. Sugiere, por eso, resolver de inmediato este punto porque sin ello se estará operando sobre realidades que se yuxtaponen y que es indispensable ir separando.

Ratifica su posición absolutamente contraria a la posibilidad de la reelección presidencial, cualquiera que sea la duración del período.

El señor ORTUZAR (Presidente) pone en votación la proposición del señor Guzmán., en el sentido de que el Presidente de la República no puede ser reelegido por el período siguiente, la cual es aprobada por 4 votos contra 2.

En seguida, pone en votación el plazo de ocho años, el que también es aprobado por 4 votos contra 2.

Reconoce que hay razones muy valederas en favor de la tesis contraria, que el problema es muy difícil y que seguramente serán objeto de críticas.

El señor CARMONA y la señora BULNES consultan si es posible proponer alternativa.

El señor BERTELSEN hace presente que, existiendo una discrepancia tan fundamental, no sería perturbador incluir la alternativa en el memorando.

La señora BULNES manifiesta que debería consignarse en ese texto porque es un sistema donde todo va concatenado: el Presidente dura cinco años, se elige en forma conjunta con el Congreso Nacional, puede ser reelegido y tiene la facultad de disolver el Parlamento.

El señor LORCA solicita dejar constancia en actas que, sobre todo, están

conscientes de las serias argumentaciones dadas en favor de la tesis contraria.

El señor GUZMAN puntualiza que el argumento más fuerte consiste en que en la elección que se verificaría a los cuatro años del período, al no estar en juego la Presidencia de la República, el electorado se desentendería de la necesidad del Presidente de contar con una mayoría parlamentaria, lo cual, a su juicio, podría ser paliado por el sistema electoral que se adopte. Está convencido de que en un sistema proporcional, como el que se conoce, esa, realidad tiende a acentuarse y a agravarse, posibilidad que se atenúa o disminuye considerablemente con un sistema que procure, en lo posible, una fórmula de mayoría, y que, por otro lado, comprenda un Senado como el ideado.

Por otra parte, advierte que si el Presidente de la República, sin llegar a la intervención electoral, hace ver a la ciudadanía la importancia que para él reviste la elección, obtendrá apoyo. Además, hace presente que el Primer Mandatario mantendrá su facultad de disolver por una sola vez la Cámara de Diputados.

No se opone a que, en este caso, por ser importante, el memorándum contenga la alternativa apoyada por la minoría de la Comisión, pero estima que, en lo posible, debe evitarse este sistema. Al respecto, recomienda que todas las alternativas que en adelante se acuerde incluir en el memorándum deben ser compactas, cerradas, congruentes, no susceptibles de parcelación.

El señor ORTUZAR (Presidente) cree conveniente que la Comisión explique, en este tema, la alternativa de minoría.

El señor BERTELSEN no ve motivos, en cuanto a la subrogación del Presidente de la República, para alterar el sistema establecido en Chile en 1833 y en 1925, que dispone, para el caso de impedimento temporal del Presidente de la República la institución de la Vicepresidencia, atribuyendo ésta al Ministro que encabece el orden de precedencia legal o al Jefe de Gobierno o Jefe de Gabinete, si lo hay.

Propone una innovación sobre el sistema de reemplazo del Presidente de la República cuando, por cualquier causa, su período termina anticipadamente, que consiste en no llamar de inmediato a una elección presidencial, sino en facultar al Senado para designar nuevo Presidente de la República, el cual durará en el cargo hasta la próxima elección general de parlamentarios. Dice que el límite de las atribuciones del Presidente de la República designado de esta manera está implícito: si disuelve el Congreso, termina su período. En todo caso, estima indispensable que la Comisión se pronuncie sobre si esta persona, designada Presidente de la República por el Senado, podrá ser elegida para el período siguiente y por sufragio universal, en el mismo cargo.

El señor GUZMAN considera que, para ser congruente con la tesis de la mayoría de la Comisión, el Presidente de la República designado por el Senado no debiera participar como candidato en la próxima elección presidencial. Al respecto, destaca que, para evitar que por esta designación se cierre el paso a un posible futuro candidato presidencial, el nombramiento por el Senado se perfeccione mediante la aceptación de quien resulte favorecido.

Ante una consulta del señor ORTUZAR (Presidente), opina que la persona designada por el Senado debiera tener el nombre de "Presidente de la República" y no de "Vicepresidente".

Juzga indispensable que el Presidente de la República acepte el cargo, a fin de precisar que no se trata de una imposición, y, por el interés que esta materia despierta en la opinión pública, sugiere informar que la elección exigirá la mayoría absoluta de los Senadores en ejercicio a favor de un determinado candidato, y que si no se logra en la primera votación, se votará sucesivamente hasta alcanzarla. Piensa que podría también establecerse la mayoría absoluta de los Senadores presentes, y, en el caso de no reunirse en la primera votación, ir a una segunda entre las dos más altas mayorías. Considera, sin embargo, muy improbable que los Senadores se abstengan de participar en una elección de tal naturaleza.

El señor BERTELSEN pone énfasis en que debe exigirse la mayoría absoluta de los Senadores en ejercicio, pues si ésta se ha fijado para las decisiones trascendentales de la Cámara y el Senado, con mayor razón se justifica en esta oportunidad. Anota que si no se llega a un acuerdo, deberá surgir un candidato de transacción.

El señor GUZMAN opina que tal mayoría debe exigirse, en general, para adoptar acuerdos, y advierte que si una minoría se marginara del debate, podría provocar una situación sumamente engorrosa.

El señor BERTELSEN replica que, por tratarse de una minoría, no tiene mayor importancia.

El señor GUZMAN arguye que una minoría que se abstuviera sistemáticamente frente a dos grandes grupos que están tratando de lograr la mayoría, podría impedir que alcanzaran su objetivo, como sucede en Italia, con la salvedad de que, por tratarse de un régimen parlamentario, las consecuencias no revisten la gravedad que tendrían en Chile, pues la no elección de un Presidente de la República en el transcurso de dos o tres semanas, podría conducir al sistema al caos. Dice que aceptaría fijar tal quórum para los efectos dé adoptar acuerdo, siempre que la votación se efectúe por la mayoría de los miembros presentes, y proceder a votaciones sucesivas en caso de no lograrse en la primera. No cree que se produzca dispersión debida a que su escaso número favorecerá los

acuerdos y se generarán candidaturas.

El señor BERTELSEN indica que, para los efectos del memorándum, basta señalar que la designación del nuevo Presidente de la República la efectuará el Senado, permaneciendo en su cargo hasta la próxima elección general de parlamentarios.

—Así se acuerda.

El señor BERTELSEN estima que, antes de entrar a enumerar las atribuciones más importantes del Presidente de la República, habría que aprobar una norma de carácter general, similar al artículo 71 de la Constitución vigente, que le conceda facultad amplia para dirigir el Gobierno y la administración del Estado —bases del régimen presidencial— y determine la radicación en la Presidencia de la República de las competencias estatales que no están expresamente atribuidas a otro órgano de Gobierno, dependiendo esto último de la existencia o no existencia de un Jefe de Gobierno. Añade que es necesaria una facultad genérica para el Presidente de la República, bien Sea que en ella se incluya lo que es propio del Jefe del Estado o lo que es privativo del Presidente de la República, como cabeza del Gobierno.

Señala que después de esa facultad genérica del Presidente de la República, vendrían las atribuciones específicas, que serían las siguientes: atribuciones relativas al Congreso y a la formación de la ley, donde es necesario consagrar la facultad de designar a parte de los Senadores, la de disolver a la Cámara de Diputados, la de convocar a legislaturas ordinarias y la de participar en la formación de la ley.

Estima indispensable incluir en el artículo 72 de la Constitución la facultad del Presidente de la República para dictar decretos con fuerza de ley, previa delegación legislativa, con el objeto de evitar lo que ocurrió en la Constitución del 25, donde tal atribución, que califica de muy importante, aparece sólo en la parte relativa al Congreso.

Señala que a continuación habría que referirse a la potestad reglamentaria, donde debe figurar una innovación tan Importante como lo es el cambio en la distribución de las materias propias de ley y de reglamento. Añade que en la chilena, como en la mayor parte de las constituciones, se ha seguido el sistema del llamado "dominio mínimo legal", conforme al cual se enumeran una serie de materias que necesariamente deben ser reguladas por ley. Dice que en el resto de las materias es posible tanto la intervención del legislador como de la potestad reglamentaria, campo concurrente donde prevalece por cierto, la disposición de mayor jerarquía, que es la ley. Estima que con ello el campo de actividad del Poder Legislativo llega hasta donde lo desean los legisladores, ya que se puede producir una verdadera "elefantiasis" legislativa

cuando por vía legislativa se regule todo, sistema que a su juicio debe cambiar —como sucedió en Francia— y establecerse que el dominio legislativo es máximo y no mínimo, debiendo ser objeto de ley sólo aquellas materias que figuren en una lista taxativa o cerrada. Dice que el resto caería dentro del campo de la potestad reglamentaria, la cual sale fortalecida al limitarse la actividad legislativa únicamente a las materias que, por su importancia para el país y por su carácter general, deban resolverse con acuerdo del Congreso. Añade que el Presidente de la República tendrá como limitantes en su actuación las atribuciones de otros organismos constitucionales reconocidos y las garantías fundamentales o derechos constitucionales que se reconocen a los particulares. Afirma que habrá dos tipos de reglamentos que conceptualmente pueden distinguirse, aun cuando no sea necesario hablar de ello en la Carta Fundamental, como son los reglamentos autónomos, que regulan materias que no son de ley, y los reglamentos de ejecución, que desarrollan detallan y llevan adelante las disposiciones legislativas, tarea esta última del Poder Ejecutivo, de donde emana su denominación. Agrega que compete también al Primer Mandatario la dictación de decretos supremos de carácter individual y de instrucción, que está consagrado en la Constitución y donde no se proponen modificaciones, como tampoco en las atribuciones de índole judicial.

El señor GUZMAN estima de gran trascendencia la materia, y considera interesante hacer una detallada fundamentación de ella en el memorándum recalcando la congruencia que existen entre ese criterio y la concepción del gobierno moderno en cuanto a ser el conductor de la vida nacional, especialmente en los planos económicos administrativo, internacional y social. Piensa que ésa es una de las innovaciones más trascendentes que se introducen en la nueva Carta, y que se corre el peligro de que pase inadvertida para el grueso público, por lo que considera importante ligarla a lo relativo al carácter de gobierno y no de mero Poder Ejecutivo, como hasta ahora se ha considerado al Presidente de la República.

El señor ORTUZAR (Presidente) recuerda que durante muchos años el legislador penetró abusivamente en el campo de la potestad reglamentaria, lo que viene a reforzar el planteamiento.

El señor BERTELSEN expresa que ésa fue la razón que le llevó a titular su anteproyecto como "Gobierno", y se declara partidario de que el memorándum que se dirija al Presidente de la República lleve en esa parte la misma denominación, y luego explicar que en él se incluye el Poder Ejecutivo tradicional, para resaltar la importancia conceptual, política y práctica que tiene la innovación que se introduce. Cree también necesario el establecimiento de un sistema contencioso-administrativo, pues puede ocurrir que los reglamentos autónomos de los cuales haya tomado razón la Contraloría no pudieran ser reclamados de inconstitucionalidad.

—Se aprueba.

El señor BERTELSEN, refiriéndose a las atribuciones judiciales, indica que no se ha estimado necesario introducir modificaciones, y estima conveniente reabrir debate sobre un punto abordado por el señor Guzmán en cuanto a que el indulto particular debía ser con acuerdo del Senado, respecto de lo cual manifiesta su opinión contraria por considerarlo absolutamente inconveniente, pues el indulto es una atribución propia del Jefe del Estado, y existe toda una tradición en el Derecho Público Occidental que lo confirma como una prerrogativa suya y como un derecho de gracia. Cree que si interviene el Senado se estaría llevando al debate público una materia de índole discrecional, o se estaría creando una nueva instancia procesal, con el descrédito del Poder Judicial.

El señor GUZMAN considera el indulto particular como un resabio de tiempos monárquicos que no tiene justificación clara en el ordenamiento jurídico moderno, no obstante que en algunos casos puede ser un instrumento útil y adecuado para solucionar problemas específicos. Añade que como sería muy fuerte suprimirlo, y considerando su utilidad, preferiría establecer un procedimiento que impida el abuso por parte del Ejecutivo, sobre todo cuando dicho instrumento está referido a la facultad de expresión de los medios de comunicación social. Recuerda que en el pasado se produjo un contubernio entre el Gobierno y periodistas de determinados medios, quienes luego de ser procesados y condenados por los tribunales, fueron inmediatamente indultados por el Jefe del Estado, con grave daño para el país. Sin embargo, estima comprensible su existencia en el caso de la pena de muerte, de naturaleza irreversible, que puede ser conmutada por la de presidio perpetuo, caso en el cual la Corte respectiva, junto con condenar al sujeto, señala si éste es digno o no es digno de clemencia para que el Presidente de la República conmute la pena por razones humanitarias. Le parece grave, en cambio que el Jefe de Estado por sí y ante sí acoja la petición de un condenado por delitos que pueden afectar la honra de las personas, su propiedad y hasta su integridad física, y haga prácticamente ineficaz la acción de un tribunal.

El señor LORCA sugiere restringir la facultad de indulto a determinados casos.

El señor ORTUZAR (Presidente) cree que una manera de restringirlo consiste en que la ley cree una comisión de indultos, como la que existe hoy día, cuyo informe favorable permitiría conceder el beneficio.

El señor BERTELSEN sugiere que podrían señalarse, también, los delitos no susceptibles de esta medida e imponerse la prohibición de que una persona sea indultada más de una vez por el mismo tipo de infracciones.

El señor ORTUZAR (Presidente) dice estar de acuerdo con el señor Guzmán en

que esta facultad no puede tener un carácter discrecional y piensa que la mejor forma de ejercerla es en conformidad a la ley, dejándose constancia en el memorándum del espíritu de la Comisión, pues es difícil suprimirla o consagrar limitaciones en la propia Constitución.

El señor GUZMAN teme que en este caso la ley no se dicte nunca, o bien, que tenga una inspiración completamente distinta. Sugiere que como los indultos particulares deben ser algo excepcional, se obligue al legislador a determinar respecto de qué delitos y penas se admitirá su existencia.

El señor ORTUZAR (Presidente) encuentra buena la idea, porque conduce necesariamente a dictar una ley.

—Se aprueba.

El señor GUZMAN solicita tratar brevemente algunos temas que, a su juicio, son de fácil despacho.

Respecto de la atribución exclusiva del Senado para declarar que un impedimento físico o mental del Presidente de la República es de tal naturaleza que debe procederse a una nueva elección, hace presente la conveniencia de exigir un quórum calificado, a fin de evitar que esto se convierta en un instrumento de la mayoría para destituirlo. Señala que una posible solución es la de requerir dos tercios de los miembros en ejercicio, o bien, que el Tribunal Constitucional tenga que ratificar el acuerdo del Senado, lo que no sería excluyente con lo anterior.

El señor ORTIJZAR (Presidente) prefiere la primera, a pesar de que el Comité había considerado la señalada en segundo término, porque, si el Primer Mandatario en realidad está impedido física o mentalmente: ningún Senador dejará de dar su voto.

El señor GUZMAN, en cuanto al carácter no fiscalizador que debe tener el Senado, opina que debe señalarse en el memorándum, sin perjuicio de estudiar después si se hace lo mismo en el texto constitucional, que en esta rama del Congreso no habrá Hora de Incidentes.

Hace hincapié en que, aunque esto pudiera parecer un asunto de detalle, la verdad es que no lo es en el caso de Chile, desde el momento en que éste fue el medio por el cual se burló el carácter no fiscalizador del Senado, previsto por la Constitución de 1925.

El señor ORTUZAR (Presidente) trae a colación que la reforma constitucional patrocinada por el Gobierno de don Jorge Alessandri proponía agregar al artículo 42 un inciso que decía: "El Senado no podrá en caso alguno fiscalizar

los actos del Gobierno y los Senadores no podrán formular ni sugerir observaciones, ni la sala adoptar acuerdos, que impliquen en cualquier forma ejercer tal fiscalización".

El señor BERTELSEN cree necesario decir en el texto constitucional, a lo mejor en el primer artículo relativo al Senado, que éste es Cámara de revisión y no fiscalizadora y hacer referencia a ello en el memorando.

El señor GUZMAN recuerda que en el día anterior se trató el derecho de los Diputados a enviar oficios a las autoridades para solicitar informes sobre diversos puntos e incluso se vio que, si reunían un tercio de los votos a su favor, estas peticiones podían convertirse en actos de fiscalización que exigieran la respuesta del Gobierno. Sobre esa base, consulta a la Comisión si acaso estima o no conveniente que, en el caso de los Senadores, exista el derecho de enviar oficios para solicitar informaciones, sin que esto implique fiscalización, dado que no cree posible legislar sin tener acceso a los antecedentes requeridos para ello.

El señor ORTUZAR (Presidente) observa que contarán con los antecedentes proporcionados por la Oficina de Informaciones del Senado.

El señor GUZMAN, fundado en la importancia de distinguir qué es y qué no es acto de fiscalización, insiste en la necesidad de dilucidar el punto planteado.

El señor BERTELSEN se muestra en desacuerdo con entrar a debatir el tema. Piensa que, llevados por su deseo perfeccionista, los miembros de la Comisión están deslizándose inconscientemente desde lo que debe ser el memorando hacia asuntos de detalle. Advierte que si este documento contiene demasiadas materias, se distraerá la atención de lo principal a lo accesorio, confundiendo a la opinión nacional y al Presidente de la República. Solicita limitarse a fijar ahora los principios generales —en este caso, que el Senado no será fiscalizador— puesto que ya habrá oportunidad, en el texto constitucional, de hacer todas las precisiones que se deseen.

El señor GUZMAN da cuenta de que, en el día anterior, olvidó tratar el punto de la dieta parlamentaria, sobre el cual el Comité sugiere aprobar el artículo contenido en el proyecto de reforma constitucional despachado por la Cámara de Diputados durante el período de don Eduardo Frei, que dice:

"Los Diputados y Senadores sólo percibirán como dieta una cantidad equivalente al sueldo base de los Ministros de la Corte Suprema, y además para gastos de representación y como única asignación complementaria por el desempeño de su cargo, una suma correspondiente al cincuenta por ciento de la dieta".
Explica que se adoptó ese criterio por considerar que el artículo anterior es

más moderado o menos rígido que el propuesto sobre el particular, en la reforma constitucional patrocinada por el Gobierno de don Jorge Alessandri, que limitaba la asignación para gastos de representación a un tercio de la dieta.

—Se aprueba el principio de que los parlamentarios percibirán una dieta equivalente al sueldo base de un Ministro de la Corte Suprema, y, además, una asignación para gastos de representación ascendente al cincuenta por ciento de la misma.

—Se levanta la sesión.

ENRIQUE ORTUZAR ESCOBAR,
Presidente.

RAFAEL LARRAIN CRUZ,
Prosecretario.

REPUBLICA DE CHILE

Actas Oficiales de la Comisión de Estudio de la Nueva Constitución Política de la República

SESION 356ª, CELEBRADA EN JUEVES 20 DE ABRIL DE 1978

1. — Continúa el estudio de los preceptos constitucionales referentes al Gobierno.

2. — Atribuciones del Presidente de La República.

3. — Constancia respecto del sentido de la aprobación por el Senado de los tratados internacionales.

4. — Constancia referente al plebiscito sobre asuntos internacionales.

5. — Los Ministros de Estado.

La Comisión se reúne bajo la presidencia de don Enrique Ortúzar Escobar, con asistencia de sus miembros señores Raúl Bertelsen Repetto, Juan de Dios Carmona Peralta, Jaime Guzmán Errázuriz, Gustavo Lorca Rojas y la señora Luz Bulnes Aldunate.

Actúa de Secretario, el Prosecretario don Rafael Larraín Cruz.

El señor ORTUZAR (Presidente) declara, en el nombre de Dios, abierta la sesión.

ORDEN DEL DIA

Bases fundamentales de la nueva Constitución relativas al Gobierno.

El señor BERTELSEN señala, en cuanto a las atribuciones especiales del Presidente de la República sobre materias económicas que debe mantenerse la facultad presidencial de velar por la recaudación de los fondos públicos y decretar su inversión, de acuerdo con la ley, permitiéndose decretar pagos no autorizados en casos de emergencia.

Sugiere establecer una regla similar a la existente para los Decretos Supremos de Emergencia: facultar al Presidente de la República para ordenar emisiones no superiores a un porcentaje determinado sobre lo dispuesto por el Consejo de Autoridad Monetaria.

Dice que en esta materia no se puede ser muy preciso, toda vez que aún no se cuenta con el informe relativo al Orden Público Económico. Además, dice que es tan variada la gama de atribuciones presidenciales que inciden en lo económico —de fomento, crediticias etcétera—, que no es fácil determinar cuáles merecen rango constitucional y por ello, prefiere dejarlas incluidas genéricamente dentro de la potestad reglamentaria amplia ya aprobada.

La señora BULNES señala que, en lo económico, el Presidente ya cuenta con un mayor número de herramientas y que, al determinar qué materias serán propias de la potestad reglamentaria, inmediatamente se sabrá cuáles otras serán propias de la ley.

—Se deja pendiente esta materia hasta conocer más concretamente lo relativo al orden público económico.

El señor BERTELSEN expone, respecto de los nombramientos y destituciones, que debe facultarse expresamente al Presidente de la República para nombrar o remover a los Ministros de Estado, Subsecretarios, Intendentes y Gobernadores. Advierte que no incluyó en esta atribución constitucional del Primer Mandatario a los Alcaldes porque la Comisión todavía no se ha

pronunciado sobre el punto. Anticipa su opinión contraria al nombramiento presidencial da los Alcaldes.

Ante una consulta del señor Carmona, aclara que como todavía CONARA no ha elaborado una ley orgánica de la Administración del Estado, es muy difícil determinar qué cargos públicos de importancia, como Directores de Servicios y Vicepresidentes, deben ser nombrados por el Presidente de la República. Como no cree conveniente establecer esta norma en forma casuística, sugiere la posibilidad de que una ley orgánica determine qué otros cargos son de nombramiento presidencial.

El señor CARMONA plantea que los funcionarios que constitucionalmente el Presidente de la República debe designar son: Ministros de Estado, Subsecretarios, Intendentes, Gobernadores, Embajadores, Altos Oficiales de las Fuerzas Armadas y Ministros Diplomáticos.

Recuerda que con la intervención del Estado en lo económico después de 1925 cobraron mucha importancia los cargos de Vicepresidentes Ejecutivos, de Directores de Servicios. Pregunta si en estos casos habrá una ley orgánica o simplemente habrá una remisión a la ley.

El señor GUZMAN dice que en esta materia sucede lo mismo que en el juicio político: no hay forma de abarcar todos los casos.

El señor BERTELSEN señala que, respecto del nombramiento de los Altos Oficiales de las Fuerzas Armadas se abstuvo de formular una proposición al respecto hasta no haber oído la opinión del Ministro de Defensa.

El señor ORTUZAR (Presidente) pregunta hasta qué punto es conveniente mantener el acuerdo del Senado en este aspecto, dado el grado de politización que tuvo en algunas actuaciones.

El señor GUZMAN se declara contrario a su mantención por estimar que no tiene fundamento alguno, pues los ascensos deben estar al margen de toda influencia política, y el Presidente de la República debe garantizar esa independencia.

El señor BERTELSEN indica que por tales razones procedió a su eliminación.

Ante una acotación del señor Carmona, el señor Guzmán aclara que hay diferencia entre la facultad de la Cámara para proceder a un juicio político y la del Senado para la destitución de generales y almirantes por las causales que se establezcan, y la intervención en el nombramiento y ascensos de los oficiales de las Fuerzas Armadas. Considera que en este segundo aspecto no debiera tener injerencia alguna un organismo ajeno a ellas, salvo en la

designación del Comandante en Jefe en la cual cabe participación al Presidente de la República, y sin perjuicio de su facultad para llamar a retiro a algunos Oficiales.

El señor ORTUZAR (Presidente) recuerda que durante su mandato el señor Alessandri se mostró muy respetuoso de las atribuciones de los altos mandos en este aspecto.

El señor BERTELSEN reitera su pensamiento en cuanto a esperar la visita del Ministro de Defensa para adoptar una decisión sobre el particular.

El señor GUZMAN sugiere poner previamente en su conocimiento el criterio mayoritario de la Comisión.

—Se produce acuerdo en tal sentido.

El señor BERTELSEN señala que la disposición establecería que es atribución presidencial efectuar el nombramiento y remoción de los Ministros de Estado, Subsecretarios. Intendentes, Gobernadores y demás empleos que determinen la Constitución y las leyes.

En cuanto al Nº 8 del artículo 72, consulta sobre la conveniencia de mantener un precepto de tan amplio alcance (se refiere a la destitución de determinados empleados).

La señora BULNES aclara que, en tales casos, debe atenerse a la ley, y procederse a un sumario.

El señor GUZMAN pregunta si se mantendría la referencia de que la destitución de los jefes de servicio debe hacerse con el acuerdo del Senado. Destaca la incongruencia del hecho que para la destitución de funcionarios superiores no se requiera contar con el acuerdo del Senado, y en cambio se exija para la de los jefes de servicio. Estima que si el Estatuto Administrativo protege la propiedad del empleo y exige un sumario para las destituciones, la intervención del Senado es en este caso discutible. Considera preferible limitarse a una distinción entre los cargos de confianza del Primer Mandatario, y a los cuales puede destituir a voluntad, y aquellos que no lo son y están sujetos al Estatuto Administrativo.

El señor CARMONA apunta que basta hacer una referencia a la ley en tal situación.

El señor BERTELSEN opina que hay cargos menores que no debieran ser nombrados por el Presidente de la República, e indica que por tal motivo no hizo una referencia expresa al analizar el Nº 8 del artículo 72. Cree que éste es

uno de los males del Derecho Público chileno, ya que una persona que no es nombrada por el Presidente de la República cree ocupar dentro de la Administración Pública un puesto de ínfima importancia, motivo por el cual se declara partidario de dejar una disposición como la que regía anteriormente conforme a la cual tuviera la atribución de nombrar y remover Ministros de Estado, Subsecretarios, Intendentes, Gobernadores y demás cargos y empleos en los casos y formas que determinen las leyes.

El señor GUZMAN advierte que no debe olvidarse que en lo relativo a la destitución, el Nº 8 del artículo 72 establece una garantía para los empleados, garantía que a su juicio debe quedar contenida en el texto constitucional.

La señora BULNES señala que, al proceder en la forma sugerida por el señor Bertelsen queda vigente lo establecido en el Estatuto Administrativo.

El señor GUZMAN propone hacer una referencia, tanto en el memorándum como en la Constitución, al Estatuto Administrativo, con lo cual se daría la sensación de que se están resguardando los derechos del empleado, al asegurar la propiedad de su cargo.

La señora BULNES dice que, en tal caso, preferiría que el fundamento se contemple en el Memorando, con lo cual ya se deja una constancia en la historia de la ley.

El señor GUZMAN advierte que su deseo es no dar la sensación de que se ha desprotegido a los empleados en cuanto a la propiedad de sus empleos.

El señor ORTUZAR (Presidente) hace presente que quienes podrían quedar marginados de protección, al no dictarse la ley, serían los jefes de servicio, partiendo de la base que se suprimiría la intervención del Senado, ya que en el Estatuto Administrativo y en las leyes vigentes no se incluye en las garantías existentes para el resto del personal de la Administración del Estado, a los jefes de servicio, precisamente porque tenían la garantía constitucional. Añade que, por tal razón, quedarían expuestos, al no tener la garantía común, a cambios permanentes.

El señor LORCA concuerda en que la garantía constitucional para los jefes de servicio debería mantenerse, porque podría darse el caso de un Presidente de la República con un criterio contrario a la Administración Pública que removiera a todos los jefes de servicio. Añade que, con la disposición constitucional que incluye la participación del Senado, se produce un equilibrio, ya que por algo se está fortaleciendo al Senado.

El señor ORTUZAR (Presidente) manifiesta sus dudas en cuanto hasta dónde podría ser conveniente hacer desaparecer tal garantía sobre todo si se tiene en

cuenta que el Senado y el país han tenido interés en que un jefe de servicio se mantenga por ofrecer garantías.

El señor GUZMAN reitera que lo único que le interesa es dejar en claro que haya una garantía suficiente para los empleados, incluidos los jefes de servicio, ya que puede llegar a darse el caso que la ley no sea dictada y estos últimos queden en la indefensión y eventualmente que los empleados subalternos queden en situación de ventaja frente a la propiedad del empleo.

El señor BERTELSEN anota que mientras más responsabilidad tiene una persona, más inestable es su cargo, lo cual es apreciado en cualquier institución

El señor GUZMAN aduce que eso sucede sólo en los casos de cargos de confianza, lo que no ocurre en los casos de jefes de servicio. Añade que, por tales razones, le pareció extraña la referencia del Senado sólo para el caso de ellos, por cuanto estima que se puede tener un sistema de aplicación del Estatuto Administrativo de acuerdo a las reglas generales de propiedad del empleo y de los sumarios pertinentes. Además, dice que, al llevar el problema al Senado, se le da un carácter político que desea evitar.

Considera que es necesario no seguir descendiendo en la mala costumbre de remover a los Subsecretarios cuando se hace cargo una nueva Administración sólo por los vaivenes de la política y por razones ajenas a su carácter profesional, razón por la cual hay que evitar el caso de que también los jefes de servicio pasen a ser cargos de confianza del Presidente de la República susceptibles de todas las contingencias políticas.

El señor ORTUZAR (Presidente) sugiere que, como el precepto en actual vigencia no ha provocado dificultades, se podría mantener la norma establecida por él, momentáneamente, en espera de la determinación de las bases constitucionales de la Administración Pública.

El señor GUZMAN sugiere además poner en el Memorando que se mantendrá la necesidad de acuerdo del Senado para los jefes de servicio, pero que en caso de suprimirse la norma por estimarse inadecuada, se extendería a esos empleados las garantías propias de todos los funcionarios de la Administración Pública.

—Se acuerda, pronunciarse en definitiva una vez que se conozcan los estudios que está efectuando CONARA sobre estas materias.

El señor BERTELSEN señala, en seguida, que la conducción de la política internacional es atribución del Presidente de la República, si bien debe actuar en colaboración con el Senado, colaboración que se manifiesta en un doble

aspecto: en las consultas que debe formular aquél a la Cámara Alta y en la obligación de obtener su autorización para la ratificación de los tratados internacionales. Señala que aquí hay un cambio de importancia en lo que ha sido tradicionalmente el Derecho Constitucional chileno, conforme a lo cual tal ratificación era materia de un acuerdo en que intervenían la Cámara de Diputados y el Senado.

Dice que, acorde con el carácter de Cámara Nacional que se otorga al Senado, se estimó procedente que la ratificación de los tratados internacionales estuviera en manos de esa Cámara, excluyendo a la de Diputados.

—Se aprueba la proposición que consiste en que los tratados que no implican modificación de legislación interna ni versan sobre materias que necesariamente deben ser objeto de ley, pueden ser aprobados por el Senado como requisito previo a su ratificación.

El señor ORTUZAR (Presidente) hace presente que, respecto de la posibilidad de que un tratado que implica modificación de la legislación interna y que verse sobre materias que deberían ser necesariamente objeto de ley, el señor Carmona sugiere —proposición que considera razonable— que en ese caso se requiera también del acuerdo de la Cámara de Diputados, pues el conflicto se va a plantear en lo futuro, como se ha demostrado en el orden internacional en el caso del Canal de Panamá.

La señora BULNES coincide con el señor Bertelsen en cuanto a la necesidad de constitucionalizar el decreto 247 que se refiere al tratado marco y otros que sean consecuencia de él, y estima que el primero debe ser objeto de un acuerdo en que intervenga la Cámara de Diputados y el Senado, y aquellos que sean consecuencia de este tratado marco no necesitarían de la aprobación de los órganos políticos sino sólo de la ratificación presidencial. En cuanto a los tratados que se refieren a materias propias de ley, piensa que deberán ser aprobados por la Cámara de Diputados y por el Senado, pues muchas veces modificarán la legislación vigente. En lo relativo a aquellos tratados que no se refieran a materias propias de ley, se declara partidaria de su aprobación por el Senado, pero que ello significaría entrar a hacer tantas distinciones y en sutilezas para ver si alguna de sus disposiciones incide en la legislación interna, por lo que más vale mantener el principio general de que deban ser aprobados por ambas Cámaras.

El señor BERTELSEN considera que con ese sistema se pierde una característica de la cual era partidario el señor Díez, cual es la de dar al Senado el carácter de colaborador del Jefe del Estado en la conducción de las relaciones exteriores. Añade que su proposición está basada en el sistema norteamericano que, inclusive, hace innecesario que la Cámara de Diputados tuviera una Comisión de Relaciones Exteriores en el caso de que todos los

tratados pasaran a ser objeto de la ratificación del Senado, y que, de ser desechada, se muestra partidario de la solución propuesta por la señora Bulnes en el sentido de que todo tratado que exija ratificación, deba ser aprobado por el Congreso.

La señora BULNES indica que ello sería aplicable salvo a aquellos tratados que sean consecuencia de un tratado marco, que no exige ratificación.

El señor ORTUZAR (Presidente) hace la siguiente proposición: que los tratados marcos que no impliquen modificación de la legislación interna ni se refieran a materias que deban ser objeto de ley, sólo requieran de la aprobación del Senado para su ratificación; que los tratados de ejecución no requieran de la intervención de ningún órgano político, y que cuando un tratado signifique modificar la legislación interna o se refiera a materias que necesariamente deban ser objeto de ley, se requiera el acuerdo del Congreso.

El señor BERTELSEN expresa que, en su opinión, prefiere modificar la proposición que había hecho conjuntamente con el señor Lorca, en cuanto a que, si el Senado no autoriza la ratificación en todos los casos en que deba hacerla, que tal autorización la dé el Congreso en todos los casos, pues cree que de lo contrario habrá tres o cuatro tipos de tratados, con regímenes diversos, que confundirían mucho.

El señor GUZMAN se declara partidario de una sola fórmula para todos los casos, con excepción de los tratados de simple ejecución a que se refiere el decreto-ley 247. Añade que el único obstáculo para que sea el Senado el que confiera la autorización radica en que el tratado podría entrar a resolver materias de ley o a modificar leyes vigentes.

Considera que ante la determinación del Presidente de la República y los dos tercios del Senado de aprobar un tratado, y el hecho de que éste contenga elementos modificatorios de la legislación vigente o se refiera a materias propias de ley, no debería ser un argumento suficiente para desestimar el sistema, ya que no puede suponerse que pretenderán burlar por esta vía la facultad de la Cámara para participar en la formación de la norma legal. Considerando que esa hipótesis es improbable y absurda, piensa que es preferible entregar exclusivamente esta atribución al Senado con la exigencia de un quórum de dos tercios, pese a que doctrinariamente pueda considerarse más adecuada la intervención de ambas ramas del Congreso.

El señor ORTUZAR (Presidente) expresa que no tiene inconveniente alguno, pero pide una clara constancia en acta, para que no se produzcan conflictos, en el sentido de que, aunque se trate de materias de ley o de modificaciones a la legislación interna, se requiere simplemente la aprobación del Senado.

El señor BERTELSEN advierte que, si formuló la proposición, es porque está convencido de su utilidad, pero que también en otros países se ha planteado el problema de determinar si la norma debe ser ejecutada de inmediato o se requiere de la tramitación correspondiente.

Se declara partidario de la sugerencia del señor Guzmán.

La señora BULNES manifiesta que no es su ánimo obstruir una posible solución, pero que los tratados versan sobre materias de tanta importancia que no puede suprimirse el acuerdo del Congreso, ya que es muy difícil que no contengan disposiciones modificatorias del sistema legal vigente. Cree que, si se ha creado el bicameralismo con miras a revisar las leyes para un mejor resguardo, ello se justifica en mayor medida respecto de los acuerdos internacionales, que tienen tanta importancia como las primeras.

El señor BERTELSEN apunta que ése no es el caso de los Estados Unidos.

El señor CARMONA destaca que la Constitución francesa destina un título especial a los tratados y se ocupa en diversas situaciones que pueden presentarse, con la particularidad de que la Cancillería de ese país puede celebrar algunos acuerdos que no necesitan ratificación, aunque siempre debe estar informado el Presidente.

El señor CARMONA da lectura a los artículos 52, 53, 54 y 55, del Título VI, de la Carta Fundamental de Francia.

La señora BULNES recuerda al señor Bertelsen que el bicameralismo responde a un principio distinto en los Estados Unidos, que es la idea del Estado Federal, en que el Senado representa al país y la Cámara es el órgano político, de manera que no tienen el carácter de Cámara de origen y de Cámara Revisora.

El señor BERTELSEN reconoce que ello es efectivo, pero dice que, si el Senado interviene respecto de los tratados porque su integración tiene como punto de referencia a la población del país, con mayor razón podría pensarse en dar esta atribución a la Cámara nacional.

La señora BULNES hace presente que en Chile, sin embargo, el bicameralismo se fundamenta en la idea de efectuar una revisión de las leyes y que los tratados tienen el carácter de tales.

El señor GUZMAN propone reflexionar sobre el tema, ya que es importante y complejo, e invitar para la próxima sesión a don Julio Philippi y a don Carlos Martínez Sotomayor o a don Enrique Bernstein, a quienes pueden enviarse los antecedentes necesarios para que ilustren a los miembros de la Comisión sobre la materia.

En seguida, propone pedir al señor Díez que, dentro de la mayor brevedad posible, remita a la Comisión una proposición donde se contengan sus ideas concretas acerca de un tema que planteó en una oportunidad anterior y que pareció novedoso e importante: el de que determinados actos que no constituyen propiamente tratados, pero que tienen gravitación considerable en la marcha de las relaciones exteriores, puedan ser de alguna manera conocidos o aprobados previamente por el Senado o por alguna Comisión del mismo.

El señor ORTUZAR (Presidente) recuerda que, hace algún tiempo, se solicitó un informe del profesor Edmundo Vargas, el cual, respecto a la aprobación de los tratados, dice lo siguiente:

"Los artículos 43, Nº 5, y 72, Nº 16, exigen que el Presidente de la República, antes de ratificar un tratado, lo someta a la aprobación del Congreso Nacional. En la práctica estas disposiciones han dado lugar a diversas interpretaciones, especialmente en lo que respecta a si todos los tratados requieren esa aprobación legislativa.

"La práctica en Chile —como la de la gran mayoría de los países americanos cuya Constituciones Políticas contienen normas similares a la nuestra— ha sido que en determinados acuerdos internacionales se puede prescindir de la aprobación del Congreso.

"La nueva Constitución, al igual que todas las Constituciones modernas, podría recoger esa práctica y manteniendo la norma general de que los tratados, antes de su ratificación, requieren de la aprobación del Congreso, señalar ciertas excepciones. Estas podrían ser:
1) No se requiere de aprobación en los casos en que el tratado constituya una aplicación o ejecución de un tratado anterior (pues en ese caso la aprobación habría sido otorgada con anterioridad); y 2) Tampoco se requiere de dicha aprobación cuando la materia del tratado esté comprendida dentro de la potestad reglamentaria del Presidente de la República (esto es, el contenido del tratado no incide en materias propias de ley)".

El señor BERTELSEN manifiesta estar en desacuerdo con el punto dos recién leído. En su opinión, una cosa es que el Presidente de la República tenga atribuciones para resolver con autonomía dentro de su potestad reglamentaria y otra, muy distinta, es que, por sí mismo, pueda comprometer internacionalmente al Estado para regular de cierta forma algún aspecto del Gobierno o de la Administración, lo cual le parece en extremo inconveniente.

El señor ORTUZAR (Presidente) expresa el temor de que la realización de todas las consultas propuestas retarde en demasía el estudio de esta materia.

El señor CARMONA piensa que se está complicando innecesariamente la

consideración de este asunto, porque lo que ahora corresponde es tan sólo fijar las bases o ideas fundamentales.

El señor GUZMAN hace notar que lo que se ha solicitado de la Comisión no son "bases", sino "ideas precisas", según palabras textuales del Presidente de la República, por lo cual cree que se debe llegar a ellas en este asunto, tal como ha ocurrido en todo el resto de las materias hasta ahora consideradas, sobre todo si tiene la impresión de que ello no tomaría demasiado tiempo.

El señor ORTUZAR (Presidente) sugiere, entonces, efectuar verbalmente las consultas a los expertos mencionados.

El señor CARMONA propone facultar para ello al señor Presidente.

—Así se acuerda.

La señora BULNES ofrece pedir una opinión por escrito al profesor Santiago Benadava, Director del Departamento de Derecho Internacional de la Universidad de Chile.

—Se acepta la proposición.

El señor BERTELSEN pasa a referirse a las atribuciones militares del Presidente de la República.

En primer término, da cuenta de que se propone que la facultad de disponer de las Fuerzas Armadas, organizarlas y distribuirlas, debe ejercerse por el Presidente de la República oyendo al Consejo Superior de Seguridad Nacional, y la de mandarlas personalmente, con acuerdo de este mismo Consejo.

Explica que la razón de esta proposición se encuentra en que se trata de materias importantes de la defensa nacional, por lo cual parece más adecuado que en ellas intervengan el Consejo Superior de Seguridad Nacional, y no el Senado. Reconoce que resulta un poco vago hablar en este contexto del Consejo, porque todavía la Comisión no ha resuelto acerca de su composición. Lo que ocurre, dice, es que él está pensando en que este organismo estará integrado en forma predominante por Jefes de las Fuerzas Armadas. Distinta sería la situación, a su modo de ver, si estuviera compuesto en forma mayoritaria por personas ajenas a ellas, como lo ha sugerido algún miembro de la Comisión.

El señor CARMONA recuerda que esta facultad corresponde a la establecida en el número 13 del actual artículo 72, que dice:

"Disponer de las fuerzas de mar y tierra, organizarlas y distribuirlas según lo

hallare por conveniente".

Sostiene que ésta es una de las disposiciones que, sin mayor análisis, pasaron de la Constitución de 1833 a la de 1925. Recalca que no se ha podido aplicar nunca, en razón de que hay varias leyes sobre organización y sobre distribución de las Fuerzas Armadas, como, por ejemplo, el decreto con fuerza de ley Nº 1, el decreto con fuerza de ley Nº 2, etcétera.

El señor BERTELSEN comenta que, sin embargo, la ha considerado el decreto ley Nº 527, en su número 11.

El señor GUZMAN apunta que el decreto ley 527, al referirse al mando, suprimió la palabra "personalmente", porque el Presidente Pinochet estima que se puede mandar a las tropas sin necesidad de estar necesariamente en el lugar en donde ellas se encuentran.

Explica que el decreto ley 527 es una copia de las facultades que tenía el Presidente de la República, pues en el número 11 dice: "Disponer de las fuerzas de aire", —aclara que éstas se consideran por primera vez— "mar y tierra", organizarlas y distribuirlas según lo hallare conveniente, oyendo a la Junta de Gobierno". Opina que, tratándose de un Gobierno militar, sin duda le corresponde esa facultad, por la necesidad de que los representantes de las distintas ramas de las Fuerzas Armadas se pongan de acuerdo.

La señora BULNES, ante una acotación del señor Presidente, señala que el Jefe del Estado sólo es Generalísimo de las Fuerzas Armadas cuando manda las tropas en tiempo de guerra.

El señor BERTELSEN, reconociendo falta de experiencia en la materia, hace presente su parecer en el sentido de que, por ejemplo, el reciente decreto supremo que ordena la reinscripción de las clases 1947 a 1956 implica un ejercicio de la atribución en estudio.

El señor CARMONA aclara que ello se hace en virtud de la Ley de Reclutamiento.

El señor BERTELSEN indica que esa orden está basada en la referida facultad.

El señor CARMONA explica que se trata de una facultad discrecional del Presidente de la República que ahora está regulada por ley.

Ante una pregunta del señor Guzmán, se manifiesta partidario de que dicha atribución esté en manos de la ley, entre otras cosas por estimarlo una garantía para el Ejército, pues de lo contrario el día de mañana el Jefe del Estado incluso podría disolverlo.

El señor GUZMAN hace notar la existencia de ciertas facultades que, de acuerdo con el nuevo criterio que se pretende implantar, quedarán claramente enmarcadas dentro de la potestad reglamentaria del Presidente de la República, pero en las que ya se introdujo el legislador en virtud de leyes respecto de cuya dictación jamás debió tener atribuciones. Afirma que posteriormente deberá resolverse si esas leyes podrán modificarse sólo mediante otras leyes o, entrando en vigencia el nuevo criterio, serán susceptibles de enmienda sobre la base de la potestad reglamentaria, por expresa autorización del constituyente. Considera muy importante precisar en cada caso, y en ése en particular, si se desea que la facultad esté en manos de la ley o del Jefe del Estado.

Tocante a las atribuciones presidenciales en el aspecto militar, pone el acento en el hecho de que algunas quedarán para una decisión posterior, según lo que informe el Ministro de Defensa Nacional. Recuerda que en este caso se halla el problema del nombramiento de los Comandantes en Jefe, que es uno de los más complejos, pues dice relación directa a la organización general de las Fuerzas Armadas y a la eventual composición del Consejo Superior de Seguridad Nacional.

Para posibilitar que en la sesión a que concurran los Ministros del Interior y de Defensa la Comisión conozcan la posición oficial y definitiva de las Fuerzas Armadas y del Gobierno, según corresponde, sugiere enviar previamente a dichos personeros una minuta con los puntos sobre los que se desea aclaración —entre ellos el problema de los Comandantes en Jefe y el Consejo Superior de Seguridad Nacional—, sistema que a su juicio evitaría que en esa oportunidad los invitados se limitaran a recoger las diversas inquietudes; eventualmente, a adelantar algunos puntos de vista, y, por último, a reservar su opinión mientras no consulten a quienes estimen necesario.

Hace resaltar que, si hay una cuestión en la que debe atenderse especialmente el criterio de las Fuerzas Armadas, es en lo relativo a la organización y atribuciones de ellas, más aún cuando está en el poder un régimen militar, y que distinto es discrepar de ese criterio y, con plena libertad, dejar constancia en Acta de los particulares puntos de vista.

Sobre la base de que la materia escapa al conocimiento técnico de la Comisión y de que su análisis llevaría a un debate inoficioso, expresa su deseo de oír a los especialistas antes de opinar.

El señor ORTUZAR (Presidente) pide a los integrantes de la Comisión precisar todos los casos que a su juicio debe cubrir la consulta.

El señor GUZMAN pide que se le explique al señor Ministro de Defensa la premura de la Comisión y que a ella le interesa un pronunciamiento oficial de

las Fuerzas Armadas sobre estas materias, o, por lo menos, conocer la opinión del Estado Mayor o del órgano pertinente, a fin de poder resolver de inmediato, en presencia del señor Ministro.

El señor CARMONA advierte que éste no es un problema en que simplemente se necesite conocer el criterio de las Fuerzas Armadas, sino que tiene connotaciones políticas de la mayor envergadura.

Hace presente que la existencia de estas disposiciones no tiene gravedad en un gobierno militar, pero que hay que ponerse en el cas$_9$ de un régimen normal con un Presidente civil.

Señala que la disposición 13ª del artículo 72 de la Constitución Política dice: "Disponer de las fuerzas de mar y tierra, organizarlas y distribuirlas según lo hallare por conveniente;". Expresa que si no se hubiera prevenido este asunto y fijado por ley la planta de empleos militares, correspondiéndole su distribución a los Comandantes en Jefe y Estados Mayores pertinentes, durante el Gobierno anterior se habría podido meter como Oficiales a los GAP, sacar todas las tropas y regimientos de Santiago, y dejar desguarnecida la ciudad en un momento determinado por decisión exclusiva del Presidente de la República.

Reitera que le parece indispensable hacer la consulta por las connotaciones políticas de este problema.

El señor GUZMAN opina que la consulta tiene que incluir también la referencia al artículo matriz que debe existir en la Constitución acerca de la fuerza pública, el cual, más que un artículo, debiera ser un conjunto de artículos y formar parte de un capítulo que se denomine "Fuerza Pública". Agrega que el actual artículo 22 de la Carta Fundamental resulta inadecuado e insuficiente, de modo que, sin desconocer el gran valor de la modificación mencionada por el señor Carmona, está convencido de que esa disposición debe ser robustecida y desarrollada.

El señor ORTUZAR (Presidente) recuerda que este problema se planteó en el primer memorando, de noviembre de 1973, y da lectura a la parte respectiva.

El señor CARMONA explica que por eso se presentó en 1970 una modificación al artículo 22 de la Constitución, que redactó personalmente y que contiene una disposición que se contrapone con la facultad del Presidente de la República, ya que dice a la letra: "La fuerza pública está constituida única y exclusivamente por las Fuerzas Armadas y el Cuerpo de Carabineros, instituciones esencialmente profesionales, jerarquizadas, disciplinadas, obedientes y no deliberantes. Sólo en virtud de una ley 'podrá fijarse la dotación de estas instituciones.

"La incorporación de estas dotaciones a las Fuerzas Armadas y a Carabineros sólo podrá hacerse a través de sus propias escuelas institucionales especializadas, salvo la del personal que deba cumplir funciones exclusivamente civiles".

El señor ORTUZAR (Presidente) estima necesario incluir en la consulta la sugerencia formulada por el señor Guzmán, que considera importante, aunque piensa que la respuesta demandará más tiempo En todo caso, cree que permitirá a la Comisión excusarse en el memorando de no entrar en más detalles porque estos asuntos están siendo estudiados por los altos mandos de la Defensa Nacional. En el supuesto de que se contara con la respuesta, cree que debe consignarse su opinión en relación a las normas trascendentales, relativas a la fuerza pública, que deben establecerse en la Constitución.

El señor GUZMAN aduce que no importaría que los invitados vinieran dentro de diez días o en dos semanas más, porque entonces se celebraría sesión sólo para ese efecto y, mientras tanto, se comenzaría a redactar el memorando.

El señor ORTUZAR (Presidente) da por aprobada la idea de incluir en la consulta esta materia relativa a la fuerza pública.

El señor BERTELSEN continúa con su informe y manifiesta que, por las razones expresadas, no tiene objeto ver hoy día lo referente a los regímenes de emergencia, materia que figura en el memorando y sobre la cual expone su opinión personal.

El señor ORTUZAR (Presidente) concuerda en la conveniencia de tratar después este asunto.

El señor BERTELSEN señala que, en cuanto al plebiscito que es la materia que sigue, regiría en dos casos: 1) en materias constitucionales para zanjar la discrepancia de pareceres entre el Congreso Nacional y el Presidente de la República, con motivo de la tramitación de una reforma constitucional, y 2), recogiendo una idea del señor Carmona, en asuntos internacionales de importancia. Para este efecto, se requeriría el acuerdo del Senado, por ser el órgano que intervenía en estos asuntos.

Opina que, fuera de estos dos casos, el Presidente de la República no puede convocar en caso alguno a la ciudadanía para que se pronuncie sobre alguna materia por las graves perturbaciones que ello podría acarrear al normal funcionamiento de los Poderes Públicos. Pide a los miembros de la Comisión que reflexionen sobre lo que ocurriría si un Presidente llamara a consulta para determinar si el pueblo lo apoya a él o a la Corte Suprema, o a él o al Tribunal Constitucional.

Respecto de la consulta del 4 de enero, piensa que se explica por las circunstancias que vive el país, pero que ella no podría haberse efectuado en un régimen institucional normal.

El señor GUZMAN es partidario de que en determinadas materias haya un plebiscito de ratificación de la reforma constitucional, como el otorgamiento de mayores facultades al Parlamento, mayores privilegios a los parlamentarios y otras relacionadas con algunas garantías o derechos de las personas.

Encuentra digno de consideración el criterio de que en asuntos internacionales se faculte al Presidente de la República para llamar a un plebiscito o referéndum. Dice que tal ratificación podría ser conveniente en el caso de un tratado que implique un canje o cesión de territorio. Se declara partidario de una norma facultativa y no obligatoria, porque los electorados son muy emocionales y pueden expresar pareceres completamente contrarios si verdadero interés nacional o a la verdadera seguridad nacional, aparte de que muchas veces ni siquiera puede ser informado de todos los antecedentes sobre la materia. Además, agrega que como será una atribución facultativa que requerirá acuerdo del Senado, se evitarán abusos de parte del Presidente de la República en ese sentido.

—Se aprueba la proposición del señor Bertelsen, dejando explícita constancia de que se trata de una facultad del Presidente de la República, con acuerdo del Senado, cuando se trate de plebiscito sobre asuntos internacionales.

El señor BERTELSEN pregunta si no sería más explícito señalar que fuera de estos dos casos en que se requiere plebiscito, el Presidente de la República no puede llamar a ningún otro tipo de consulta, para evitar problemas futuros.

En cuanto a la indicación del señor Guzmán, relativa a que también requiera de reforma constitucional las iniciativas que importen privilegios para los parlamentarios, expresa que en principio la idea no le desagrada, pero que también merecerían el mismo tratamiento otras materias, por lo cual sería conveniente verla más adelante.

El señor GUZMAN hace presente que esas otras materias podrían ser las garantías de las personas o las bases fundamentales de la institucionalidad.

—Se aprueba en principio la indicación del señor Guzmán.

El señor CARMONA pregunta si nunca el Senado o el Congreso tendrán la posibilidad de llamar a plebiscito en caso de desacuerdo con el Presidente de la República,

El señor GUZMAN dice que le sorprendería mucho que convoque a plebiscito

una autoridad que no sea el Presidente de la República.

El señor ORTUZAR (Presidente) hace notar que si se trata de discrepancias de tipo jurídico, el Tribunal Constitucional las resolverá.

El señor GUZMAN destaca que, en el tratamiento de una reforma constitucional, el plebiscito es el último resguardo que posee el Presidente de la República, puesto que si no llama a plebiscito debe promulgar la reforma.

El señor BERTELSEN insiste en su planteamiento de que la Comisión debe pronunciarse explícitamente sobra las "consultas", a su juicio, las "consultas" no caben. Agrega que vacíos constitucionales de esta índole no debe contener la nueva Constitución. Además, estima que es una materia que también debe mencionar el Memorando.

El señor ORTUZAR (Presidente) informa que lo relativo a las divergencias se abordará cuando se analice el Tribunal Constitucional.

El señor GUZMAN arguye que podría serlo, pero que no es el momento de plantearlo.

El señor BERTELSEN reconoce la validez de las afirmaciones del señor Guzmán, pero estima que no puede haber un vacío semejante en la futura Constitución, y recuerda que cuando en 1962 el General De Gaulle llamó a un referéndum no previsto, casi provocó un caos en la vida constitucional francesa.

El señor GUZMAN piensa que cuando no se persiguen efectos jurídicos ni el voto es obligatorio, se trata de un acto extrajurídico, muy difícil de prohibir, y advierte que ni el Presidente de la República ni ninguna otra autoridad pueden arrogarse otras facultades que las que expresamente les confieren las leyes. Agrega que cuando no se pretende derivar efectos jurídicos, corno fue el caso de la consulta del 4 de enero, y el voto no es obligatorio, el acto equivale a una encuesta. Observa que si se pretende establecer una norma que prohíba pedir el pronunciamiento popular, debe tomarse en cuenta que al llamar a una concentración pública, al abrir un registro de firmas para que las personas adhieran a determinada posición o al efectuar una especie de censo, casa por casa, se está solicitando tal pronunciamiento, y reitera que ello no se puede prohibir. Reconoce que un Presidente podría generar trastornos graves si permanentemente recurriera a tal recurso, pero piensa que es difícil impedírselo. Acota que en este caso podría aplicarse la sugerencia del señor Carmona en el sentido de tratar de considerar fórmulas para resolver las distintas situaciones.

El señor ORTUZAR (Presidente) hace presente que si bien es cierto que el Primer Mandatario podría no perseguir efectos jurídicos por la vía de una

consulta popular, no lo es menos que ello puede constituir una herramienta muy poderosa. Manifiesta incluso sus dudas en cuanto a que pudiera llevarla a cabo si una disposición constitucional no se lo permitiera expresamente.

El señor GUZMAN recalca que no se trata de obtener efectos jurídicos, sino políticos y aduce que una consulta tiene una fisonomía distinta del pronunciamiento tradicional y que constituye una realidad política que nadie puede impedir.

El señor BERTELSEN concuerda en que podría no tener efectos jurídicos predeterminados, pero considera que podría tener consecuencias políticas de la mayor trascendencia que inclusive llegaran a provocar un desquiciamiento o transformación del sistema jurídico.

El señor ORTUZAR (Presidente) advierte que de esa manera se estaría abriendo una brecha para destruir la democracia.

La señora BULNES pregunta al señor Guzmán si está proponiendo una fórmula para consagrar tal consulta en el texto constitucional.

El señor GUZMAN responde negativamente, y dice que se ha limitado a señalar que es imposible impedir por medios constitucionales la realización de ese tipo de consultas por cuanto es muy difícil establecer una línea divisoria de las consultas que se admiten y las que no se admiten. Recalca que si el Presidente de la República llama a una concentración popular en respaldo de determinada tesis o sus partidarios abren un libro de firmas, podrían provocar efectos políticos que nadie sería capaz de discutir, pero como la participación no es obligatoria y no tiene más alcance que el que la ciudadanía quiera conferirle, no ve la forma de impedirlo constitucionalmente.

El señor BERTELSEN señala que la fórmula es muy sencilla: prohibir todo tipo de votaciones y pronunciamientos.

El señor GUZMAN aclara que no es partidario de constitucionalizar la posibilidad de consultas semejantes a las del 4 de enero próximo pasado; de manera que estaría conforme si se encuentra una fórmula eficaz para cautelar eso, pero sin llevar las cosas al otro extremo.

La señora BULNES destaca que hay consenso en la Comisión y que sólo existe discrepancia en cuanto a la fórmula. Añade que, si no se quiere consagrar la posibilidad de las consultas o de las votaciones, aparte las ya establecidas, no es necesaria ninguna mención en el texto constitucional, porque en Derecho Público sólo se puede hacer lo que la ley permite.

El señor BERTELSEN advierte que, precisamente, la ley constitucional va a dar

una potestad reglamentaria amplia.

La señora BULNES anota que, en materia de elecciones, también se determinarán específicamente los casos en que se puede consultar a la ciudadanía.

El señor ORTUZAR (Presidente) advierte que, en el fondo, hay absoluto acuerdo, que sólo restaría dar forma al precepto.

—Así se acuerda.

El señor BERTELSEN da a conocer que en su informe ha eliminado otras atribuciones de menor importancia, que no deben tener rango constitucional, como por ejemplo, la concesión de jubilaciones, montepíos, personalidades jurídicas, etcétera y que si la ley considera que debe concederlo el Presidente, el Ministro de Justicia, el Intendente Regional o el Alcalde, es algo distinto.

El señor ORTUZAR (Presidente) hace presente que sobre la materia relacionada con los Ministros de Estado, dice que la Comisión, a solicitud del Gobierno, emitió un informe con fecha agosto de 1975, en el cual propone sustituir el Capítulo y de la Constitución, dando lectura a los artículos pertinente.

— (Se acuerda entregar fotocopia del documento correspondiente, a fin de que los miembros de la Comisión lo estudien y formulen sus observaciones para la sesión siguiente.)

—En seguida, se discute la proposición del señor Bertelsen relacionada con la designación de un Ministró Jefe de Gabinete.

El señor GUZMAN advierte que en la posibilidad de aprobar lo propuesto, habría que tener presente lo establecido en el artículo 71 de la Constitución del 25 y en el artículo 9° del Decreto-Ley 527 que otorga al Presidente de la República una facultad genérica, de carácter amplio para todo cuanto diga relación con el mantenimiento del orden público interno y la seguridad del país. A su juicio, hay que tener mucho cuidado en lo anterior, porque el Presidente de la República no sólo puede hacer lo que expresamente está facultado por la Constitución, sino también todo cuanto no invada la atribución del legislador o no vulnere las normas de la ley o de la Constitución, Dice que, en tal sentido, el Presidente de la República tiene la facultad de hacer lo que hizo el 4 de enero último y también para hacer lo que está haciendo en este momento de nombrar a un civil como una especie de Jefe de Gabinete, que no es un Jefe de Gobierno, pero que en sus características se acerca mucho a ello.

A su modo de ver, lo decisivo es si esta designación engendra para la persona nombrada facultades y responsabilidades distintas de las de un Ministro de

Estado, cosa que no ocurre actualmente con el Ministro de Hacienda ni con el de Interior, a quienes el Jefe del Estado ha entregado determinadas responsabilidades: como podría entregárselas a algunos de sus colaboradores más directos, pero jurídicamente se reserva la posibilidad de retornarlas cualquier momento, y, por otra parte, la responsabilidad de todos los actos referidos al Jefe de Gobierno la sigue teniendo él. Considera que la posibilidad está abierta y sin necesidad de mencionarla en el texto constitucional, y si se consignara, se crearía una confusión en cuanto a si se están entregando o no, determinadas atribuciones al Jefe de Gobierno, que, en circunstancias normales corresponderían al Presidente de la República, y creándole responsabilidades que serían propias de un Jefe de Estado.

El señor BERTELSEN dice no tener duda alguna en cuanto a que el Presidente de la República ha obrado con pleno ejercicio de sus atribuciones al efectuar el nombramiento del Ministro señor Fernández, y señala que lo que persigue con la disposición propuesta es facultar al Jefe del Estado, para que en un momento dado pueda descargar sus ocupaciones nombrando una especie de "Ministro Jefe de Gabinete" para coordinar la labor de los distintos Ministerios. A este respecto, agrega, el señor Carmona era partidario de aceptarla y, en su opinión, es conveniente consignarla, sobre todo que esta especie de Jefe de Gobierno no es ajena a la historia constitucional chilena, pues no otra cosa fue don Diego Portales, y que su intención al proponerla fue dar un carácter distinto al presidencialismo chileno, que en las últimas décadas se ha ido tornando en "providencialista".

El señor ORTUZAR (Presidente) dice haber acuerdo en la Comisión en cuanto a la idea, pero no para introducir una disposición en el texto constitucional por ser innecesaria. Agrega que, en opinión del señor Bertelsen, la designación del Ministro señor Fernández y las facultades que se le han entregado se ajustan perfectamente a la Constitución, y ello calza exactamente con su proposición y, en consecuencia, si es perfectamente constitucional, no ve el objeto de consignarla en la Carta Fundamental.

El señor BERTELSEN indica que es una especie de orientación política de rango constitucional, de una tendencia que se estima deseable y conveniente, y no una imposición. Recuerda que el Jefe del Estado tiene plenas atribuciones para distribuir las tareas de los Ministerios en la forma que estime conveniente, y coordinar y organizar su Gobierno como mejor le parezca, y es eso justamente lo que él desea elevar a rango constitucional y, así como se dan tantas orientaciones en la parte dogmática, él desea dar algunas en la parte orgánica del texto constitucional.

El señor ORTUZAR (Presidente) consulta si en caso de que no se requiriera acuerdo del Senado, no se podría designar a un funcionario que hiciera de coordinador de la acción de los diplomáticos.

El señor BERTELSEN responde que tal peligro no existe, pues también propone otra disposición que señala que sólo mediante ley se pueden crear Ministerios y conferir a determinadas autoridades rango de Ministro de Estado, porque si no existiera, podría un Jefe del Estado sustraer a un jefe de servicio de una posible responsabilidad confiriéndole rango de Ministro, y entonces sólo podría ser ejercitada su responsabilidad por los procedimientos del artículo 42 número dos de la Carta; aprobados con su voto en contra.

El señor GUZMAN cree que el rango de Ministro no da la calidad jurídica de tal, sino simplemente algo de honor y de protocolo, y que distinto es el caso del Ministro sin Cartera, que puede configurar la Ley Orgánica de Ministerios.

No le parece conveniente consignar la proposición del señor Bertelsen por las implicancias que acarrearía, y por que habría que entrar a precisar explícitamente que ella no altera las facultades ni las responsabilidades jurídicas del Presidente de la República ni del Ministro designado en ese cargo, que sigue siendo un Ministro de Estado común y corriente para todos los efectos jurídicos. Añade que la idea del Jefe de Gobierno es propia del régimen parlamentario, y si el Presidente de la República le da forma en un régimen presidencial en una situación de hecho, le parece que arbitrará también Codas las medidas para evitar que el fenómeno tome forma de un parlamentarismo, sobre todo si existe un Parlamento funcionando. Considera acertado que el Presidente de la República haya hecho esta designación ahora, pero muestra sus reservas en cuanto a la posibilidad de que lo hiciera con un Parlamento funcionando, pues estaría abriendo el camino para que se expresaran gérmenes parlamentaristas.

El señor BERTELSEN no ve obstáculo para que en un régimen presidencial no funcione esta institución del Jefe de Gobierno, sobre todo que en Chile ya ha habido experiencia al respecto.

Sugiere postergar el tratamiento de la proposición debido a la premura del tiempo y considerando que no está presente el señor Carmona, que es el autor intelectual de la idea, que él comparte.

—Se levanta la sesión.

ENRIQUE ORTUZAR ESCOBAR,
Presidente.

RAFAEL LARRAIN CRUZ,
Prosecretario.

REPUBLICA DE CHILE

Actas Oficiales de la Comisión de Estudio de la Nueva Constitución Política de la República

SESION 357ª, CELEBRADA EN MARTES 25 DE ABRIL DE 1978

1. — Documentos recibidos por la Comisión:

a) Oficio del Comandante en Jefe de la Fuerza Aérea y miembro de la Junta de Gobierno, General del Aire señor Gustavo Leigh Guzmán, referente a los tribunales militares en tiempo de guerra.

b) Oficio del señor Ministro de Educación Pública, Contralmirante don Luis Niemann Núñez, relacionado con la enseñanza básica; y

e) Oficio del señor Ministro Presidente de CONARA, General de División don Julio Canessa Robert, respecto de la oportunidad en que se estudiarían determinadas materias constitucionales.

2. — Continúa el debate acerca de la preceptiva constitucional atinente al Gobierno.

3. — Los Ministros de Estado.

4. — Normas constitucionales referentes a las Fuerzas Armadas y de Orden; Consejo de Seguridad Nacional.

La Comisión se reúne bajo la presidencia del señor Enrique Ortúzar Escobar y con asistencia de sus miembros, señores Raúl Bertelsen Repetto, Juan de Dios Carmona Peralta, Jaime Guzmán Errázuriz, Gustavo Lorca Rojas y señoras Luz Bulnes Aldunate y Alicia Romo Román.

Asisten también, especialmente invitados, los señores Ministros del Interior, don Sergio Fernández Fernández; de Defensa Nacional, General de División don Raúl Benavides Escobar y Subrogante de Justicia, Coronel don Eduardo Avello Concha.

Actúan de Secretario, don Rafael Eyzaguirre Echeverría y de Prosecretario, don Rafael Larraín Cruz.

El señor ORTUZAR (Presidente) declara, en el nombre de Dios, abierta la sesión.

CUENTA

El señor LARRAIN (Prosecretario) informa que ha llegado un oficio del Comandante en Jefe de la Fuerza Aérea de Chile y miembro de la Junta de Gobierno, General del Aire señor Gustavo Leigh Guzmán, por medio del cual emite opinión acerca de las facultades de la Corte Suprema sobre los Tribunales Militares en tiempo de guerra.

El señor ORTUZAR (Presidente) señala que existe concordancia entre lo que expresa esta comunicación y lo que manifestó la señorita Ministro de Justicia.

—Se acuerda que la materia será resuelta en definitiva después de escuchar a los representantes de la Defensa Nacional.

El señor LARRAIN (Prosecretario) expresa que también ha llegado un oficio del señor Ministro de Educación Pública, contralmirante don Luis Niemann Núñez, en el que se da respuesta a la consulta formulada por la Comisión sobre la forma de acreditar que una persona ha cursado la enseñanza básica, acompañándose una lista de los porcentajes de la población del país que cuenta con dichos estudios.

—Queda a disposición de los señores miembros de la Comisión.

El señor LARRAIN (Prosecretario) hace saber que ha llegado un oficio del General de División señor Julio Canessa Robert, Ministro Presidente de CONARA, quien hace presente que le es imposible sostener una reunión relativa a materias constitucionales durante el mes de abril, por lo que propone realizarla en la primera semana de mayo próximo.

El señor ORTUZAR (Presidente) destaca la conveniencia de que los señores Lorca y Bertelsen pudieran entrevistarse con el General señor Canessa el día 2 de mayo, y tener así la posibilidad de que los antecedentes que obtengan puedan incluirse en el informe.

Señala que, aprovechando la presencia de la mayoría de los integrantes de la Comisión, podrían acordarse las sesiones que se realizarán esta semana, pues quedan numerosos temas por tratar, aparte las cuestiones específicas que están pendientes y que deberán revisarse en forma oportuna.

—Se acuerda celebrar reuniones los días miércoles y jueves, en la mañana y en la tarde, determinándose el jueves si habrá sesiones el viernes.

PODERES DEL ESTADO Y SU EJERCICIO
MINISTROS DE ESTADO

El señor BERTELSEN refiere que, dentro de esta materia, cuyo análisis se inició en la sesión anterior, la innovación más importante consiste en permitir la designación por parte del Presidente de la República de un Ministro que actúe como Jefe de Gabinete para coordinar la acción de los distintos Ministerios y encargarse de las tareas conducentes a llevar adelante un programa de Gobierno, en tanto que al Jefe de Estado le quedaría reservada la dirección superior de la política nacional. Agrega que, de la misma manera, se sugiere establecer la posibilidad de designación de Ministros coordinadores de determinados sectores de Gobierno.

Expresa que de lo que se trata es de abrir la vía para el desarrollo de un nuevo tipo de presidencialismo, que atribuya al Presidente de la República la calidad de Jefe de Estado y permita la existencia de un Jefe de Gobierno. Aduce, como fundamento de la proposición, que uno de los defectos más graves del presidencialismo chileno en las últimas décadas ha sido centrar en la persona del Presidente de la República toda la polémica política del país, con lo cual él ha ido perdiendo su carácter de Jefe de Estado, de árbitro y de director supremo de la política nacional, para convertirse prácticamente en un líder político que forma gobierno y encabeza momentáneamente la administración del país.

Estima, en cuanto a los Ministros de Estado propiamente tales, que sólo mediante ley se pueden crear Ministerios y, además, que debe entregarse al legislador la facultad de conferir a determinadas personas el rango de Ministro, por la importancia que tiene revestir a alguien con esa jerarquía, importancia que se puede manifestar, entre otros aspectos, en procedimientos especiales para hacer efectiva su responsabilidad. Añade que de otro modo existiría el peligro de que el Presidente de la República, para amparar en cierto instante al jefe de un servicio público frente a una posible responsabilidad hecha efectiva

por procedimientos más expeditos de la justicia ordinaria o de lo contencioso administrativo, le diera la calidad de Ministro, suscitándose el problema de si su es responsabilidad se hace efectiva mediante la acusación constitución o a través de la justicia ordinaria.

El señor GUZMAN también considera inconveniente que el Presidente de la República Se vea envuelto en debates excesivamente contingentes, ocupando siempre la primera línea de fuego en la lucha política, y cree que se contribuye a atenuar ese problema facultándolo para designar a un Ministro Coordinador de Gabinete, con alguna ubicación especial dentro del Gobierno, como lo acaba de hacer el Presidente señor Pinochet con relación al actual Secretario del Interior, señor Sergio Fernández; pero, a su juicio, la consagración constitucional o siquiera legal de un Jefe de Gobierno acarrea situaciones muy delicadas.

Explica que hasta ahora los Jefes de Gobierno se han establecido en regímenes parlamentarios, donde la función es indispensable, pues arranca de la raíz misma del sistema, y en que la naturaleza del Jefe del Estado y sus funciones son básicamente distintas y mucho más limitadas que las de un Presidente de la República en Chile.

Hace presente que no es contrario a explorar y crear instituciones nuevas, pero no ve con claridad, en la proposición de los señores Bertelsen y Lorca, si la designación de un Jefe de Gobierno tendría algún efecto jurídico o si sería sólo, como en el caso actual, una medida con significado político, pues no se han modificado ni las atribuciones ni las responsabilidades de orden jurídico del Presidente de la República y del Ministro del Interior, que ha sido designado Jefe del Gabinete y conductor del proceso político-institucional. Pregunta si de no haber enmienda de tipo jurídico no sería perturbador contener en el texto constitucional una referencia a esa situación, a menos que se hiciera una salvedad muy expresa en tal sentido, dejando constancia de que la mención al tema obedece al deseo de señalar una orientación estimada conveniente y positiva, que podría acoger el Presidente de la República, pero que no engendraría efectos jurídicos propiamente tales.

Por otra parte, opina que las personas con rango de Ministro no son consideradas Ministros de Estado ni para los efectos de sus atribuciones, ni para los de sus privilegios, ni para los de sus responsabilidades, por lo cual no podría formularse en su contra una acusación constitucional, como ya quedó demostrado en el Gobierno anterior, en el caso del Vicepresidente de la CORFO, quien tenía dicho rango. Considera necesario aclarar este aspecto.

Manifiesta, concordando en que puede ser muy perturbador conceder rango de Ministro a un excesivo número de personas, que no ve en el otorgamiento de esa jerarquía más significado que el de un título honorífico, por lo que sugiere

prohibir dar a ciertas personas la categoría de Ministro de Estado, por no justificarse, y abrir el camino para que la Ley Orgánica de Ministerios pueda crear el cargo de Ministro sin Cartera, situación que es disímil, pues ahí el Ministro no sería la cabeza de ninguna repartición llamada "Ministerio", pero sí una persona que tendría la calidad jurídica de Ministro de Estado, con todos los efectos consiguientes.

El señor ORTUZAR (Presidente) pregunta si ese Ministro sin Cartera podría, por ejemplo, desempeñar la Vicepresidencia de la CORFO.

El señor GUZMAN sostiene que ese problema sería reservado a la ley, en cuanto a la incompatibilidad que ella estableciera para los Ministros con relación a los servicios públicos. A su juicio, en todo caso, lo importante es que si ese Ministro sin Cartera asume cualquier función, ello no lo exime de su calidad de Ministro de Estado. Estima, basado en que el hecho de que el Jefe de Gobierno sea necesariamente el Ministro del Interior puede ser inconveniente en cierto momento por recargarse mucho la labor en una misma persona, que el Presidente de la República bien podría designar Ministro sin Cartera, encargado de la coordinación de todos los Ministerios y con calidad de Jefe de Gabinete, a una persona determinada, sin nombrarla Ministro del Interior o de una Cartera específica.

Manifiesta que, por eso, se inclina más por la idea de los Ministros sin Cartera —aun cuando sabe que tradicionalmente no es ortodoxo dentro de los regímenes presidenciales, sino que, más bien, propio de los sistemas parlamentarios— que por la institución tan sui géneris que ha ido surgiendo en Chile, de personas que, sin ser Ministro, tienen ese rango.

El señor CARMONA considera fundamental hacer esa distinción, sobre todo porque aspira a que en la Constitución se reconozca al Presidente de la República la calidad de Jefe del Estado, más que la de Jefe del Gobierno.

Cree que las ventajas de una medida de esta naturaleza son evidentes, y que los acontecimientos ocurridos en Chile y los que está viviendo América entera señalan la necesidad de que haya alguien en el país que sea el verdadero símbolo de la Nación y de su unidad.

Estima que el hecho de que el Presidente de la República tenga que descender a la arena política y ser, más que un Jefe de Estado, un jefe del Gobierno, limita sus posibilidades y añade que incluso puede llegar hasta el, extremo de sustentar teorías raras, como lo hizo Salvador Allende, quien afirmó que no era Presidente de todos los chilenos sino de la Unidad Popular, lo cual divide al país. Destaca, además, lo que puede suceder cuando el Presidente es simplemente Jefe del Gobierno y, en la práctica, jefe de un partido político, y piensa que todas estas situaciones deben ser subsanadas en la nueva

Constitución.

Hace presente que, en ese sentido, las democracias de Europa occidental ha encontrado fórmulas bastante aceptables, y que en las monarquías constitucionales el Rey es, en cierta medida, el verdadero símbolo de la unidad del país y quien resguarda su integridad como nación, caso en el cual la jefatura del gobierno está entregada a un Primer Ministro.

Comprende que el régimen parlamentario es diferente del presidencial, pero cree que no se puede ser tan doctrinario como para no aceptar avances que es necesario reconocer, sobre todo cuando se trata de solucionar problemas que ha sufrido el país. Agrega que es partidario de que los Ministerios se creen por ley, y hace notar su desacuerdo en dar rango de Ministro a una persona que no tiene las responsabilidades de ese cargo.

La señora ROMO concuerda en la conveniencia de institucionalizar el cargo de Jefe de Gobierno, lo cual, a su juicio, le da tranquilidad, al régimen, permite que civiles formen distintos equipos para ir probando posibilidades en líneas políticas, económicas, etcétera, y hace, por último, que las acciones del Gobierno sean mucho más consecuentes y orgánicas.

NORMATIVA CONSTITUCIONAL SOBRE LAS FUERZAS ARMADAS Y DE ORDEN

El señor ORTUZAR (Presidente) agradece la presencia de los señores Ministros del Interior, de Defensa Nacional y Subrogante de Justicia, y dice que a la Comisión interesa conocer su opinión sobre tres tenias relativos a la misión que corresponde a las Fuerzas Armadas y de Orden en la nueva institucionalidad: la Fuerza Pública, el órgano o Poder de Seguridad y los regímenes de emergencia.

En cuanto al primer punto, hace presente que el interés de la Comisión se centra en la nueva normativa que debiera reemplazar al artículo 22 de la Constitución; en los nombramientos, ascensos y remociones de los altos Oficiales de la Defensa Nacional, sobre todo si se considera que ellos o algunos de ellos serán miembros del Poder de Seguridad que se proyecta crear, y en las disposiciones contenidas en los números 11 y 12 del artículo 10, del Decreto Ley Nº 527.

Señala, en lo concerniente al segundo tema, la importancia que reviste conocer el pensamiento de los señores Ministros sobre la composición del órgano o Poder de Seguridad —que también podría incluir a algunos miembros civiles representativos de instituciones, como el Senado ó la Corte Suprema— y sus funciones. Destaca al respecto que la Comisión ha considerado la posibilidad de que este Poder de Seguridad tenga iniciativa de ley y también de veto cuando así lo exijan los altos intereses de la seguridad nacional; que también se ha

pensado extender la facultad de veto a determinados actos de gobierno o de administración, y que este cuerpo u órgano de seguridad también debería ejercer algunas funciones relacionadas con el manejo de las relaciones exteriores, cuando éstas pudieren comprometer la soberanía o la seguridad nacional.

Recuerda, acerca de la tercera materia, que del Acta Constitucional Nº 4 únicamente están vigentes uno o dos artículos, en espera de la ley complementaria correspondiente, y estima que una parte de las normas de esta Acta deberá ser incorporada al texto constitucional, dando la correspondiente intervención al Congreso en la declaración de los estados de excepción.

El señor FERNANDEZ (Ministro del Interior) agradece la invitación para concurrir a esta sesión, y manifiesta que, salvo que el señor Ministro de Defensa tuviera el deseo de dar una opinión sobre el particular, preferiría conocer el criterio que la Comisión ha tenido sobre tales materias.

Afirma no tener mayores diferencias o discrepancias con las líneas fundamentales expuestas por el señor Presidente, pero reitera su propósito de conocer más en detalles las sugerencias en torno de la constitución del Poder de Seguridad, sus facultades, garantías y el equilibrio que debe existir entre él y los distintos Poderes, a fin de que pueda cumplir sus funciones con eficacia y no se convierta en una traba para el desarrollo de la constitucionalidad. Consulta también si se ha analizado la relación existente entre el Poder de Seguridad y el nombramiento de los altos mandos de las instituciones armadas, pues, si se mantiene la facultad presidencial en este aspecto, el organismo que se pretende crear no tendría sentido alguno. Estima que ello podría hacerse en forma restringida, a fin de mantener el equilibrio necesario.

El señor ORTUZAR (Presidente) hace notar que tanto esta última inquietud como varias otras han sido analizadas por la Comisión, pero que no se ha querido avanzar en ellas hasta no conocer la opinión de quienes puedan aportar más antecedentes al respecto. Añade que los señores Bertelsen y Lorca fueron encargados de la elaboración de un informe sobre la materia y ambos manifestaron su intención de conocer el criterio de las Fuerzas Armadas y de los Ministros cuyas Carteras están relacionadas con el problema.

El señor BERTELSEN indica que, aun cuando no han planteado proposiciones concretas sobre el tema señalado, por las razones dadas, no tendría inconveniente alguno en desarrollar —a título personal— una serie de ideas basadas en una exposición que sobre el tema le correspondió realizar en enero pasado en la Universidad de Chile.

El señor ORTUZAR (Presidente) expresa que en su exposición inicial omitió una

facultad muy importante que se pretende otorgar al Consejo de Seguridad Nacional, cual es calificar en forma previa a los candidatos a la Presidencia de la República y al Parlamento. Hace presente que se ha sugerido también entregar esta misión al Tribunal Calificador de Elecciones o al Tribunal Constitucional, pero con informe, en todo caso, del Consejo de Seguridad, y explica que esta materia se ha estimado de fundamental importancia, a fin de evitar que, pese a todas las precauciones adoptadas, puedan llegar a la Primera Magistratura, personas que vayan a atentar contra las bases esenciales de la institucionalidad.

El señor BERTELSEN opina que, ante todo, debe establecerse una estructura constitucional que, por sí misma, no signifique un peligro ni para la subsistencia del Estado, como entidad política independiente, ni que suponga menoscabo para su capacidad de actuar. Considera que, en este sentido, el régimen constitucional debe adecuarse a los elementos de gobierno existentes en un país y a sus características, pues, en caso contrario, podría producirse una situación de ineficacia atentatoria de la seguridad nacional al privar al Estado de los órganos capacitados para actuar, como sucedería si se estableciera en Chile un sistema federal o uno convencional, radicando las principales decisiones públicas en una asamblea, Aclara que, en todo caso, éste es un tema de carácter general, y que el problema más delicado lo constituye el resguardo específico de la seguridad nacional, y precisa que, dada la experiencia chilena y de otros países, es necesaria una permanente preocupación para que en la acción de Gobierno no se descuiden los requerimientos que la seguridad nacional exige.

En seguida, llama la atención hacia el peligro de que las instituciones de la Defensa Nacional sean infiltradas por elementos marxistas o subversivos, con el fin de apoderarse del Estado, y añade que, por tal razón, surge el tema relacionado con las disposiciones constitucionales sobre la Fuerza Pública, que es la manifestación concreta de la seguridad nacional en la estructura constitucional.

Estima que los nombramientos superiores de las Fuerzas Armadas debieran ser resorte del Comandante en Jefe respectivo, sin que, por motivo alguno, pudiera pensarse en determinada forma de intervención de los órganos parlamentarios ni en la proposición ni en la ratificación de ellos. Añade que, aprobado tal sistema, el problema queda radicado en la designación y remoción del Comandante en Jefe respectivo, pues, si se deja en entera libertad al Presidente de la República para operar en el nombramiento de los Comandantes en Jefe, pierde sentido cualquier resguardo que se tome sobre las designaciones inferiores, porque podrían ser manejados con criterio político, peligroso en potencia para la seguridad nacional. Piensa que, por tal causa, en el nombramiento de los jefes superiores de las Fuerzas Armadas debieran limitarse las atribuciones presidenciales y establecer, quizás, una

norma de selección, a fin de impedir un eventual descabezamiento de la respectiva rama de las Fuerzas Armadas. Estima lógico que si tales Comandantes en Jefe van a integrar el organismo que constitucionalmente deberá velar por la seguridad nacional y por que la acción del Gobierno no descuide ésta, no puedan ser removidos a su voluntad por el Presidente de la República, existiendo entonces la posibilidad de que tales personas sean designadas por períodos fijos, con lo cual se tendría a la cabeza de las distintas instituciones armadas a personas independientes del Jefe del Estado, lo que implica que, no pudiendo ser removidos por él, puedan actuar con independencia dentro del Consejo de Seguridad Nacional.

Considera que el organismo en cuestión debe estar integrado, de manera predominante, por miembros de las Fuerzas Armadas, única forma, a su juicio, de conseguir un relativo grado de autonomía en el funcionamiento de aquél, para que pueda actuar eficazmente. Señala que si el nuevo organismo tuviera la composición del actual Consejo Superior de Seguridad Nacional se perdería todo sentido de una actuación independiente, por ser esta última institución dominada por el Presidente de la República y sus Ministros de Estado, quedando las Fuerzas Armadas en una posición minoritaria; en cambio, si se varía ese criterio en la forma señalada, es posible dar tales atribuciones al Consejo de Seguridad Nacional que, sin convertirlo en el órgano gobernante, por definición, ejerza una acción de vigilancia o cautela que pueda proyectarse en los distintos ángulos de la acción del Gobierno,

Declara en lo concerniente a funciones legislativas del Consejo de Seguridad Nacional que se ha pensado en la posibilidad de que tal organismo tenga iniciativa para presentar proyectos de ley cuando estime que los altos intereses de la seguridad nacional estén comprometidos y el Congreso hubiera omitido tal trámite, obligándolo a pronunciarse. Añade que en la etapa final del proceso legislativo el Consejo de Seguridad Nacional también debería tener intervención por motivos similares a los anteriores, dando las razones por las cuales la seguridad nacional podría resultar comprometida al ponerse en vigencia un proyecto ya aprobado por el Parlamento.

Señala que, como también existe el propósito de ampliar considerablemente la potestad reglamentaria, se hace indispensable prever que la reglamentación emanada del Presidente de la República no perjudique la seguridad nacional, debiendo entregarse consecuencialmente al Consejo la posibilidad de advertir a aquél sobre una legislación perjudicial para dicha seguridad.

Considera, en lo relativo a la conducción de la política internacional, que el Consejo de Seguridad debiera ser oído antes de la negociación o ratificación de tratados importantes, y añade que, cuando se trate de materias de especial gravedad —como el intercambio o cesión de territorios—, el Consejo no sólo debiera ser escuchado, sino que debiera actuarse conforme a lo que él

acordara, de manera que sólo entonces los órganos propiamente políticos pudieran iniciar o culminar tal tipo de gestiones, reiterando que en el resto de las relaciones internacionales sólo debiera ser oído el Consejo de Seguridad Nacional.

Expresa que existe acuerdo en la Comisión en cuanto a la intervención que cabe al Consejo para calificar a los candidatos a la Presidencia de la República, pues hay consenso en que uno de los mayores peligros para la subsistencia del régimen constitucional es el ataque que desde dentro de sus instituciones se efectúa en su contra. Añade que como en Chile se establecerá un régimen presidencial, es justamente en la elección del Presidente de la República donde la Comisión cree necesaria la intervención del Consejo de Seguridad para, inclusive, objetar un candidato que pudiera constituir peligro para el régimen establecido, lo que obligaría a requerir el pronunciamiento del Tribunal Constitucional a fin de que esa persona sea eliminada de entre quienes postulan a dicho cargo.

Afirma que, en cambio, no resultaría conveniente la intervención de ese Consejo en otras elecciones de importancia política, como las parlamentarias, y que quizás resultaría hasta perjudicial, porque significaría llevarlo con demasiada frecuencia a la arena política, por lo que bastaría con la presencia del Tribunal Constitucional.

El señor BENAVIDES (Ministro de Defensa Nacional) señala, como consecuencia de analizar el tema con sus organismos asesores, que hay mucho en común con lo expresado por el señor Bertelsen, a pesar de no haber tenido contacto con él para discutir la materia. Agrega que, cualquiera que sea el organismo encargado de velar por la seguridad del Estado, sus miembros deben ser designados por el Jefe del Estado de entre ternas o quinas que se le propongan —vale decir, un sistema análogo al que tiene el Poder Judicial—, y que para la remoción de los mismos debe seguirse un procedimiento similar al que se aplica al Contralor General de la República o a los magistrados del Poder Judicial.

El señor ORTUZAR (Presidente) consulta si esas ternas serían elaboradas por los Estados Mayores de las distintas ramas de la Defensa Nacional.

El señor BENAVIDES (Ministro de Defensa Nacional) responde que se ha pensado en que la elección estaría radicada en los Mandos en Jefe, y que la proposición debería contener a los Generales de División, en el caso del Ejército; a los Vicealmirantes, en el de la Armada; a los Generales de Aviación, en el de la Fuerza Aérea, y a los Generales de Carabineros, tratándose de ese Cuerpo, que tienen un rango equivalente. Añade que es ahí donde debe buscarse al futuro Comandante en Jefe de cada rama de la Defensa Nacional, que sería designado por un lapso de cinco años o más, plazo que podría ser

estudiado. Agrega que ellos podrían ser removidos por falta evidente a sus deberes con la intervención del Congreso o del organismo que corresponda, y cree que tal sistema de generación tiene la ventaja de ser independiente frente a la jerarquía presidencial.

El señor BERTELSEN consulta al señor Ministro respecto de los nombramientos de los cargos de las Fuerzas Armadas.

El señor BENAVIDES (Ministro de Defensa Nacional) indica que el Presidente de la República nombraría los diferentes Mandos a proposición de los Comandantes en Jefe respectivos, y que de no mediar tal proposición, no habría designación.

El señor BERTELSEN pregunta si cabría la posibilidad de que se rechazara la propuesta.

El señor BENAVIDES (Ministro de Defensa Nacional) piensa que ante tal situación caben dos alternativas: que constituya una mera proposición de los Mandos en Jefe para los efectos de la designación, o que sea una atribución de ellos.

El señor CARMONA manifiesta, en primer lugar, su acuerdo con los principios de seguridad nacional desde el punto de vista constitucional expuestos por el señor Bertelsen, y, respecto de la composición del organismo encargado de la seguridad nacional, consulta al señor Ministro si aquél estaría formado exclusivamente por miembros de las Fuerzas Armadas o si tendría una composición de tipo mixto, y si necesariamente los Comandantes en Jefe integrarían este Consejo o si ellos podrían designar a otros altos oficiales, sea que se encuentren en servicio activo o pasivo.

El señor BENAVIDES (Ministro de Defensa Nacional) hace presente que existen varias ideas al respecto, y que actualmente hay ciertas estructuras que podrían ser útiles para este propósito, y señala que una de ellas es la Junta de Comandantes en Jefe, organismo legal con ciertas atribuciones, pero que tendría el inconveniente de que podría ser politizado, a juicio del señor Bertelsen. Expresa que otro de estos organismos es el Consejo Superior de Seguridad Nacional, donde existe mayor representación de los organismos militares, y en el cual tienen asiento los Estados Mayores, los Comandantes en Jefe, y algunos Ministros, como el de Economía, el de Hacienda y el de Interior. Le parece que un tercer órgano podría ser el Consejo de Estado pero reducido, dado el hecho de que es demasiado amplio para estas finalidades.

El señor CARMONA consulta si los Comandantes en Jefe serían miembros del Consejo por derecho propio, o si podrían designarse a otras personas.

El señor BENAVIDES (Ministro de Defensa Nacional) indica que al darles la categoría de ser casi inamovibles, salvo intervención del Congreso, tendrían asiento en el Consejo por derecho propio, y precisa que también se ha pensado en otorgarles rango de Ministros de Estado para que puedan participar en el Consejo de Estado, y. derecho a veto que operaría ante acuerdos que adoptare el Consejo de Ministros y que, a juicio de los Comandantes en Jefe, vulneren la seguridad nacional.

El señor CARMONA cree que la categoría de este organismo sería de altas funciones de Estado más que de Gobierno, de manera que parecería necesaria la participación de los otros Poderes del Estado.

El señor BENAVIDES (Ministro de Defensa Nacional) explica que se ha pensado en una estructura de alto nivel y de gran representatividad, aunque no de mucho volumen, que también integren altos funcionarios.

El señor LORCA recuerda que la primera vez que se trató esta materia fue en la reunión en que los Estados Mayores Conjuntos invitaron a la Comisión, oportunidad en la que planteó la existencia de un organismo superior a toda la estructura institucional que ejerciera el Poder de Seguridad que, en definitiva, debería entregarse a las Fuerzas Armadas, pues el quiebre producido en el régimen anterior se originó en la falta de un sistema que les permitiera actuar.

Señala que, por eso, nació la idea de crear un organismo que, en la cúpula del Poder, pueda intervenir en los casos en que se produzcan situaciones de tal gravedad que afecten la seguridad nacional, y que no sólo participe en la creación de la ley y oponga vetos, sino que también sea árbitro en los conflictos que se produzcan a alto nivel, por lo que debería estar dirigido por las Fuerzas Armadas.

Anota que en la oportunidad mencionada también insinuó que los representantes de los otros Poderes Públicos integren este Consejo, porque son partícipes, asimismo, del juego político básico.

Concluye que el organismo en estudio evitará las dificultades de tipo constitucional que puedan suscitarse con motivo de la seguridad nacional y que, por otra parte, deba recurrirse al ejercicio del legítimo derecho de rebelión.

El señor GUZMAN opina que hay dos temas fundamentales envueltos en este punto y que, a pesar de su mucha relación, conviene analizar en forma separada: las normas básicas del estatuto de la fuerza pública y el organismo o el Poder de Seguridad.

Opina que el primero tiene una trascendencia y una naturaleza independiente

del segundo, ya que es el eje central sobre el cual descansa, en definitiva, la seguridad nacional, desde el momento en que los institutos castrenses son el último resguardo de la institucionalidad, la juridicidad y la nacionalidad. Cree necesario aclarar, por la tanto, el antiguo artículo 22 de la Constitución en lo relativo a la naturaleza de la obediencia de los cuerpos armados —esto dio lugar a debates en el régimen anterior—, estableciéndose que ella se refiere a la institucionalidad toda y no, como lo entendió el señor Salvador Allende, a la persona del Presidente de la República, por lo que considera que ello debería consagrarse en un artículo de la nueva Carta Fundamental que integre un capítulo especial sobre la fuerza pública.

Destaca, en cuanto al segundo tema, la conveniencia de señalar que la fuerza pública da eficacia al Derecho y que es esencial para la seguridad nacional, a fin de de que se comprenda que ella es indispensable para la vigencia de la norma jurídica y la juridicidad de un país y que permite hacerla operar, por lo que sostiene que debería incluirse también esta segunda idea en el artículo fundamental a que hizo referencia.

Tocante a las designaciones y a los ascensos militares, concluye que convendría despolitizarlos en la mayor medida posible, y piensa, por ello, que la aprobación de los ascensos por el Senado debería descartarse por entero. Aprecia para la sustitución de este sistema, dos posibilidades: disponer que las designaciones sean hechas por el Presidente de la República a proposición del Comandante en Jefe, o bien, dar derechamente a éste la atribución de realizar todos los ascensos y llamados a retiro en los niveles inferiores de la institución, Estima, si, que aquí debería precisarse si subsistirá o no la facultad presidencial de llamar a retiro a algún Oficial que no sea Comandante en Jefe.

Respecto del nombramiento del Comandante en Jefe, concuerda también en la necesidad de seguir la misma línea de despolitización antedicha, pero sin perder de vista que el Presidente de la República debe contar con personeros que, de alguna manera, le merezcan confianza. En su opinión, en este sentido lo más conveniente sería un mecanismo por el que la designación fuera de incumbencia del Presidente de la República, pero en el cual su facultad de elección quedara restringida dentro de ciertos límites o márgenes, los que, en el caso más amplio, pudieran comprender a todo el cuerpo de Generales y Almirantes y, en el más estricto, sólo a los Generales de División y grados análogos. Reconoce que la idea de las ternas apunta en la misma dirección aun cuando le ve el peligro de que podría favorecer el surgimiento de pugnas entre personas que, por su investidura, están llamadas a mantener gran cohesión entre sí, aparte que rompería el principio de que las designaciones castrenses se deciden jerárquicamente, desde el nivel superior, sin admitir la concurrencia de proposiciones formuladas desde la base.

En lo atinente a la remoción, juzga necesario resolver si se extendería O no a

los Comandantes en Jefe la facultad que existe hoy de destituir a los Generales y Almirantes a través de la acusación constitucional o juicio político, por haber comprometido gravemente la seguridad o el honor de la Nación.

Considera, asimismo, importante analizar cuál sería el mejor sistema de remoción del Comandante en Jefe, y en este punto, aun cuando no existiera en definitiva el órgano de seguridad, se declara partidario de excluir la posibilidad de que el Presidente de la República pueda removerlo por su sola voluntad, dado que ello, de algún modo, subordinaría demasiado la acción de este Jefe al designio presidencial, inclusive en materias completamente ajenas a la conducción misma de la institución, como se advirtió ya durante el Gobierno anterior. Hace presente que se interesa en conocer la posición de la Defensa Nacional sobre los diversos sistemas susceptibles de adoptarse, a saber: remoción con acuerdo del Senado; remoción a través de un régimen de amovilidad que suspenda o deje sin efecto una inamovilidad permanente, de manera semejante a lo que se ha consagrado para el Contralor General de la República o para los Magistrados de los Tribunales Superiores de Justicia y remoción con acuerdo de otro órgano, que pudiera ser castrense, aunque esta posibilidad le merece la misma objeción o reparo de quebrantar las soluciones estrictamente jerárquicas.

Recuerda que una serie de facultades encaminadas a organizar y dar un estatuto a la Fuerza Pública se encuentran contenidas en el artículo 44 de la Constitución y en el artículo 10 del decreto ley Nº 527, que las tomó del artículo 72 de la Carta Fundamental. Expresa su deseo de conocer la opinión de la Defensa Nacional acerca de cuáles de ellas deberían quedar reservadas a la ley y cuáles deberían ser de incumbencia del Presidente de la República, como, asimismo, sobre cuáles de las modificaciones introducidas por el decreto ley Nº 527 en el procedimiento para a declaración de guerra se desea mantener hacia el futuro.

Observa que, respecto de la seguridad nacional, parte de la base de que ella constituye un valor que debe contribuir a preservar todos los chilenos y de que en su protección y garantía la responsabilidad última y suprema compete al Presidente de la República. A su modo de ver es aquí donde se presenta la disyuntiva fundamental de si el órgano de seguridad debe ser sólo asesor o si debe estar dotado de poder resolutivo.

Puntualiza que la calidad asesora del organismo subsistiría aunque la consulta fuese obligatoria para el Presidente de la República, puesto que éste no estaría obligado a seguir su criterio, y también aunque aquél tuviese la atribución de proponer proyectos de ley. Destaca que la circunstancia de estar obligado a oír al órgano de seguridad y el hecho de que quedara constancia de la opinión del mismo, ejercerían una considerable fuerza moral y cívica en la decisión del Presidente de la República, sobre todo silos Comandantes en Jefe de las

Fuerzas Armadas y el Director General de Carabineros coincidieran en un punto de vista, por lo cual no cabe, en su concepto, desdeñar la importancia de un organismo de esta índole.

Manifiesta que el poder resolutivo lo entiende referido fundamentalmente a la facultad de veto respecto de reformas constitucionales, de leyes o de decretos y demás expresiones de la potestad reglamentaria, en que pueda estar comprometida la seguridad nacional. Acepta que tal atribución conferiría al organismo una fuerza mucho mayor y lo convertiría en un poder cautelar de eficacia jurídica mucho más vigorosa, pero advierte la necesidad de ponderar debidamente dos probables inconvenientes: por un lado, dar la apariencia de una suerte de Estado Militar y, por otro, llevar cierto grado de politización a las instituciones de la Defensa Nacional.

Destaca que se trata de un tema en el que los civiles están en situación muy poco imparcial para opinar, en el sentido de que les resulta muy cómodo tener tras sí una instancia cautelar que en definitiva garantice siempre el sistema y tenga la mayor eficacia posible, dado el respaldo moral y cívico que para toda la chilenidad constituyen las Fuerzas Armadas de la República. Opina que el problema radica en no caer en la tentación de incluirlas en un proceso que al final pudiera politizarlas y hacerlas perder su carácter de entidades de respetabilidad indiscutida en la vida nacional, y el dilema, en su concepto, debe resolverse optando por uno de los caminos señalados.

Explica que, específicamente, Se ha hablado de un veto en el caso de los candidatos a la Presidencia de la República, pero, por estimar que ahí el peligro de la politización de los institutos armados se daría en medida especialmente significativa, sostiene que tal vez otro organismo debería resolver esta materia, oyendo sí al Consejo Superior de Seguridad Nacional.

Hace notar que, tocante a la composición de dicho organismo, todos los miembros de la Comisión, con pequeñas variantes, están de acuerdo en que la presencia de las instituciones de la Defensa Nacional debe ser sustancial, y añade que lo interesante es, para despejar la profunda incógnita existente sobre el particular, conocer el punto de vista de las Fuerzas Armadas respecto de cuál es el grado de presentada más adecuado.

Hace presente que tiene opinión formada, sí, en cuanto a que la presencia uniformada en el citado Consejo tiene que ser a través de los Comandantes en Jefe —sin perjuicio de las subrogancias que correspondan según la ley—, pues aquélla carecería de toda fuerza en la medida en que la opinión de la persona eventualmente designada no interpretara el punto de vista del Comandante en Jefe respectivo.

Plantea, destacando que se trata de un asunto cuya dilucidación no

corresponde a la Comisión, si dentro del organismo de seguridad quedarán en igualdad de condiciones las Fuerzas Armadas y Carabineros de Chile o si, en razón de la diferente naturaleza de las instituciones, se hará algún distingo al respecto.

La señora BULNES considera que uno de los puntos fundamentales es el relativo a la composición y atribuciones del Consejo Superior de Seguridad Nacional, y explica que el nacimiento de una institución obedece a una necesidad generada dentro del cuerpo social; que en el caso presente dicha necesidad se originó no sólo por adolecer la Constitución anterior de defectos estructurales, sino también a raíz de una nueva composición de la sociedad, manifestada en casi todo el mundo, lo que ha motivado que en las distintas naciones se haya ido produciendo una inquietud en torno de cuál debe ser el papel de las Fuerzas Armadas dentro del campo institucional; y que eso ha llevado a plantear la idea de que los institutos armados han cambiado fundamentalmente en cuanto a su misión y de que ya no son sólo los resguardadores de la soberanía externa, sino que también tienen una voz dentro de las funciones de Gobierno. Por eso, estima importante definir la naturaleza jurídica del organismo que se desea crear.

Afirma que, junto a los principios que siempre se han debatido en el orden constitucional en cuanto al dilema libertad-autoridad, ha surgido el de la seguridad nacional, y pregunta cómo se combinarán los tres principios, y, a su juicio, es ahí donde las Fuerzas Armadas tienen un nuevo papel, cual es el de resguardadoras dentro de las funciones netamente de Gobierno.

Opina que si el Consejo Superior de Seguridad Nacional satisfará una necesidad social y dibujará la nueva función de las instituciones armadas dentro del campo gubernativo, es imposible integrarlo con civiles, pues ellas serán básicamente cauteladoras de la institucionalidad.

Piensa que el Consejo puede cumplir dos funciones básicas: una, fiscalizar en torno de la institucionalidad y otra, participar en ciertas actividades de Gobierno. Agrega que si se cumpliera una función de fiscalización, no ve cómo podría estar integrado con órganos a los cuales fiscalizaría, y si participara en determinadas decisiones de Gobierno, cree que debe mantenerse el principio de la separación de funciones.

Señala que si el Consejo de Seguridad estuviera compuesto .por los Presidentes de las Cámaras, por el Presidente de la Corte Suprema y por ex Presidentes de la República, evidentemente se debilitarían las funciones fiscalizadoras. Estima que si tiene como misión básica cautelar la institucionalidad y velar por valores esenciales que están desarrollando los llamados órganos políticos del Gobierno, estos últimos no pueden integrar el Consejo porque el fiscalizado no debe formar parte del órgano fiscalizador.

En cuanto a la participación, recuerda que el señor Guzmán planteó el dilema de que el organismo debe ser resolutivo o asesor, y entiende que es muy difícil trazar una línea divisoria entre ambos aspectos. Destaca que desde el momento en que se le da facultad de iniciativa de ley, el Consejo pasa a ser resolutivo, porque está tomando parte en una importante función del Gobierno, y hace presente que todos los miembros de la Comisión están de acuerdo en que el Consejo de Seguridad Nacional tenga esa facultad, pero advierte que el problema se presenta en torno del veto.

Considera importante que las Fuerzas Armadas cumplan en ese Consejo con el principio de la democracia protegida, tomen parte en ciertas decisiones políticas y sean oídas en materias de orden netamente político que involucran, muchas veces, un peligro para la institucionalidad.

Cree indispensable que el Consejo de Seguridad sea escuchado y emita informe respecto de la formación de los partidos políticos y concesión de personalidad jurídica a los mismos, así como también sobre la inscripción de las candidaturas, si será sólo por listas o si habrá independientes, y si se dará la posibilidad de generar el poder a fuerzas que no sean los partidos políticos.

Anota que el problema de la potestad reglamentaria, dada la configuración que se está dando a las instituciones, será de suma importancia, y que, en su opinión, el Consejo de Seguridad Nacional debe estar integrado sólo por elementos militares, como consecuencia de que, por sus atribuciones, debe tender a fiscalizar, cautelar la institucionalidad y participar en la toma de decisiones políticas.

La señora ROMO cree que un Poder de Seguridad independiente, que constituye otro poder del Estado, es algo extremadamente peligroso, y por eso se inclina por la creación de un órgano asesor con cierta independencia, con participación de civiles y que no politice a las Fuerzas Armadas.

Sostiene que tiene mucha importancia la generación del poder de la fuerza pública y el nombramiento y remoción de los Comandantes en Jefe de las Fuerzas Armadas, por lo cual opina que debe establecerse claramente en la Constitución a quién le deben obediencia.

El señor BENAVIDES (Ministro de Defensa Nacional) expresa que todo lo que se ha dicho es interesantísimo, e informa que el próximo martes se realizará una mesa redonda sobre el Poder de Seguridad en la Academia de Seguridad Nacional, para buscar conclusiones en torno de las ideas expuestas, y, por eso, propone esperar la síntesis de lo que allí se exprese, que hará llegar a la Comisión con carácter de urgente.

Manifiesta que en esa reunión estarán presentes los señores Raúl Bertelsen,

Jaime Guzmán, Carlos Cruz-Coke, Gonzalo Ibáñez, Hugo Rosende y otras autoridades, y agrega que indicará al General señor Ramírez las materias tratadas aquí para que no se extiendan demasiado en el tema.

El señor ORTUZAR (Presidente) estima que lo importante en la materia es no incurrir en detalles que no se compadecerían con el rango constitucional de los preceptos que se elaboran.

La señora ROMO solicita al señor Ministro de Defensa Nacional que en esa oportunidad se agote el debate acerca de la calidad asesora o resolutiva que tendría el órgano de Seguridad Nacional.

El señor LORCA consulta sobre la posibilidad de que todos los miembros de la Comisión asistan a ese foro.

El señor BENAVIDES (Ministro de Defensa Nacional) anota que acaba de hacer un ofrecimiento en ese sentido al señor Presidente de la Comisión.

El señor LORCA considera tan fundamental esta materia para la nueva institucionalidad, que los temas que se debatan en esa mesa redonda y las conclusiones a que se arribe serán esenciales para la resolución que, en definitiva, adopte la Comisión.

El señor GUZMAN cree indispensable acoger la invitación del señor Ministro de Defensa Nacional, toda vez que, aun cuando se cuente con una síntesis de lo tratado en una reunión, si no se participa en los debates se carece de la suficiente comprensión de todos los argumentos expresados.

—Se acuerda acceder a la invitación del señor Ministro de Defensa Nacional.

El señor FERNANDEZ (Ministro del Interior) concuerda en estimar que la materia en debate es clave para el funcionamiento del nuevo esquema institucional, aunque, en su concepto, la existencia de un Consejo, órgano o Poder de Seguridad no debe ser la única garantía o defensa de todo el sistema. Al respecto, considera que la protección del régimen también debe emanar de la misma normativa constitucional, y cita el ejemplo de la actuación del Presidente de la República dentro de las amplias atribuciones que se le otorgarán: por una parte, sería un buen cuerpo constitucional el que permitiera obtener la justa ecuación entre el presidencialismo y la mantención del régimen y, por otra, las bases constitucionales carecerían de solidez si mediante el mero ejercicio de las facultades presidenciales se pueda alterar el régimen. Hace presente que también la Constitución debe incorporar ciertas bases esenciales en el orden económico —no en el sentido de establecer constitucionalmente una política económica— para evitar que mediante la aplicación de decretos, por ejemplo, se fijen precios que lleven a la quiebra a

las empresas o que condenen a la miseria a la población. Cree que lo relevante en esta materia es poder determinar en un momento dado si el gobernante está actuando de buena fe o de mala fe, y por ello, piensa que el Poder de Seguridad debe ejercer facultades amplias, pero aplicables únicamente en casos muy calificados y restringidos.

Expresa que está cierto de que, si durante el Gobierno de la Unidad Popular hubiera existido un Consejo de Seguridad con las características propuestas, habría llegado a la conclusión de que el señor Salvador Allende estaba actuando de mala fe en todos los niveles: jurídicos, políticos, administrativo y económico.

Hace presente que es partidario de un organismo resolutivo y no asesor, pues las continuas consultas a que se vería expuesto desgastarían su imagen ante la ciudadanía, y el Presidente de la República, por esta vía, podría comprometer el prestigio de ese organismo de seguridad. Reitera su opinión en el sentido de que dicho Consejo debe actuar, con carácter resolutivo, cuando estime que han sido vulneradas las bases esenciales de la institucionalidad, y que sus atribuciones deben estar consignadas en normas de amplio alcance.

En cuanto a otorgarle iniciativa en proyectos de ley, se manifiesta contrario a la idea porque estima que se convertiría en una entidad receptora de peticiones de toda índole, a la cual recurrirían las organizaciones y los particulares después de fracasar en sus intentos ante los parlamentarios. Recalca que un órgano de tal importancia no puede verse comprometido en problemas contingentes, y anota que, en el caso de acceder a ellos, puede verse enfrentado a un conflicto con la comunidad, y si se niega, podría tener dificultades con alguna de las Cámaras. Hace presente, sin embargo, que por estar en juego el resguardo del régimen institucional, le otorgaría la facultad de veto frente a las reformas constitucionales, porque por su intermedio una mayoría ocasional podría tratar de cambiar todo el sistema. Aclara que esta atribución debería ejercerla antes de que ellas vayan a un posible plebiscito, a fin de que el Consejo no aparezca enfrentado a la voluntad ciudadana.

Precisa que muchas de las actuaciones desacertadas de un gobernante no constituyen atentados contra el régimen institucional, aparte el hecho de que, al respecto, existe el resorte de la acusación constitucional. Añade que debe recurrirse al poder resolutivo cuando se ha perdido la buena fe por parte del Mandatario, y destaca que debe haber un medio para llegar a su destitución, pues nada se obtendrá con la sola representación de esa actitud.

Insiste en que debe acudirse a ese recurso en casos extremos, y por ello estima que la responsabilidad no sólo debe recaer en las instituciones armadas, sino en otros Poderes con atribuciones fiscalizadoras como la Contraloría, el Poder Judicial y otros, aunque, a su juicio, la participación de

aquéllas debe ser determinante.

El señor ORTUZAR (Presidente) expresa que en la Comisión ha habido coincidencia en cuanto a que la estabilidad institucional no debe descansar sólo en tal organismo, y que en la elaboración del nuevo esquema constitucional se han preocupado preferentemente de establecer mecanismos jurídicos destinados, no sólo a velar por la institucionalidad, sino por los principios y bases esenciales del nuevo régimen. Anota que inclusive en las Actas Constitucionales se han considerado ya algunos de esos instrumentos, a fin de que las autoridades ajusten su acción a marcos precisos y de que no exista el pluralismo ideológico irrestricto de la Constitución anterior. Aclara que, en la discrepancia, no se podrá llegar a atentar contra los principios básicos y esenciales de la institucionalidad.

Añade que no se han limitado únicamente a consignar tales ideas en el artículo 11 del Acta Constitucional Nº 3, sino que se han preocupado de impedir que los enemigos de la democracia —fundamentalmente, el totalitarismo y la demagogia— se valgan de los derechos y garantías constitucionales para destruirla. Recuerda que en el caso de la libertad de expresión se permite amplia libertad al respecto, sin censura previa, pero no para destruir los principios y bases fundamentales ya señalados, y que la misma actitud se adoptó frente a la libertad de enseñanza y el derecho de propiedad, el cual han fortalecido para que cubra la libertad económica en todos sus aspectos, y señala que sobre el particular la experiencia demostró que a través del poder económico se puede ejercer el control político.

En lo referente a los conflictos sociales, se felicita de la coincidencia que hubo entre la Comisión y el actual Ministro del Interior en su calidad de Ministro del Trabajo, en cuanto a que los conflictos laborales no pueden seguir siendo caldo de cultivo del marxismo.

Destaca que el Consejo de Seguridad Nacional viene a ser en cierto modo la culminación cuando, respecto de determinadas materias, los demás órganos constitucionales han sido insuficientes para impedir que la demagogia pueda destruir la democracia.

Comparte en gran medida los planteamientos hechos por el señor Ministro del Interior en relación con el carácter que debe tener el Consejo de Seguridad Nacional, y termina agradeciendo la asistencia de los señores Ministros de Estado presentes y representados, a la vez que hace notar que quedan en espera de la invitación que haga llegar a la Comisión el señor Ministro de Defensa Nacional.

—Se levanta la sesión.

ENRIQUE ORTUZAR ESCOBAR,
Presidente.

RAFAEL EYZAGUIRRE E.,
Secretario.

REPUBLICA DE CHILE

Actas Oficiales de la Comisión de Estudio de la Nueva Constitución Política de la República

SESION 358ª, CELEBRADA EN MARTES 25 DE ABRIL DE 1978

1. — Prosigue el análisis de los preceptos constitucionales referentes al Gobierno.

2. — Los Ministros de Estado; asesorías técnicas del Presidente de la República.

3. — Materias que deben ser objeto de ley; dominio mínimo legal; dominio máximo legal.

4. — El Tribunal Constitucional; organización y atribuciones.

La Comisión se reúne bajo la presidencia del señor Enrique Ortúzar Escobar y con asistencia de sus miembros, señores Raúl Bertelsen Repetto, Juan de Dios Carmona Peralta, Jaime Guzmán Errázuriz, Gustavo Lorca Rojas y señoras Luz Bulnes Aldunate y Alicia Romo Román.

Actúan de Secretario, don Rafael Eyzaguirre Echeverría, y de Prosecretario, don Rafael Larraín Cruz.

El señor ORTUZAR (Presidente) declara, en el nombre de Dios, abierta la sesión.

ORDEN DEL DIA

El señor ORTUZAR (Presidente) señala que corresponde seguir ocupándose en la proposición de los señores Bertelsen y Lorca relativa a la posibilidad de establecer una especie de Jefe de Gobierno en la futura institucionalidad.

La señora BULNES considera que el memorándum presentado por el señor Bertelsen contiene dos ideas fundamentales al respecto: la institucionalización del Jefe de Gobierno y la designación de Ministros Coordinadores de determinados sectores de Gobierno. Señala, con relación a la primera, que lo aprobado por la Comisión es la posibilidad de separar al Jefe de Estado de la función misma de Gobierno, y establecer una línea divisoria entre lo que son funciones de Estado de las de Gobierno. Anota que la institución del Jefe de Gobierno está consignada en las distintas monarquías constitucionales europeas y en la Constitución francesa, regímenes netamente parlamentarios en que la legislación puede nacer del Parlamento o del Gabinete, y en que este último requiere de un Jefe de Gobierno por constituir una delegación del Parlamento. Agrega que en el caso del sistema constitucional francés —al que se ha denominado "neopresidencial"— el Jefe de Gobierno es designado por el Presidente de la República; que aquél elige el Ministerio, el que puede ser censurado por la Asamblea, y que la tendencia es vigorizar al Ejecutivo, por lo que todo el sistema está estructurado en torno de aquélla. Cree que si se incorpora este sistema a la institucionalidad chilena rompería el principio tendiente a la vigorización del Ejecutivo, pues un Ejecutivo en el cual se pretende separar las funciones de Estado de las de Gobierno, resulta minimizado, porque el Jefe de Gobierno iría tomando atribuciones propias del Presidente de la República, corriéndose el peligro de que la práctica vaya destruyendo el sistema.

Estima que, como un primer paso en la tarea de separar al Ejecutivo de muchas materias políticas, bastaría con introducir los Ministros Coordinadores de determinadas áreas con lo cual el Jefe de Gobierno no sería más que un Coordinador, y en cuyo caso no habría necesidad de llamarlo Jefe de Gobierno ni de crear la institución, sobre todo dentro de la tendencia al parlamentarismo

existente en el país. Cree, por lo demás, que si se introdujera el cargo de Jefe de Gobierno, se llegaría a desfigurar el sistema.

El señor LORCA advierte una inconsecuencia en las expresiones de la señora Bulnes al afirmar que la Constitución francesa trata de vigorizar el régimen presidencial y expresar, a renglón seguido, que el Jefe de Gobierno es propio de los regímenes parlamentarios, cuando, en realidad, es un sistema absolutamente distinto de lo existente en el régimen parlamentario, y tan distinto es, en su opinión, que el Jefe de Gobierno es designado por el Presidente de la República, y en el régimen parlamentario es designado por la mayoría de la Cámara política.

La señora BULNES expresa que esa es la razón por la cual es el único régimen parlamentario de Ejecutivo vigorizado, y agrega que si se introduce el Jefe de Gobierno en la institucionalidad chilena, en vez de vigorizar al Ejecutivo, se le debilitaría.

El señor LORCA considera que no existen instituciones perfectamente encasilladas en el sistema presidencial o en el parlamentario, ya que en las Constituciones se observa esa mezcla entre los dos sistemas, y tanto es así, a su juicio, que en la nueva Carta Fundamental que se está elaborando se ha introducido la disolución de la Cámara de Diputados, que es una institución típica del régimen parlamentario.

La señora BULNES afirma que los regímenes políticos son ciertos modelos dentro de los cuales se mueve la realidad política, y que si se introduce la disolución de la Cámara de Diputados en el nuevo texto constitucional chileno y, al mismo tiempo, se crea el cargo de Jefe de Gobierno, otorgándosele determinadas atribuciones, ya tendrá otra estructura nuestro sistema presidencial, diversa de la idea de un Ejecutivo vigorizado.

El señor ORTUZAR (Presidente) concuerda con las expresiones de la señora Bulnes y las formuladas por el señor Guzmán en sesión anterior, y no se muestra partidario de institucionalizar el cargo de Jefe de Gobierno, pues cree conveniente que el Presidente de la República sea Jefe del Estado y, si lo estima conveniente y necesario, también Jefe de Gobierno, como lo ha sido general y tradicionalmente en Chile; y que, silo considera igualmente conveniente y necesario, pueda designar, como lo ha hecho el Presidente señor Pinochet con el Ministro señor Fernández, un Jefe de Gabinete en quien pueda confiar el manejo de la política contingente. Piensa que el esquema institucional que se está elaborando tiene la flexibilidad suficiente como para permitir tales experiencias, por lo que no considera conveniente institucionalizar el cargo de Jefe de Gobierno, pues vendría a romper todo el esquema constitucional. Estima indispensable pensar, al igual que lo hace la señora Bulnes, si este Jefe de Gobierno sería elegido o si sería designado por el

Presidente de la República, y si las atribuciones que éste le otorgara debería respetarlas él mismo o no, pues, de otro modo, no tendría sentido institucionalizar el cargo. A su juicio, si se trata de orientarse hacia la posibilidad de que el Jefe del Estado no enfrente directamente la política contingente y tenga un recurso para derivarla en otro persona, como se ha hecho, no hay inconveniente para establecer que podrá designar a uno o más Ministros Coordinadores de las funciones de los distintos Ministerios. Agrega que, no obstante, se rompe todo el esquema si se institucionaliza el cargo, ya que habría que estudiar quién lo designará, cuáles son sus atribuciones y si el Presidente de la República está obligado a respetarlas o puede, en un momento dado, recuperar la conducción plena, aparte que ello no se aviene con lo que hasta ahora han sido la tradición y la idiosincrasia del pueblo chileno.

El señor BERTELSEN lamenta discrepar nuevamente de la mayoría de los miembros presentes de la Comisión, porque sustenta una concepción constitucional de fondo que es distinta. Piensa que la Carta Fundamental debe ser breve y dictar pautas básicas —las que han perdurado son las que tienen esas características—, de modo que no es necesario ocuparse en normas detalladas sobre designación, duración, remoción o atribuciones, sino simplemente en la creación de la figura jurídica del Jefe del Gabinete; esto último lo considera cada vez más indispensable, porque los defectos del régimen presidencial chileno provenían, no sólo del Congreso, sino de una hipertrofia del cargo de Presidente de la República, convertido en una figura providencial que dispensaba favores a todo el país, y a quien se evitaría ahora entrar a la polémica diaria.

Cree completamente desechable la objeción relativa a los modelos constitucionales, ya que en Estados Unidos de Norteamérica —ponderado como modelo del presidencialismo— el Primer Mandatario nombra a los Ministros de Estado, a los Embajadores y altos funcionarios de Gobierno con el acuerdo del Senado, sin que nadie hasta hoy día haya calificado el sistema de parlamentarista.

El señor ORTUZAR (Presidente) consulta qué efectos jurídicos propios tendría esta institucionalización.

El señor BERTELSEN señala que aquí se trataría de una norma jurídica de tipo facultativo destinada a producir ciertas consecuencias en el plano político. Recuerda que no se está ante una figura ajena a la tradición constitucional chilena, porque durante el siglo pasado hubo verdaderos Jefes de Gobierno, tales como Portales, Montt, Varas, etcétera.

El señor ORTUZAR (Presidente) pregunta si había alguna disposición en la Carta de 1833 que consagrara esa figura.

El señor BERTELSEN explica que había un Reglamento del Consejo de Ministros y un Consejo de Estado, y agrega que el tratadista Antonio Huneeus distinguía perfectamente entre dirección y administración: el Primer Mandatario es quien determina las grandes líneas de la acción gubernamental y toma las decisiones —en ello reside, a su juicio, la esencia del régimen presidencial— y los Ministros son los que ejecutan esas pautas, con lo que se evita al Ejecutivo entrar en la polémica diaria.

Manifiesta que la constitucionalización del Jefe de Gabinete permitiría al Presidente de la República nombrar a un Ministro —advierte que no es necesario que sea el del Interior— para coordinar la acción de las distintas Secretarías de Estado, sin que ello signifique que se despoja de sus atribuciones.

Enfatiza la necesidad de promover una Constitución adaptable a las contingencias de la realidad y de no rigidizar la vida política chilena adecuándola a cauces preestablecidos.

Reitera que el Presidente de la República debe quedar en el sitial que le es propio, fijando las grandes líneas de conducción política del país, y que el Jefe de Gabinete, en cambio, tiene que realizar las tareas necesarias para llevar adelante el programa de Gobierno, con lo que no se compromete el prestigio del Primer Mandatario en caso de un fracaso, pues ello impediría la subsistencia del régimen presidencial.

El señor ORTUZAR (Presidente) deja constancia de que quien desempeñe el cargo sería un Ministro de Estado como los demás.

El señor CARMONA declara que es partidario de la proposición, hasta el punto de estimar que una de las líneas divisorias entre la nueva Constitución y la anterior debe consistir, precisamente, en convertir al Presidente de la República en Jefe de Estado, única base sobre la cual podrá provocar la unidad de los chilenos y preservar la institucionalidad del país.

Aduce, además, que en la Presidencia de la República se ha perfilado una serie de atribuciones que no son propias de un Jefe de Gobierno y que, en el mundo contemporáneo, se requiere cada vez más una dedicación casi exclusiva de su titular, como son los problemas de la seguridad nacional, de la defensa nacional, de la educación, de las relaciones internacionales, etcétera, aparte sus poderes colegisladores. Expresa, desde este punto de vista, su anhelo de no ver en el día de mañana al Presidente de la República sometido al ajetreo diario de la política, que lo rebaja de categoría y lo coloca en una situación desfavorable ante la opinión pública. Desearía, en otras palabras, liberarlo de ser "jefe de partido", puesto que lo contrario equivaldría a dar la razón a don Salvador Allende, quien afirmó ser "Presidente de un sector. de los chilenos y

jefe de partido".

Puntualiza, ante una consulta del señor Ortúzar, que, a su entender, la creación del Jefe de Gobierno sería una facultad del Presidente de la República, que éste, por tanto, podría concretar o no concretar.

La señora BULNES afirma haber compartido en todo momento dos puntos de vista sostenidos por el señor Bertelsen: el de que la Constitución no debe ser reglamentaria y el de que los regímenes políticos son sólo modelos que se aíslan con fines pedagógicos, ya que en la realidad mundial no es dable encontrar un sistema político similar a otro.

Teme, por lo que se refiere a la proposición misma, que la institucionalización de un Jefe de Gobierno desvirtúe el régimen político que se desea instaurar, atendida la ostensible tendencia nacional al parlamentarismo.

El señor CARMONA apunta que esa tendencia la posee la clase dirigente, pero no así el pueblo.

La señora BULNES juzga imposible trazar nítidamente la línea divisoria entre lo que es dirección y lo que es administración, y no le parece factible, en consecuencia, otorgar a los Jefes de Gobierno la administración y a los Presidentes de la República las grandes líneas políticas directrices, convencida como está, además, de que en tal separación de funciones influiría en gran medida la personalidad de unos y otros. Agrega que todas estas consideraciones la llevan a pensar que la solución reside en crear la institución de los Ministros Coordinadores de Áreas, idea que encuentra aceptable y conveniente.

El señor ORTUZAR (Presidente) señala que si de lo que se trata es de facultar al Presidente de la República para que designe un Ministro que, si se quiere, en carácter de Jefe de Gabinete —no le parece que el nombre haga la institución— , coordine la acción de los demás Ministerios, y de establecer en la ley Orgánica de Ministerios la posibilidad de que el Presidente de la República nombre Secretarios de Estado sin Cartera y encomiende a uno o más de ellos la coordinación de determinadas áreas, sometidos a esta especie de jefatura superior del primero, no ve obstáculo alguno para que la proposición sea compartida por todos los miembros de la Comisión, habida cuenta de que ello también lo puede realizar hoy día el Jefe del Estado.

El señor GUZMAN anota que está de acuerdo con la idea de establecer expresamente en la Constitución la facultad del Presidente de la República de encomendar a uno de los Ministros de Estado la coordinación de las tareas del Gabinete, si se precisa que dicha misión no alterará ni las atribuciones ni las responsabilidades jurídicas que ella establece para uno y otro.

Hace presente que no le agrada dar a ese Ministro el título de "Jefe de Gobierno", en atención a que ello podría causar una interpretación equívoca y confundir a la opinión pública y prefiere que la práctica le atribuyese después la denominación de "Jefe de Gabinete" o inclusive la ya mencionada.

El señor BERTELSEN observa que él no hace cuestión del nombre de la institución.

El señor GUZMAN añade que lo que, en cambio, no apoyaría sería la fórmula de facultar al Presidente de la República para delegar algunas de sus atribuciones a fin de que determinadas tareas que la Constitución le encomienda fuesen llevadas a cabo por este Ministro, pues en tal caso sí que sería menester precisar qué atribuciones podría delegar el Presidente de la República y, en seguida, qué responsabilidades se derivarían de ello para él, o indicar si las responsabilidades quedarían radicadas en el Ministro que ha recibido la delegación.

Destaca que es partidario de la designación de un Ministro encargado de coordinar la acción del Gabinete, dejando constancia de que ello no implicará modificar ni las atribuciones ni las responsabilidades jurídicas que la Constitución asigna al Presidente de la República y a los Secretarios de Estado.

—Se acuerda la proposición en esos términos.

El señor GUZMAN sugiere, luego, que sólo la ley puede autorizar la creación de Ministerios y la designación de Ministros sin Cartera, hasta un límite que ella misma determine, y añade que la ley podrá facultar al Primer Mandatario para nombrar Ministros Coordinadores de ciertas áreas, distintos del Ministro Jefe de Gabinete, materia que podría no ir en la Constitución, para no hacer perder relevancia a este último, pues de lo contrario todos quedarían en igualdad de condiciones.

El señor BERTELSEN aclara que la sugerencia contenida en el memorándum que elaboraron con el señor Lorca, era la de buscar una fórmula para que el número de Ministros estuviera determinado por ley, pues considera inadmisible hablar en la Constitución de "personas con rango de Ministro", porque se corre el riesgo de transformar esto en la nobleza republicana, pudiendo llegarse a extremos que conviene prevenir.

Concuerda en que la creación de Ministerios sólo puede autorizarse por ley y en que es menester permitir al Presidente de la República designar algunos Ministros sin Cartera, para que los utilice como coordinadores, consejeros, etcétera.

El señor ORTUZAR (Presidente) pregunta, para evitar dudas, si la ley podría,

por ejemplo, establecer que el Vicepresidente de la CORFO tendrá rango de Ministro, y explica que formula la consulta por estimar que lo que han querido hacer los distintos Mandatarios, incluido el actual, al dar categoría de Ministro a algunos altos funcionarios, ha siclo facilitar el trato diario de éstos, a veces muy necesario, con los Secretarios de Estado.

El señor BERTELSEN señala que entre los mitos existentes en Chile está el de la CORFO, y opina que si ésta desapareciera nada ocurriría, pues sus funciones y atribuciones las absorbería el Ministerio de Economía, Fomento y Reconstrucción. Cree que en el caso de CODELCO, que es distinto, una solución sería la de crear el Ministerio del Cobre, tal como Venezuela dio vida al de Energía e Hidrocarburos.

Concuerda con el señor Guzmán en cuanto a permitir por ley la creación de Ministros sin Cartera; a fin de posibilitar que determinados altos funcionarios concurran a los Consejos de Gabinete, que son otra figura existente en el Derecho Constitucional y no institucionalizada; y concluye reiterando su posición en el sentido de que no debe darse a persona algunas el "rango de Ministro".

El señor GUZMAN manifiesta su acuerdo con la última observación del señor Bertelsen, y puntualiza que a las reuniones de Gabinete puede asistir cualquier persona invitada por el Presidente de la República.

—Se resuelve establecer que sólo la ley puede autorizar la creación de Ministerios y La designación de un número determinado de Ministros sin Cartera.

El señor ORTUZAR (Presidente) entiende que al referirse a los Ministros de Estado se establecerá una normativa en ese sentido.

El señor GUZMAN señala que habría que incluirlo en esa parte.

El señor BERTELSEN observa que esa fue la primera disposición que colocó dentro del capítulo correspondiente a los Ministros de Estado.

Cree que, en cuanto a los otros artículos, ni siquiera vale la pena discutirlos porque consagran principios básicos del derecho constitucional, como, por ejemplo, el artículo 75, que dispone que "Todas las órdenes del Presidente de la República deberán firmarse por el Ministro del departamento respectivo". Juzga que aquí está la solución definitiva al problema que se planteaba denantes, porque el Presidente seguirá firmando todos los decretos respecto de los cuales la ley no lo haya autorizado para delegar funciones,

Considera que esa disposición no se debe modificar, como tampoco el artículo

76, que establece la responsabilidad personal de los Ministros por los actos que firmaren y, solidariamente, de los que suscribieren o acordaren con los otros Ministros. Opina que igual cosa ocurre con el artículo 78, que señala que los Ministros de Estado pueden asistir al Parlamento y hacer uso de la palabra en forma preferente.

Estima que alguna duda podrían suscitar las calidades para ser Ministro, que el artículo 74 de la Constitución de 1925 precisa que son las necesarias para ser Diputado, y destaca que en la normativa leída en sesión anterior se hacían mayores exigencias, a lo cual no se opone en absoluto.

El señor ORTUZAR (Presidente) puntualiza que esas exigencias son mayores, y hace presente que cuando termine su exposición el señor Bertelsen dará lectura a un proyecto muy breve aprobado por la Comisión, para ver cuáles son las diferencias existentes entre uno y otro.

El señor BERTELSEN afirma que el artículo 77 exige alguna modificación y que, incluso, no debiera tener rango constitucional. Califica de curiosa la disposición de su primer inciso, que dice: "Luego que el Congreso abra sus sesiones ordinarias, deberán los Ministros dar cuenta al Presidente de la República del estado de la Nación, en lo relativo a los negocios del Departamento que cada uno tiene a su cargo, para que el Presidente la dé, a su vez, al Congreso.", agregando después que tienen que presentar oportunamente los datos para elaborar el presupuesto.

Sostiene que ya verá el Presidente de la República cómo consigue los datos para dar cuenta del estado político y administrativo de la Nación, y cómo el Ministro de Hacienda elabora el presupuesto, pero que no se debe dar rango constitucional a una disposición de detalle.

Manifiesta que, siempre dentro del Ejecutivo, hay un último tema que el Presidente de la República planteaba en la letra 1) de su memorando, que es el siguiente: "Configuración de un sistema de asesoría del Presidente de la República, que contemple tanto órganos consultivos de tipo político y técnico, como entidades que recojan el sentir de la comunidad organizada, especialmente en materias de índole económico-social. Es conveniente analizar con qué composición y naturaleza podría ser útil mantener un Consejo de Estado, como máximo cuerpo consultivo de alta jerarquía e independencia moral, una vez establecido el nuevo Parlamento.

"Asimismo la existencia de un organismo que prepare los planes de desarrollo que debería cumplir el Gobierno y cuya aprobación previa la hiciera la Cámara Legislativa que existiera".

Expresa que si bien es cierto que un Consejo de Estado similar al actual tiene

defensores que dicen que el Presidente de la República debe tener un cuerpo restringido de no más de 5 a 8 personas de alta jerarquía, que sean sus consejeros, se inclina por la idea de un organismo técnico consultivo que puede llamarse Consejo de Estado, porque así existe en algunos países, ya que es preciso tener en cuenta que por la ampliación de la potestad reglamentaria gran parte de la normativa administrativa emanará del Presidente de la República. Por esa razón, propone crear —haciendo una simple referencia en la Constitución, como la tienen la italiana y la francesa— un Consejo de Estado o un organismo asesor del Presidente de la República para la elaboración de normas reglamentarias o para asesorarlo en materias de gobierno y administración. Añade que podría estar formado, aunque la Constitución no tiene por qué pronunciarse en ese sentido, por abogados, economistas o por cualquier tipo de profesionales que puedan dar asesoría técnica de calidad al Jefe del Estado.

Estima que distinto es el caso de un Consejo Económico-Social que recoja el sentir de la comunidad organizada, punto muy importante que puede servir para hacer efectiva la democracia participativa que el Presidente ha señalado como una de las características del nuevo régimen chileno. Reconoce que sobre esta materia no han elaborado ninguna propuesta concreta para someter a la consideración de la Comisión.

El señor ORTUZAR (Presidente) explica que, dentro del propósito de la Comisión de elaborar una Constitución breve y escueta, el asunto de las asesorías del Presidente de la República lo dejaba entregado a la ley, a fin de que pudiera existir mayor flexibilidad en ese sentido, y manifiesta que así podrá crear el Consejo del Trabajo, como lo ha hecho, un Consejo Económico Social, un Consejo Técnico, etcétera.

Informa que la Comisión, cuando fue consultada sobre el capítulo relativo a los Ministros de Estado, propuso sustituir, en el Capítulo y de la Constitución Política, el epígrafe "Ministros de Estado" por el siguiente: "Ministros de Estado, Ministerios y Servicios Públicos", y reemplazar los artículos 73 al 78 por los que se indican a continuación:

"Artículo 73. — Los Ministros de Estado son los colaboradores directos e inmediatos del Presidente de la República en el gobierno y administración del Estado.

"Los Ministerios y los servicios públicos son órganos de la administración.

"La ley determinará el número y organización de los Ministerios y de sus respectivas Subsecretarias, y el orden de precedencia de los Ministros".

Opina que en esta parte se puede agregar: "Se podrá crear Ministros sin

Cartera", dejándose a la ley la determinación de su número.

El señor GUZMAN es partidario de decirlo ahí y de hacer al comienzo del artículo una referencia al Ministro Jefe o coordinador del gabinete.

El señor ORTUZAR (Presidente) prosigue la lectura del artículo: "La ley podrá crear servicios especiales de asesoría del Presidente de la República".

Puntualiza que en el artículo 74 hay una diferencia, porque se dice: "Para ser nombrado Ministro o Subsecretario se requiere ser chileno, mayor de 21 años de edad y reunir los requisitos generales para el ingreso a la Administración Pública".

El señor BERTELSEN apunta que ese requisito debiera exigirse para ser jefe de servicio.

El señor ORTUZAR (Presidente) aclara que la idea es que los Ministros tengan como exigencia los mismos requisitos que para ser Diputado.

El señor BERTELSEN cree que debe establecerse un requisito especial para ser Ministro de Estado.

El señor GUZMAN expresa que dejaría la disposición tal como figura en el proyecto que está leyendo el señor Presidente, ante la posibilidad de que después se elimine la exigencia de la enseñanza media para ser Diputado y, en cambio, quede para los Ministros.

El señor BERTELSEN sugiere la conveniencia de exigir los requisitos generales para ser jefe de servicio.

El señor GUZMAN indica que habría que examinar cuáles son esos requisitos, lo que se podría clarificar en la próxima sesión teniendo a la mano el Estatuto Administrativo, para ver si hay variaciones.

El señor ORTUZAR (Presidente) recuerda que las enmiendas constitucionales de los artículos 73 al 78 fueron producto de un largo estudio conjunto con CONARA y, por ello, sólo cabe complementarlas con los acuerdos adoptados por la Comisión sobre el Ministro que actuaría como Jefe de Gabinete y los Ministros sin Cartera.

El señor BERTELSEN manifiesta no tener mayores objeciones a tales normas y, aunque algunas de ellas las estima excesivamente detalladas, no cree conveniente incorporar la definición que de los Ministros de Estado hace el inciso primero del artículo 73 propuesto por la Comisión como reforma constitucional, porque ello podría provocar problemas en el futuro.

Juzga, en todo caso, imprescindible hacer una, referencia en el precepto que disponga entre las condiciones para ser Ministro de Estado el no estar inhabilitado por haber sido condenado en juicio político.

El señor GUZMAN recuerda que tal idea ya se aprobó con efectos generales, porque el inhabilitado no puede ejercer, durante un plazo determinado, ningún cargo de oficio público, no sólo los de representación popular.

La señora BULNES aclara, ante una consulta del señor Bertelsen, que el Estatuto Administrativo sólo exige título profesional a algunos Jefes de Servicio y no con carácter general.

—Se aprueba el requisito relativo a "las calidades que se exigen para ser Diputado", respecto de los Ministros.

La señora BULNES juzga importante que el memorándum se refiera a los organismos asesores a nivel Ejecutivo que, por una parte, tienden a asesorar al Presidente de la República en ciertas materias técnicas y, por otra, a otorgar participación a algunos sectores de la comunidad.

El señor ORTUZAR (Presidente) destaca que, como en este momento no cabe estudiar esta materia, sólo es posible expresar que la Comisión tiene el propósito de analizar la creación de un Consejo Económico y Social y que no ha habido tiempo necesario para proponer ideas básicas y precisas al respecto.

El señor GUZMAN considera conveniente señalar que una ley constitucional creará un Consejo Asesor del Presidente de la República para prestarle asesoría de tipo técnico en el ejercicio de la potestad reglamentaria y de sus funciones colegisladoras.

Expresa, en seguida, que la próxima creación del Consejo Nacional del Trabajo, que, a su juicio, equivale más o menos a un Consejo Económico y Social, no tiende tanto a realizar asesoría técnica para el Presidente de la República, sino a congregar a representantes de los distintos intereses y gremios del país, a fin de que expongan sus puntos de vista, se atenúen los conflictos sociales y se busquen soluciones a los problemas que los aquejan.

Agrega que, no obstante haber patrocinado la idea en alguna oportunidad, duda ahora sobre la conveniencia de elevar a nivel tan alto una materia tan conflictiva, y advierte que todo problema económico-social engendra un conflicto, de cuyas consecuencias es conveniente apartar al Presidente de la República. Reconoce que en muchas oportunidades tal organismo contribuirá a la solución de diversos problemas —por eso es partidario de su creación—, pero manifiesta sus dudas en cuanto a radicarlo en la Presidencia de la República por temer que centraría en ella todas las controversias de carácter

económico-social, que tal vez sería conveniente diversificar dentro de las distintas áreas de ese campo.

Estima preferible, por las razones expuestas, crear por medio de una ley constitucional, un Consejo Asesor del Primer Mandatario tanto en sus funciones de colegislador como de titular de la potestad reglamentaria.

El señor ORTUZAR (Presidente) duda sobre la conveniencia de exigir constitucionalmente la existencia de un organismo de esa índole, en circunstancias de que, en un momento dado, el Presidente de la República podría precisar del concurso de otros organismos asesores, que tengan tanta o mayor importancia que aquél. Hace presente que los decretos leyes se elaboran en los respectivos Ministerios, los que cuentan para ello con sus correspondientes asesores, por lo cual teme que una medida semejante podría derivar en una frondosa burocracia que impediría agilizar la potestad reglamentaria.

La señora Bulnes manifiesta que si el Jefe del Estado tuviera en sus manos la Conducción de las materias económico-sociales, debería contar con un organismo técnico de esa especie. Añade que la elaboración de los decretos relacionados con materias de trascendental importancia no debe estar a cargo exclusivamente de los Ministerios, y que, por lo tanto, en esta tarea es necesario contar con la asesoría de un órgano especializado. Pregunta al señor Guzmán si su idea se refiere a un Consejo Económico-Social con participación de los gremios.

El señor GUZMAN precisa que patrocina la existencia de un Consejo de carácter técnico.

El señor LORCA considera que bastaría señalar que el Presidente de la República contará con un organismo asesor.

El señor BERTELSEN concuerda con la creación de un Consejo Económico Social, al que puedan consultar tanto el Parlamento como el Gobierno, y sin vinculación alguna con la Presidencia de la República, pero expresa sus dudas, sin embargo, incluso sobre la conveniencia de contar con tal organismo, que no ha sido muy eficaz en los países donde ha existido, y se declara partidario, en cambio, de un Consejo de Estado, con carácter técnico-jurídico, asesor del Presidente de la República, que en Europa ha dado espléndidos resultados.

El señor ORTUZAR (Presidente) pregunta si dichos organismos figuran en las respectivas Constituciones.

El señor BERTELSEN responde que se les menciona en ellas, pero que no están reglamentados.

El señor ORTUZAR (Presidente) consulta si habría acuerdo para hacer referencia especial a un Consejo técnico que permitiera al Presidente de la República ejercer en forma más eficaz su potestad reglamentaria.

El señor BERTELSEN opina que bastaría hablar de atribuciones.

El señor GUZMAN estima que debe mencionarse fundamentalmente la potestad reglamentaria y su facultad colegisladora, porque cree que el tema no es tan simple como parece, aunque tampoco requiere mayores especificaciones en la Constitución, sino que una línea gruesa muy nítida. Opina que en la actualidad un Jefe de Estado precisa contar con un cuerpo técnico asesor, conocido y público, pues las vaguedades en este último aspecto generan toda clase de inconvenientes. Agrega que entregaría a la ley lo concerniente a su organización, que podría consistir en un Consejo del cual emanaran Subcomisiones o grupos, y añade que ese Consejo puede estar encabezado por un cuerpo de personas, pero que siga siendo uno solo, sin perjuicio de que el Presidente de la República nombre por decreto a quien quiera como asesor.

Reitera que él hablaría de un Consejo asesor de carácter técnico, que colabore con el Presidente de la República en el ejercicio de sus funciones y cuya estructura esté determinada por la ley. Agrega que deja entregado al criterio de la Comisión el que dicha ley sea constitucional o no lo sea, pero él se declara partidario de que lo sea, dada la importancia del organismo que regla.

El señor ORTUZAR (Presidente) señala que ello es sin perjuicio de que la ley pueda crear otros servicios especiales de asesoría.

El señor BERTELSEN anota que la ley puede crear cualquier tipo de servicios públicos:

El señor ORTUZAR (Presidente) expresa que eso es relativo, porque si la disposición se redacta diciendo que el Presidente de la República no tendrá más que un Consejo asesor, no faltaría quien pudiera decir que no puede tener otro.

El señor BERTELSEN aclara que se opone a la existencia de servicios públicos que sólo sean asesores, tanto más cuanto que tienen la misión de servir al público.

El señor GUZMAN estima que, para obviar las dificultades, se podría hablar de un "cuerpo o Consejo asesor de carácter técnico".

—Así se acuerda.

MATERIAS QUE DEBEN SER OBJETO DE LEY

El señor ORTUZAR (Presidente) advierte que ahora correspondería ocuparse de las materias que deben ser objeto de ley.

El señor BERTELSEN hace presente que en la distribución de competencia entre el Legislativo y el Reglamento se efectuaría una de las innovaciones de mayor importancia jurídica y política de la nueva Constitución. Agrega que hasta ahora en Chile el reparto se ha efectuado estableciendo constitucionalmente lo que se ha denominado "un dominio mínimo legal", materia ésta preceptuada por el artículo 44 de la Constitución de 1925, que no es taxativo. Añade que en el resto de las materias pueden intervenir el Gobierno, mediante la vía reglamentaria, o el Parlamento, con la consecuencia —por la aplicación del principio clásico de jerarquía jurídica de que si hay ley el reglamento debe subordinarse a la misma— de que un Legislativo "invasor" no tendría límite en su actividad, al ir ocupando una serie de campos que serían más propios de regulación por la vía administrativa. Anota que ahora se pretende dar una distribución completamente distinta en lo concerniente al campo de la ley y de la potestad reglamentaria, determinándose con carácter taxativo cuáles son las materias que necesariamente deben ser reguladas por ley, pero en las cuales no puede intervenir el reglamento. Advierte que no entra al análisis de aquellas materias que ya han sido reguladas por ley y que en lo futuro sean propias de la potestad reglamentaria, porque estima que seguramente tal problema se obviará en las disposiciones transitorias y que, en caso de conflictos, debería intervenir la Contraloría o el Tribunal Constitucional.

Considera que con la nueva distribución se asegura al Gobierno su misión propia, permitiéndole resolver con amplitud de atribuciones los asuntos de interés general, siempre que no sean de aquellos que por su importancia política deben ser resueltos de consuno entre el Presidente de la República y el Congreso, mediante la dictación de las leyes correspondientes. Al respecto, señala que lo importante es delimitar el campo del dominio legal, punto en el cual declara que no puede presentar una propuesta acabada, pero que, en todo caso, sugiere las siguientes entre las materias que necesariamente deben ser reguladas por ley: en primer lugar, aquellas que la misma Constitución exige que deben ser reguladas mediante una ley, sea orgánica u ordinaria, cambiando el actual artículo 44 en el sentido de que ahora contemple el dominio máximo legal; en segundo lugar, también tendrían que ser materia de ley aquellas que han sido objeto de codificación, tales como lo civil, lo comercial, lo penal, lo procesal y lo relativo a la organización de los tribunales. Manifiesta sus dudas respecto de si ciertos Códigos deben ser aprobados por ley o por simples decretos, y cree que cierto tipo de legislación debe ser autorizada en sus bases por ley, como la laboral, la previsional o la minera, como lo hace la Constitución francesa al señalar que "La ley debe establecer las bases fundamentales…", etcétera. Agrega que hay otras materias cuya

inclusión en el dominio legal es indiscutible, como es el caso de lo relativo a la imposición de tributos, la contratación de empréstitos, el establecimiento de la división política o administrativa del país, la concesión de indultos generales y amnistías, la delegación de facultades legislativas, la determinación de remuneraciones y beneficios económicos para los sectores público y privado, la Ley de Presupuestos, la creación y organización de servicios públicos y empresas del Estado, y otras. Añade que hay algunas muy conflictivas y dudosas que dicen relación a otros aspectos de la Constitución que aún no están resueltos, como las de orden económico, lo relativo al régimen monetario, y lo concerniente a las fuerzas militares, en las que, de alguna manera, tendrá intervención el Poder Legislativo, por lo menos, en la aprobación de las leyes orgánicas respectivas.

Sugiere estructurar el memorándum de la siguiente manera: aceptar el principio y destacar sus proyecciones en el sentido de que permitirá una Administración ágil y un Gobierno libre de interferencias de tipo legislativo que entraben la actividad; y señalar a título enunciativo solamente las principales materias, pues será en el momento de redactar las disposiciones constitucionales cuando habrá que afinar los distintos puntos de vista y hacer las consultas pertinentes a los órganos respectivos. En su opinión, ese punto que aparece como muy difícil no es insoluble, pues, desde otra perspectiva, se presenta en los países federales con el reparto de competencia, no ya entre la ley y el reglamento, sino entre los órganos federales y los de cada Estado.

Afirma que no es dable pensar que se reducirá el campo de la potestad reglamentaria hasta límites tales que resulte insignificante, pues basta observar los decretos-leyes para determinar qué cantidad de materias entran en ese campo y para apreciar que es algo consustancial al Gobierno y a la administración del país, salvo en el caso de que entre a lesionar o a privar de la propiedad, pues ahí requeriría de ley expropiatoria que otorgue autorización.

El señor ORTUZAR (Presidente) expresa que de las opiniones vertidas en la Comisión se puede concluir que el memorándum se limitaría a destacar la importancia de esta modificación constitucional, cómo ella fortalece el sistema presidencial, cómo evita los abusos en que se incurrió en el pasado por parte del Poder Legislativo, y que la enumeración, que constituirá el dominio máximo legal, tendrá el carácter de taxativa y mencionará a título ilustrativo algunas de las materias que serán necesariamente objeto de ley.

El señor GUZMAN considera útil, aparte consignar los artículos que a lo largo de la Constitución van encomendando al Poder Legislativo la tarea de reglamentar determinadas disposiciones, señalar que habrá un artículo especial que consignará las demás materias, enumerándolas e indicando las líneas generales, con el objeto de dar un carácter más didáctico al memorándum, sobre todo para las personas que no están compenetradas con estas materias,

que es la inmensa mayoría del país.

El señor ORTUZAR (Presidente) cree necesario mencionar, dentro de la orientación que se dará al memorándum, una alusión de la Constitución francesa que resulta útil desde el punto de vista de la imagen y comprensión didáctica, que dice que "Los derechos civiles y garantías fundamentales concedidas a los ciudadanos para el ejercicio de las libertades públicas", para que no se vaya a entender que el día de mañana, por la vía de la potestad reglamentaria, se pretenda eliminar una garantía o un derecho civil.

El señor CARMONA estima de trascendencia indicar la organización general de la Defensa Nacional, y al respecto recuerda que la Comisión consideró fundamental establecer por ley la organización de las Fuerzas Armadas, y le parece necesario, además, disponer que la organización y creación de los tribunales de justicia también se haga por ley.

El señor BERTELSEN observa que ello siempre ocurre con las nuevas categorías de tribunales, pero que hay algunos que, individualmente, se crean por decreto supremo, como ocurre con los de Menor Cuantía.

El señor ORTUZAR (Presidente) aclara que, en todo caso, se requiere de una norma legal, y que es preciso tener mucho cuidado con los ejemplos.

El señor GUZMAN destaca la conveniencia de distinguir entre aquellas materias que se van encomendando al legislador a lo largo del articulado de la Constitución y las que se consagran en un capítulo especial.

Agrega que, por considerarlo relacionado con el tema y por ser una interrogante que la opinión pública planteará de inmediato, consulta qué ocurrirá con los aspectos que quedan fuera del campo legal en la nueva Carta, pero que con anterioridad estaban incluidos en él. Sugiere estudiar el problema en esta ocasión, previo acopio de antecedentes, por cuanto ignora cómo se ha resuelto en otros países.

El señor BERTELSEN señala que la disposición constitucional regiría de inmediato y que lo demás continuaría vigente mientras no fuera modificado por el Presidente de la República, y si la Contraloría objeta por inconstitucional un reglamento dictado por éste, existiría la posibilidad de recurrir al Tribunal Constitucional.

El señor ORTUZAR (Presidente) hace notar la inconveniencia de abordar este tema en el memorándum, pues se criticará que la mayoría de la legislación quedará entregada a la potestad reglamentaria del Primer Mandatario, por lo que sugiere estudiarlo después.

El señor GUZMAN retira su proposición.

La señora BULNES propone estudiar en seguida el Tribunal Calificador, por ser un tema específico y breve, y porque la norma quedaría consagrada en términos parecidos a los de la Carta de 1925.

El señor ORTUZAR (Presidente) opina que es mejor analizar después esa materia en forma completa, y anuncia que ahora corresponde ocuparse en el Tribunal Constitucional.

TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

El señor LORCA expresa, como informante de este tema, que, en lo tocante a la integración de este organismo, ella puede ser exclusivamente política o predominantemente judicial, o bien, asumir una modalidad mixta, y se declara partidario de esta última. Recuerda que el tratadista Carl Lowenstein, en su obra "Teoría de la Constitución", sostiene que el control de la constitucionalidad es esencialmente político y que implica una decisión de esa índole, convirtiéndose los tribunales en órganos de Poder semejante, cuando no superiores, a los ya instituidos.

Estima inconveniente dar el control de la constitucionalidad a los propios tribunales de justicia, porque ello rompería todo el esquema de separación relativa de Poderes que se ha escogido para la estructuración de la Carta Fundamental, apreciación que hace debido a que en la reforma constitucional propuesta por el Gobierno de don Jorge Alessandri, se sostuvo la tesis de encomendar esta misión a la Corte Suprema.

Agrega que, en atención a la razón doctrinaria mencionada, a la experiencia práctica vivida por el anterior Tribunal Constitucional y a las facultades que ahora se desea concederle, se propone que la nueva Corte Constitucional esté constituida por nueve miembros, y que cada uno de los tres órganos fundamentales del Estado —Corte Suprema, Presidente de la República y Congreso Nacional— designe a un tercio, o sea, a tres de ellos. Basa esta fórmula en el hecho de que este importante organismo estará por encima de los tres órganos señalados y explica que ella permitirá alcanzar el objetivo de integrarlo tanto por magistrados como por personas que, en razón de su idoneidad, estén colocadas en el mismo estrato intelectual y de responsabilidad que ellos. Recalca que no se quiere dejar la resolución de materias tan trascendentes en manos de un número muy reducido de criterios —el anterior Tribunal estaba compuesto por cinco miembros— y, al mismo tiempo, se tiende a excluir el inconveniente y engorroso sistema de designación mediante la concurrencia de las voluntades del Presidente de la República y del Senado, que no permite elegir al mejor por la interferencia de criterios políticos y de transacción, e incluso puede llevar a la imposibilidad de nombramiento cuando

no hay suficiente flexibilidad de parte de uno de los órganos llamados a intervenir en la decisión.

Reitera, luego, la sugerencia de fijar en nueve años el plazo de duración de los cargos y su renovación por terceras partes cada tres años, y comenta que otra modalidad interesante podría ser la de renovar a un miembro cada año, en lo cual podrían alternarse los tres órganos generadores de su designación.

Manifiesta que, respecto de las calidades que aseguren la idoneidad del Tribunal, se ha pensado en disponer que los miembros de nombramiento no judicial sean abogados con un mínimo de quince años de ejercicio profesional, y profesores de Derecho con un mínimo de diez años de ejercicio de cátedra en universidades del Estado o reconocidas por éste y que no pertenezcan a ningún partido político.

Sostiene que las incompatibilidades e inmunidades que garanticen su independencia, así como la organización del Tribunal, deben quedar encomendadas a una ley orgánica constitucional.

Expone que, en lo concerniente al ámbito de sus atribuciones, la alternativa se da entre confiarle exclusivamente el cuidado de la Supremacía constitucional o darle también otras funciones de importancia para la aplicación de la Carta, y en este sentido puntualiza que la competencia puede reducirse a la confrontación de la ley ordinaria con la Constitución o también comprender la confrontación de los Reglamentos de las Cámaras con la Carta Fundamental, como, asimismo, el examen de las determinaciones gubernativas o administrativas de los órganos públicos fundamentales, en cuanto pugnen con ella.

Detalla, a continuación, la gama de atribuciones que se sugiere conferir al Tribunal para el cumplimiento de su misión de velar por la supremacía constitucional, que son las siguientes:

1) Resolver, en forma obligatoria, acerca de la constitucionalidad de las leyes orgánicas constitucionales, atendido que ellas poseen un rango superior a la ley ordinaria y que, en buena medida, pasan a ser parte integrante de la Constitución, por lo cual debe existir absoluta armonía entre su texto y el de esta última.

2) Realizar el control de constitucionalidad de la ley ordinaria, pero en carácter facultativo, o sea, cuando se lo pida cualquiera de los representantes máximos de los tres órganos públicos en él representados o cuando se lo solicite la minoría parlamentaria, si se reúnen ciertos y determinados requisitos.

3) Efectuar el control de la ley en función del reglamento, esto es, intervenir

cuando se susciten dudas acerca de qué es materia de ley o de reglamento, aspecto que adquiere especial trascendencia con motivo de la ampliación del ámbito de la potestad reglamentaria del Presidente de la República.

4) Considerar, en forma obligatoria, los llamados "decretos con fuerza de ley", a fin de apreciar la extensión de la delegación de facultades del Congreso Nacional en el Presidente de la República.

5) Examinar la convocatoria a plebiscito, con el fin de precisar las materias que ella deba comprender, pero sin que su intervención llegue en ningún caso a verificar o calificar los resultados.

6) Dictaminar sobre la inconstitucionalidad de los partidos que, por sus fines por la actitud de sus adherentes, tiendan a desvirtuar o destruir el régimen fundamental de libertad y democracia o a poner en peligro la existencia de la República.

7) Sancionar la infracción del inciso segundo del artículo 11 del Acta Constitucional Nº 3, que hasta ahora constituye una mera aspiración programática, por lo cual resulta indispensable establecer una sanción de orden práctico y fácilmente aplicable que la convierta en norma eficaz. Indica que es la razón que ha movido a sugerir que ella sea la privación de la ciudadanía, máxima pena para las personas que habitan un Estado.

Añade que la Constitución alemana consagra la pérdida de las libertades de opinión, de enseñanza, de reunión y de asociación; del secreto de las comunicaciones, y de los derechos de propiedad y de asilo, hecho que aunque lo considera de muy difícil aplicación, cree que puede tenerse en cuenta.

Aclara, que por estimar muy dificultoso poner en práctica una restricción de las garantías constitucionales, al comienzo se inclinaron por la privación de la ciudadanía, que fue una idea sugerida por el señor Guzmán, al parecer, en una de las últimas sesiones.

El señor GUZMAN recuerda haber sugerido consagrar constitucionalmente, no la pérdida de la ciudadanía, sino que los sancionados por la causal a que alude el artículo 11 del Acta Constitucional Nº 3, no pudieran optar a cargos públicos, fueran o no de elección popular.

El señor LORCA señala que, en octavo lugar, debe facultarse al Tribunal Constitucional para pronunciarse Sobre dos aspectos relativos a los parlamentarios y que tienen que sustraerse de la calificación política de cada Cámara: la cesación en sus cargos y la dimisión de sus funciones, así como la calificación de los motivos que la fundan, y puntualiza que esto se resolvió prácticamente en lo discutido respecto del Congreso.

Continúa expresando que en noveno lugar debe dársele atribución al Tribunal para declarar la inhabilidad física o mental del Presidente de la República, con acuerdo del Senado, y para la precalificación de los candidatos a la Primera Magistratura, con informe del Consejo de Seguridad y conforme al mecanismo que se establezca.

El señor BERTELSEN explica, ante una consulta del señor Presidente, que los sancionados por cometer actos atentatorios contra la institucionalidad en ningún caso podrán presentarse como candidatos ni ocupar puestos públicos, y agrega que esto, que ya está dicho antes en forma general, se reitera dada la relevancia del Primer Mandatario en el sistema presidencial.

El señor LORCA expresa que, en décimo lugar, cuando la iniciativa de ley corresponda al Consejo de
Seguridad, el Tribunal Constitucional deberá tomar conocimiento o ser consultado.

Recuerda que la reforma de 1970 otorgó al Tribunal Constitucional las atribuciones de resolver las cuestiones sobre constitucionalidad suscitada durante la tramitación de los proyectos de ley y de los tratados; las planteadas sobre un decreto con fuerza de ley; las atinentes a la convocatoria a plebiscito; las inhabilidades que afecten a los Ministros de Estado; los reclamos en caso de que el Presidente de la República no promulgue una ley cuando deba hacerlo o promulgue un texto diverso del que constitucionalmente corresponda, y las cuestiones de competencia. Hace notar que en la proposición consideran las tres primeras, con algunas ampliaciones, sobre todo en lo referente a las llamadas "leyes orgánicas constitucionales", caso en que la consulta no debe ser facultativa sino obligatoria, pues por tratarse de cuerpos legales que organizan instituciones públicas y señalan sus funciones, debe examinarse si se enmarcan en las normas generales de la Constitución y de las leyes básicas de la estructura institucional. Las otras tres facultades —añade— podrían establecerse, sobre todo la relacionada con las cuestiones de competencia, aun cuando debería precisarse entre quiénes han de producirse y determinarse las que deben resolver el Senado y la Corte Suprema.

Por otra parte, sostiene que deben tomar la iniciativa y formular las peticiones del caso las más altas autoridades en sus diversos órganos, salvo respecto de la atribución atinente a la ley ordinaria, en que podría hacerlo una minoría del cuerpo legislativo. Agrega que la tramitación de los diversos asuntos y la determinación de sus efectos debe entregarse a la ley orgánica pertinente, aun cuando a este último respecto podría considerarse una norma que, al igual que la Constitución francesa de 1958, dijera que "una disposición declarada inconstitucional no podrá ser promulgada ni puesta en aplicación" y que "las decisiones del Tribunal Constitucional serán inapelables y deberán ser reconocidas por los Poderes Públicos y por todas las autoridades

administrativas y jurisdiccionales", esto último para dejar absolutamente asentado el Estado de Derecho desde los niveles más bajos hasta la cúpula del Poder Público.

El señor ORTUZAR (Presidente) considera importante destacar en cuáles atribuciones está en juego una materia de carácter político, pues a primera vista parece que en todas predomina el conflicto jurídico.

El señor LORCA hace notar que todo lo relacionado con el control de la constitucionalidad tiene un sentido político.

El señor BERTELSEN estima que, tratándose de un Tribunal Constitucional cuya labor general es la de resolver los conflictos jurídicos suscitados entre los órganos del Estado, es natural que aquéllos tengan una proyección política.

Anota que no debe pensarse que los conflictos son inocuos, sino que, normalmente, tienen efectos jurídico-políticos, de alcance general, como en el caso de una reforma previsional o agraria declarada inconstitucional.

El señor GUZMAN manifiesta que está convencido de que, desde un punto de vista teórico-conceptual, el Tribunal Constitucional debiera, estar formado por una confluencia mixta de representantes de los órganos más importantes del Estado, desde el momento en que fallará materias que obligan a esos órganos. Señala que el nuevo sistema constitucional tiende a la seguridad y protección de la democracia, por lo cual plantea la sugerencia de apartarse enteramente de los criterios doctrinarios predominantes en el mundo sobre esta materia, para remitirse a la experiencia chilena de lo que puede ser un Tribunal Constitucional conformado de la manera propuesta o del modo que ha pensado con los señores Ortúzar y Díez al preparar el trabajo del Comité correspondiente. Exterioriza su reticencia a que este Tribunal se constituya a base de personas que no sean jueces, que no tengan su criterio y concepto para resolver y no posean la independencia propia de la magistratura.

Comparte la idea de que la Corte Suprema no debe ser la llamada a resolver estos conflictos, porque sería colocar a un órgano, cabeza del Poder Judicial, por encima del Presidente de la República y del Congreso Nacional, aparte que tiene el temor de que sería arrastrarla a situaciones políticas conflictivas.

Propone que los integrantes del Tribunal Constitucional sean sólo jueces y, en caso de que no se acogiera la idea, pide que una mayoría sustancial sean jueces. Indica que no se opone a que la designación se efectúe por el Presidente de la República, por ejemplo, con acuerdo del Senado, siempre que quede constituido por tres Ministros de la Corte Suprema y por dos de la Corte de Apelaciones.

Hace notar que el señor Ortúzar solicitó que se diferenciaran las atribuciones estrictamente jurídicas de aquellas que pueden tener una connotación política, y destaca que todos han concordado en que estas funciones que se le entregan al Senado o al Tribunal Constitucional en este género de materias tienen una connotación jurídico-política, pero que pueden distinguirse las facultades cuya naturaleza sea jurídica y sus efectos políticos del ejercicio de una atribución cuya naturaleza encierre un juicio de valor político.

Observa que, en este sentido, ha revisado todas las proposiciones de facultades, con las cuales está básicamente en un acuerdo integral, y destaca que la única que se apartaría de la naturaleza jurídica es la referente a la declaración de ilegalidad de los partidos políticos. Estima que si a una colectividad política se la declara fuera del ordenamiento constitucional porque su doctrina o la conducta de sus adherentes son contrarias a las bases de la institucionalidad, es evidente que allí hay que hacer un análisis que excede al ámbito jurisdiccional.

Señala que otra facultad que requiere un debate más detenido es la relativa a la aceptación de una candidatura presidencial. Indica que todavía está reacio a la idea de que ésta sea una materia de una determinación específica de un órgano y cree que si se configura un buen sistema, en el cual el Tribunal Constitucional sancione a las personas que atenten contra el ordenamiento constitucional, como lógica consecuencia ellas no podrán ser candidatos a Diputado, Senador o Presidente de la República. Opina que cualquier órgano al que se entregue la facultad de calificar las candidaturas presidenciales quedará en una situación de extrema dificultad, y que incluso él puede colocar al país en una posición de gran peligro.

Explica que está cambiando de opinión, respecto de lo expresado en sesiones anteriores, porque la meditación de estos temas lleva a modificar criterios y a decantar ideas.

Sostiene que esta norma no es imperiosa si se le da carácter general a la aplicación del artículo 11 del Acta Constitucional Nº 3, y, en cambio, considera muy peligroso que un organismo califique presuntamente que una persona puede atentar en contra de la institucionalidad, si aquélla, por ningún acto que haya cometido antes, ha sido privada de sus derechos.

Cita los casos de don Carlos Ibáñez del Campo, en 1952, y de don Jorge Alessandri, en 1958, para poner de relieve lo fácil que hubiera sido para un Tribunal Constitucional declarar que ellos, en esas épocas, constituían una amenaza para el orden constitucional, a fin de eliminarlos como candidatos presidenciales.

Estima, ante una consulta del señor Ortúzar, que el caso del señor Luis

Corvalán debe quedar sancionado por la aplicación del artículo 11 del Acta Constitucional Nº 3 por parte del propio Tribunal Constitucional, y que no se requiere de una condena de tipo penal para que una persona pierda el derecho de acceder a cargos públicos.

Considera indispensable abordar separadamente lo relativo a la aplicación del artículo 11 del Acta Constitucional Nº 3, del problema referente a la presentación de candidaturas presidenciales.

Expresa que juzgar si una doctrina o la conducta de sus adherentes atenta o es un peligro contra el orden constitucional conlleva una valoración de índole política, aunque reconoce que también reviste carácter jurisdiccional y, por ello, no sería insensato, a su modo de ver, encomendar la resolución de estos asuntos a un tribunal de derecho integrado por jueces. Propone que el Tribunal Constitucional se forme con mayoría o, en lo posible, con exclusividad de magistrados, no obstante que su designación radique en el Presidente de la República con acuerdo del Senado. Al respecto, teme que si la proposición de nombramiento favorece a abogados con quince años de ejercicio de la profesión y que desempeñen el cargo de profesor universitario, y pese a establecer el requisito de no pertenecer a partidos políticos para integrar el Tribunal Constitucional, tal designación recaiga en personas con filiación política adicta a la mayoría del Senado o al Presidente de la República.

El señor ORTUZAR (Presidente) concuerda en lo sustancial con el señor Guzmán, pues no concibe que un tribunal no se integre por jueces, lo cual no implica que necesariamente deban ser ministros de la Corte Suprema o de las Cortes de Apelaciones. Piensa que salvo el caso que el señor Guzmán propone abordar separadamente, todos los demás asuntos sobre los cuales resolverá el Tribunal Constitucional son de índole jurídica que, naturalmente, pueden tener efectos políticos.

Anota que, aunque prefiere no abordar el tema de la calificación de la elección del Presidente de la República, tal resolución será necesaria simplemente en el caso de que la persona afectada constituya un peligro para la institucionalidad, al margen de que haya o no incurrido en delito.

El señor LORCA advierte que la proposición del señor Guzmán tiene la desventaja derivada de la influencia del Presidente de la República en la designación de los miembros de los tribunales, especialmente de los ministros de las Cortes de Apelaciones, lo cual lleva a pensar que la integración del Tribunal Constitucional queda subordinada al Poder Ejecutivo.

El señor BERTELSEN observa que la idea del señor Guzmán no es nueva en el Derecho Constitucional, pues hay constituciones, como la alemana y la italiana, que permiten el nombramiento de jueces por órganos públicos. Advierte, sí,

que, dada la amplitud de esos tribunales, es posible contar con el número suficiente de personas para constituir tribunales federales a constitucionales. Añade que en Chile debe analizarse si únicamente se permitirá a los ministros o ex ministros de la Corte Suprema integrar el Tribunal Constitucional, o bien, si podrán hacerlo también los ministros de las Cortes de Apelaciones; y opina, sin embargo, que dado el procedimiento establecido en el país para la generación del Poder Judicial, estos últimos nunca podrán actuar con independencia frente al Primer Mandatario.

El señor ORTUZAR (Presidente) apunta que tampoco podrán hacerlo ante los ministros de la Corte Suprema.

El señor GUZMAN aclara que sólo los citó por vía de ejemplo y reconoce que presentan los inconvenientes señalados.

El señor BERTELSEN acepta la idea de que el Tribunal esté integrado en forma predominante por magistrados o ex magistrados, los cuales, si bien es cierto que constituyen una garantía de imparcialidad, no lo es menos que pueden incurrir en cierta rigidez, y propone que su nombramiento se efectúe por parcialidades, por distintos órganos, sin requerir el acuerdo de dos de ellos, por cuanto, en definitiva, es dar el predominio al que toma la iniciativa.

El señor ORTUZAR (Presidente) precisa que los jueces deben ser letrados.

La señora BULNES propone la creación de un tribunal más bien técnico que netamente judicial, integrado por miembros de los tribunales y por personas que, aun cuando fueran designadas por el Presidente de la República y el Congreso, reunieran ciertas condiciones técnicas, como ex integrantes de los tribunales superiores de justicia, un ex Contralor, profesores de Derecho Constitucional o de Derecho Administrativo, etcétera.

El señor GUZMAN estima que el tribunal debe estar conformado por personas acostumbradas a fallar como jueces, con criterio jurídico para enfocar los problemas y no político.

La señora ROMO manifiesta que, pese a los inconvenientes que puedan derivarse de la rigidez mental de un juez, éste está más capacitado para desempeñarse eficazmente que cualquier hombre público, por brillante que sea. Precisa que, por muy brillante y flexible que sea un hombre público, puede no estar habilitado mentalmente para hacer sus análisis y llegar a las conclusiones de un juez letrado.

La señora BULNES estima que, dadas las proposiciones hechas, es preferible proceder al estudio de las atribuciones que se pretende otorgar al organismo en cuestión.

El señor BERTELSEN señala que los requisitos exigidos podrían ser llenados por los abogados integrantes de Cortes de Apelaciones que, sin ser jueces profesionales, han adquirido cierta práctica en resolver juicios.

Considera que las atribuciones que, se propone dar al Tribunal Constitucional son jurídicas y propias de un organismo de esa índole, pero que algunas de ellas son bastante complejas.

Destaca que una de las grandes innovaciones de las Actas Constitucionales es la aplicación directa de los preceptos constitucionales, quedando obligados a su cumplimiento todos los chilenos, sean titulares de una función pública, de un órgano de Gobierno o simples particulares. Cree que si se pretende ser consecuentes con esa importante innovación constitucional, habría que concluir que una conducta anticonstitucional es antijurídica, de modo que la infracción constitucional debe ser apreciada jurídicamente con las consecuencias de rigor, lo que implica la búsqueda de sanciones constitucionales y no de carácter civil o penal, salvo el caso de extrema gravedad. Añade que, en el caso de personas que hayan demostrado una manifiesta conducta anticonstitucional, podría sancionárselas con la privación del ejercicio de algunos derechos fundamentales, como, por ejemplo, el de la libertad de opinión, que implica la imposibilidad de dirigir un periódico.

El señor LORCA señala que el Tribunal Constitucional viene siendo como la culminación del Estado de Derecho, al constituirse en el control de la constitucionalidad de la ley y de la generación de los Poderes Públicos, y añade que, por tal razón, es necesario tener mucho cuidado en la composición de tal organismo.

La señora ROMO cree que si el Tribunal Constitucional tiene una composición mixta —algunos miembros designados por el Presidente de la República, y otros por el Parlamento—, se supera el problema eventual de que el Poder Judicial pueda quedar por encima de los otros Poderes Públicos.

El señor ORTUZAR (Presidente) pide a los miembros de la Comisión meditar y reflexionar en lo relativo a dos funciones del mencionado Tribunal: la que dice relación a la posibilidad de declarar que un partido político es contrario a la Constitución y la ley, por su doctrina o por la conducta de sus adherentes; y la que se refiere a la calificación de las candidaturas a la Presidencia de la República.

Añade que esos dos tipos de materia no pueden dejar de ser consideradas en la próxima sesión, tanto más cuanto que podrían tener incidencia en la composición misma del mencionado organismo.

—Se levanta la sesión.

ENRIQUE ORTUZAR ESCOBAR,
Presidente.

RAFAEL EYZAGUIRRE E.,
Secretario,

REPUBLICA DE CHILE

Actas Oficiales de la Comisión de Estudio de la Nueva Constitución Política de la República

SESION 359ª, CELEBRADA EN MIERCOLES 26 DE ABRIL DE 1978

1. — Documentos recibidos en la Secretaría de la Comisión: Un oficio del Contralor General de la República, relacionado con la preceptiva constitucional atinente a ese servicio.

2. — Continúa el debate sobre las normas relativas al Tribunal Constitucional.

3. — La inviolabilidad parlamentaria.

La Comisión se reúne bajo la presidencia del señor Enrique Ortúzar Escobar y con asistencia de sus miembros, señores Raúl Bertelsen Repetto, Jaime Guzmán Errázuriz y Gustavo Lorca Rojas y de las señoras Luz Bulnes Aldunate y Alicia Romo Román.

Actúa de Secretario el Prosecretario señor Rafael Larraín Cruz.

El señor ORTUZAR (Presidente) declara, en el nombre de Dios, abierta la sesión.

OFICIO DE LA CONTRALORIA GENERAL DE LA REPUBLICA

El señor ORTUZAR (Presidente) informa que se ha recibido una comunicación del Contralor General de la República que dice:

"CONTRALORIA GENERAL DE LA REPUBLICA

DA RESPUESTA AL OFICIO Nº 740-a, DE 31/3/78, DE LA HONORABLE COMISION DE ESTUDIO DE LA NUEVA CONSTITUCION POLITICA.

SANTIAGO, 24 DE ABRIL DE 1978.

Mediante el oficio de la referencia, Ud. ha tenido a bien remitir a este Organismo el texto aprobado por esa Honorable Comisión, en lo concerniente a la preceptiva sobre la Contraloría General de la República, que formaría parte del anteproyecto de Constitución Política definitiva, a fin de que se formulen las observaciones que pueda merecerle a esta Entidad Fiscalizadora.

El Contralor General infrascrito desea dejar constancia, en primer término, de su reconocimiento por la deferencia que ha tenido esa Honorable Comisión, tal como en ocasiones anteriores, al solicitar el parecer de este Organismo en torno a una materia de tan elevada trascendencia nacional.

En un aspecto general, cumple expresar que, en concepto del suscrito, las disposiciones consignadas en el texto acompañado recogen adecuadamente, tanto en su contenido como en lo formal, los preceptos relativos a la Contraloría General a los que por su importancia y su carácter de primordiales, corresponde reconocer rango constitucional.

En lo que atañe, ahora, al examen del texto en particular, el suscrito se permite someter a la consideración de la Honorable Comisión algunas sugerencias, que se limitan únicamente a los preceptos contemplados en el inciso primero de los dos artículos propuestos, las que en opinión de esta Entidad, podrían contribuir a precisar *y* completar esas normas. Es oportuno anotar que han servido de fuente para tal efecto, disposiciones de larga

aplicación previstas en el ordenamiento jurídico vigente, sea en la propia Ley Orgánica de la Contraloría General, Nº 10.336, o en otras reglas legales complementarias.

En tal sentido, cabe señalar, primeramente, la conveniencia de establecer en la parte inicial del primero de los artículos del proyecto, después de la referencia a la Contraloría General como un organismo autónomo, una disposición tendiente a consignar el principio de independencia de esta Entidad respecto de todos los Ministerios, autoridades y servicios de la Administración del Estado, como lo previene el artículo 1° de la Ley 10.336. Ello, por cuanto dicho principio es de la esencia de la función de control y, por ende, constituye elemento básico dentro de la normativa orgánica de la Contraloría General de la República, y atendido que no aparece perfecta y cabalmente recogido con la sola connotación de Organismo autónomo, dado el sentido y alcance de este término.

Por otra parte, en el mismo inciso primero se considera pertinente reemplazar la locución "organismos y servicios que determinen las leyes" por "servicios de la Administración del Estado", lo que permitiría dejar establecido que, tal como acontece en el régimen vigente, la fiscalización del ingreso e inversión de recursos públicos, el examen y juzgamiento de cuentas y, en general, el control que ejerce esta Entidad se extiende, en principio, a todos los servicios de la Administración del Estado. En tal forma, además, existiría perfecta correspondencia con la disposición prevista en la parte inicial del mismo inciso que se refiere al control de legalidad "de los actos de la Administración". Es útil observar que al proponerse la expresión "servicios de la Administración del Estado", se adopta una terminología suficientemente explicita y amplia parao determinar el ámbito en que se ejerce la competencia del Órgano de Control, y que comprende a todas las reparticiones, organismos, instituciones, empresas y entidades de la Administración del Estado, tanto centralizada como funcional o territorialmente desconcentrada o descentralizada, términos que son acordes con los que emplea la normativa constitucional, como ocurre con el artículo 45 de la Carta Fundamental, el Acta Constitucional Nº 2 y el Decreto Ley Nº 573, de 1974.

Con todo, en relación con la sugerencia anterior, sería menester, asimismo, en opinión del infrascrito, contemplar una regla tendiente a prever situaciones especiales en que, por la naturaleza de ciertos entes y por razones de índole funcional y técnica, es necesario fijar modalidades particulares en lo relativo al régimen de control, situación que se presenta en la actualidad, en casos calificados, como en el de la Superintendencia de Bancos e Instituciones Financieras y la Corporación Nacional del Cobre de Chile.

Por ello, es dable proponer que en la parte final del referido inciso primero se prescribiera que la ley podrá establecer modalidades especiales de fiscalización

respecto de determinados Servicios.

Cree, asimismo, el Contralor General que en razón de la importancia que en la conducción del Estado tienen los procesos relativos a su administración financiera, a cuyos principios básicos cabe otorgar reconocimiento constitucional, correspondería agregar una disposición expresa acerca de la fiscalización de ese sistema, el cual recientemente fuera orgánicamente regulado mediante el Decreto Ley Nº 1263, de 1975, que constituye uno de los cuerpos legales de mayor relevancia dictados dentro de la reforma administrativa que lleva a cabo el Supremo Gobierno.

En cuanto al segundo artículo consignado en el texto que esa Honorable Comisión ha tenido a bien enviar a este Organismo, el suscrito se permite señalar que atendida la garantía de independencia que debe presidir el ejercicio de las tareas fiscalizadoras, principio esencial al que precedentemente se ha hecho mención, no sería aconsejable que la remoción del Contralor General pudiera disponerla el Presidente de la República, con acuerdo del Senado. Tal es, por lo demás, el criterio que ha consagrado sistemáticamente la legislación nacional, con arreglo a la cual el Jefe Superior del Organismo Contralor sólo puede ser removido conforme al juicio político contemplado en los artículos 39 y 42 de la Constitución. Conviene hacer presente que la otra forma de remoción prevista por la ley respecto del Contralor, basada en el juicio de amovilidad de los Ministros de los Tribunales Superiores de Justicia, artículo 4° de la ley 10.336, no es susceptible considerarla, porque ese procedimiento, establecido en preceptos de muy antigua data, ha quedado prácticamente sin aplicación en virtud del sistema de remoción que fijara el inciso 49 del artículo 85 de la Carta Fundamental.

Por otra parte, puede anotarse que según antecedentes oficiales dados a conocer a la opinión pública se modificarían las normas referentes al Consejo de Estado, lo que incidiría en la mención que el precepto en examen hace a dicho Organismo.

Sobre la base de las consideraciones precedentemente expuestas, el suscrito estima que el inciso primero de los dos artículos contenidos en el texto acompañado podría redactarse en los siguientes términos:

ARTICULO.— Inciso 1°.— "Un organismo autónomo, independiente de todos los Ministerios, autoridades y Servicios de la Administración del Estado, con el nombre de Contraloría General de la República, ejercerá el control de la legalidad de los actos de la Administración, fiscalizará el ingreso y la inversión de los fondos del Fisco, de las Municipalidades y de los demás servicios de la Administración del Estado; examinará y juzgará las cuentas de las personas que tengan a su cargo bienes de esas entidades; llevará la contabilidad general de la Nación, fiscalizará, de acuerdo con la ley, el sistema de administración

financiera del Estado y desempeñará las demás funciones que le encomiende la ley. En casos calificados, la ley podrá establecer modalidades especiales de fiscalización respecto de determinados Servicios".

ARTICULO.— Inciso 1°.— "El Contralor General de la República será designado por el Presidente de la República con acuerdo de la mayoría de los Senadores en ejercicio, tendrá inamovilidad en el cargo y sólo podrá ser removido con arreglo a la causal y al procedimiento previstos en los artículos 39 y 42 de esta Constitución".

Finalmente, el Contralor General infrascrito cree oportuno referirse a un aspecto que no obstante estar situado más allá de la materia precisa en examen, se vincula en cierto modo con ella y reviste, a su juicio, el más alto interés jurídico, cual es lo concerniente al conocimiento de ciertos asuntos contencioso-administrativos y, concretamente, del denominado recurso de anulación.

En tal sentido, debe destacarse la conveniencia de establecer en nuestro sistema jurídico el derecho de los administrados para recurrir ante un órgano dotado de potestades de reforma o anulación en demanda de que se modifique o deje sin efecto un acto administrativo irrito, subsanando el vacío que presenta actualmente el régimen de derecho chileno, conforme al cual, como lo ha señalado tanto la doctrina nacional cuanto la jurisprudencia de esta Contraloría de modo invariable, es atribución privativa y deber de la propia autoridad administrativa que ha emitido un acto ilegitimo, invalidarlo a fin de restablecer el orden jurídico quebrantado con esa decisión.

Considera el infrascrito al respecto, y estima propicia la ocasión para darlo a conocer a esa Honorable Comisión, que con motivo del análisis que haya de efectuarse con el objeto de concretar el establecimiento de las potestades antes referidas y la determinación del o de los órganos en quienes estarían radicadas, puede ser útil tener en consideración la dilatada experiencia que en torno a las actividades de la Administración posee este Organismo Superior de Control, su condición de ente constitucional de fiscalización preventiva de legalidad y la circunstancia de corresponderle interpretar de un modo general y obligatorio, en los términos previstos por la ley, las disposiciones que rigen a la Administración del Estado y de contar en virtud de ello con una vasta jurisprudencia en materia de Derecho Público. Lo anterior, unido a la especialización y carácter técnico de esta Entidad y de sus funcionarios, además de las razones de economía de recursos públicos que de ello derivaría, haría aconsejable plantearse como una alternativa posible en cuanto a la solución de esa materia, la de asignar a esta Contraloría General el conocimiento, por vía jurisdiccional, de dicho recurso, cometido que desempeñaría, como ha sido su tradición con la más absoluta independencia e imparcialidad.

Sin otro particular, reiterando los conceptos de su más alta consideración a los señores miembros de esa Honorable Comisión, el Contralor General, en respuesta a la solicitud que ella tuviera a bien formularle, cumple con poner en su conocimiento las sugerencias precedentemente expuestas.

DIOS GUARDE A UD.

OSVALDO ITURRIAGA RUIZ
Contralor General de la República".

—Queda a disposición de los señores miembros de la Comisión.

ORDEN DEL DIA

TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

El señor ORTUZAR (Presidente) en cuanto a la competencia del Tribunal Constitucional, dice que lo primero que hay que resolver es lo relativo a la atribución que se le otorga para declarar qué partidos políticos son contrarios a la Constitución por contravenir las bases fundamentales de la institucionalidad y lo referente a su atribución para calificar la idoneidad de los candidatos a la presidencia de la República. Anota que habría que determinar si estas facultades se entregan al Tribunal Calificador de Elecciones o al Tribunal Constitucional y que él prefiere que sea a este último Tribunal porque se trata de infracciones a preceptos fundamentales de la Constitución que tienden a velar por la estabilidad de la institucionalidad y las bases esenciales en que ésta descansa.

En cuanto a la composición del Tribunal, sugiere que esté integrado por cinco miembros; tres Ministros de la Corte Suprema; uno designado por el Senado y el otro por el Presidente de la República.

El señor LORCA estima más conveniente que esté integrado por un número mayor, que podrían ser nueve; tres designados por la Corte Suprema; tres por el Presidente de la República y tres por el Senado.

El señor BERTELSEN está de acuerdo en que el Tribunal tenga mayoría de magistrados, pero considera muy reducido el número que se propone considerando las materias que debe resolver; estima que un cuerpo más numeroso da garantía de mayor estabilidad y ponderación. Cree que debe estar integrado por nueve miembros. En cuanto a su permanencia, considera que debe ser de cinco años.

En todo caso, se pronuncia a favor de abrir la puerta a que formen parte del Tribunal Constitucional personas que aporten criterios de renovación jurídica, habida cuenta de la tendencia de los Tribunales chilenos al anquilosamiento en esta materia. De ahí que, en la designación de representantes del Presidente de la República y del Congreso Nacional, deben ser considerados, a su modo de ver, dos sectores profesionales; el de quienes hayan ejercido durante años en calidad de abogados integrantes de la Corte Suprema, e inclusive de Cortes de Apelaciones, lo cual no le merece mayor objeción, y el de las personas que hayan ejercido alguna cátedra de derecho por un período prolongado, estableciéndose, sí, en uno y otro caso, la incompatibilidad con la afiliación a un partido político.

En síntesis, sugeriría una integración conformada por tres Ministros de la Corte Suprema, designados por ella; tres representantes nombrados por el Presidente de la República, uno de los cuales fuera Ministro de la Corte Suprema; y tres representantes del Parlamento, uno de los cuales también fuera Ministro de la Corte Suprema. Apoya, asimismo, la renovación parcial del Tribunal, en atención a que un defecto gravísimo del anterior lo representó su constitución completa en un momento determinado.

El señor GUZMAN se inclina también a una composición un poco más amplia que la de cinco miembros propuesta por el señor Presidente, en virtud de las mismas razones aducidas por el señor Bertelsen. Cree, sí, que nueve miembros es una cifra excesiva. En cambio, piensa que siete es un número suficiente, con el cual se dificulta que un cambio de opinión modifique la mayoría, y que, al mismo tiempo, provee un campo mayor a la representatividad del Tribunal.

A su parecer, de este total, cuatro miembros deberían ser Ministros de la Corte Suprema y los otros tres deberían ser abogados que hubieran ejercido la profesión durante diez años o hubieran desempeñado por igual período una cátedra de Derecho Público en alguna universidad del Estado o reconocida por éste. Agrega que a uno o dos de estos tres profesionales debería exigírseles haber sido abogado integrante de la Corte Suprema por el lapso que se estime adecuado fijar. Respecto de este punto, prefiere la calidad de abogado integrante de la Corte Suprema, dado que supone un nivel muy diferente de las de abogado integrante de Corte de Apelaciones.

En cuanto a la elección, se declara partidario de un sistema que, según anticipa, puede resultar sorprendente. Juzga conveniente que la Corte Suprema, además de tres de sus integrantes, designe también tanto al abogado a quien se exija un determinado período de ejercicio profesional como a la persona que deba haber desempeñado una cátedra de Derecho Público, porque ello da garantía de que el nombramiento recaerá en personas de criterio independiente y de probada idoneidad e imparcialidad. En cambio, estima del caso estatuir que la designación de representantes del Presidente

de la República y del Senado deberá, recaer en quienes hayan sido integrantes de la Corte Suprema, en razón de que, en esta forma, quienesquiera sean los elegidos, existirá a su respecto el máximo de garantía razonable de no politización y de criterio judicial para resolver los problemas.

El señor ORTUZAR (Presidente) se muestra llano a aceptar una composición más numerosa, aclarando que, cuando propuso la de cinco miembros, se adelantó a expresar que no tendría inconveniente en que ella alcanzara a siete.

Hace hincapié en su convicción de que este Tribunal, que tendrá a su cargo funciones tan trascendentales como las que dicen relación a la declaración de inconstitucionalidad de partidos políticos y a la calificación de candidatos, gozará de buena imagen, inclusive en el exterior, y dará garantía de idoneidad y de imparcialidad, en la misma medida en que su mayoría emane de la voluntad del máximo Tribunal de la República. De ahí que, sin el ánimo de oponerse a la proposición del señor Guzmán, da a conocer que la suya consistiría en que, de los siete miembros, cinco fueran designados por la Corte Suprema —los tres Ministros de ella y los dos abogados mencionados—, uno fuera nombrado por el Presidente de la República y otro por el Senado, en las condiciones ya explicadas.

El señor GUZMAN advierte que, en esa forma, habría sólo tres Ministros de la Corte Suprema.

El señor ORTUZAR (Presidente) arguye que los dos abogados aludidos serían designados por la Corte Suprema, de manera que respecto de ellos habría garantía total, casi como si se tratase de Ministros de la misma.

La señora BULNES sostiene que la fórmula sugerida por el señor Presidente obedece un poco a la idea de que el Tribunal Constitucional sea, no una desmembración del Poder Judicial, sino más bien un órgano de carácter netamente técnico; y añade que al dársele una mayoría muy evidente a los miembros de la Corte Suprema aparece un tanto confundida la función judicial con la de dicho Tribunal, lo que no otorga buena imagen ni es conveniente, pues muchas veces ese organismo resolverá materias de naturaleza política.

El señor ORTUZAR (Presidente) afirma que la solución propuesta, aparte de contribuir a preservar la imagen de un órgano que cumplirá funciones muy delicadas e importantes, asegurará indirectamente que la mayoría esté en la Corte Suprema.

El señor GUZMAN, junto con apoyar la solución referida, señala que la clave del éxito reside en que se elija a los miembros en votación sucesiva, secreta y unipersonal, y no en votación simultánea, como lo preveía la Constitución según la reforma de 1970, que implicaba elegir a las dos más altas mayorías.

Opina que lo relativo a quórum de funcionamiento y a materias análogas podría reservarse a una ley constitucional, pero que la forma de generar el Tribunal Constitucional y las incompatibilidades e inhabilidades para integrarlo deberían estar en la Carta Fundamental, tal como en el caso de los parlamentarios, pues se trata de un organismo tan trascendental, que deberá ser el gran poder de seguridad ordinario de la Constitución —aclara que el extraordinario será el que se considerará con participación de las Fuerzas Armadas—, el que tendrá que garantizar que la Carta Fundamental se cumpla y no sea trasgredida en sus bases esenciales.

El señor ORTUZAR (Presidente) expresa que, en resumen, habría tres Ministros de la Corte Suprema, dos miembros designados por ésta de entre abogados con más de quince años de ejercicio profesional —subraya que también pueden ser catedráticos, añadiendo que debe darse el máximo de libertad a dicha Corte, pues se trata de que opte por lo que ofrezca mayor garantía—, uno designado por el Presidente de la República y otro por el Senado, de entre quienes hayan sido abogados integrantes de los tribunales superiores de justicia.

El señor GUZMAN, basado en que los de la Corte de Apelaciones son de otro nivel, se inclina por los abogados integrantes o ex abogados integrantes de la Suprema.

Para evitar dudas, hace resaltar que las dos personas designadas por la Corte Suprema, aparte de los Ministros, sólo necesitarán, como requisito mínimo, quince años de ejercicio profesional o de ejercicio de alguna cátedra de Derecho Público en alguna universidad del país.

El señor ORTUZAR (Presidente), en tal caso, se declara partidario de fijar diez años.

El señor GUZMAN aprueba la idea, haciendo notar que, tratándose de los abogados integrantes, no es necesario poner más requisitos, pues ya tienen exigencias legales para poseer tal calidad.

Pregunta qué tiempo como abogado integrante se pedirá a las personas designadas por el Primer Mandatario y por el Senado.

El señor ORTUZAR (Presidente) estima que tres años sería un plazo razonable.

—Tácitamente, se aprueba que el Tribunal Constitucional estará integrado por 7 miembros, y su composición será la siguiente:

a) 3 Ministros de la Corte Suprema, designados por ésta, en votaciones sucesivas y secretas.

b) 2 abogados elegidos por la Corte Suprema, en votaciones sucesivas y secretas, que reúnan alguno de los siguientes requisitos:
1. — Que sean o hayan sido abogados integrantes de la Corte Suprema, a lo menos por un plazo de 3 años; y que tengan 10 o más años de ejercicio profesional o de ejercicio de alguna cátedra de Derecho Público en alguna Universidad del Estado o reconocida por éste.

c) Un abogado elegido por el Presidente de la República y otro por el Senado, que reúnan los mismos requisitos de aquellos designados por la Corte Suprema.

El señor ORTUZAR (Presidente) recuerda que, tocante a la competencia que tendría el Tribunal Constitucional para conocer la declaración de ilegitimidad de los partidos políticos por ser contrarios al régimen democrático, propuso, coincidiendo con el memorando, establecer primero que la sanción por infringir el artículo 11, inciso segundo, del Acta Constitucional número 3 fuera la pérdida de los derechos ciudadanos —derecho de elegir y ser elegido o ejercicio del derecho a sufragio—, y, segundo, que el Tribunal Constitucional en estos casos, previo informe del Consejo Superior de Seguridad Nacional, deberá calificar la idoneidad del Presidente de la República, determinando, atendidos sus antecedentes, si implica o no un peligro para las bases esenciales de la institucionalidad. Cree que la Comisión no debe ser tímida a este respecto —sobre todo si se ha dado al Tribunal Constitucional una conformación que presenta buena imagen y da garantías de imparcialidad—, porque se trata quizá de una de las decisiones más importantes que deberá tomar.

Señala que, por eso, está de acuerdo con la proposición formulada en el memorando, y piensa que sería un error entregar esta materia al Tribunal Calificador de Elecciones, primero, porque va a tener menor categoría y, segundo, porque su labor, como su nombre lo indica, está referida más bien a la calificación misma de las elecciones.

La señora BULNES manifiesta que esta atribución la ha sugerido como alternativa, para que la Comisión decida, con una primera instancia en el director del Servicio Electoral y una segunda instancia en el Tribunal Constitucional, con informe del Consejo de Seguridad. Hace presente que la idea es más o menos similar a la del señor Presidente y que está llana a que la Comisión acuerde cualquiera de las dos fórmulas.

El señor LORCA expresa que en la discusión se ha visto que es más conveniente el Tribunal Constitucional.

El señor GUZMAN dice que desea separar el problema de la habilitación de los candidatos a la Presidencia de la aplicación de los efectos del artículo 11, inciso

segundo, del Acta Constitucional Nº 3, para remitirse, en primer lugar, a esta última situación. Explica que temió que, del debate de ayer, pudiese quedar una confusión en el seno de la Comisión, indispensable de esclarecer para evitar toda duda en la interpretación de este precepto, en el sentido de que si bien él sirve de pie para que la legislación penal configure figuras delictivas y les asigne la pena correspondiente para que la aplicación de este precepto pueda dar origen a un juicio penal y a una condena consiguiente, tiene además otro efecto que puede ser aplicado en forma directa por el Tribunal Constitucional con independencia completa de la existencia o inexistencia de un juicio penal o de una condena, en caso de que haya habido juicio penal. Destaca que corre por vía paralela, enteramente separada, por las razones dadas otras veces de que la naturaleza de un juicio y de una condena penal reviste una connotación diferente de una apreciación de naturaleza jurídico constitucional, como la que se quiere hacer en este caso, para los efectos políticos consiguientes.

En este sentido, entiende que el Tribunal Constitucional perfectamente podría sancionar a una persona por la infracción de este precepto sin que ello implicara la afirmación de que esta persona ha cometido un delito ni que supusiera la condena previa por un delito de parte de un tribunal con jurisdicción penal, en lo cual están perfectamente de acuerdo.

El señor ORTUZAR (Presidente) aclara que la razón es que puede ser que la ley penal tipifique como delito sólo algunas de estas conductas o grados de ellas, y otras no las considere así, aunque sigan siendo, sin embargo, conductas contrarias al ordenamiento constitucional.

El señor LORCA acota que el texto dice únicamente "es ilícito", lo cual lo puede declarar un tribunal aunque no sea dentro del ámbito penal.

El señor GUZMAN sostiene que es muy importante que eso quede constancia en actas, como acuerdo unánime de la Comisión respecto de la interpretación del precepto para que, al respecto, no quede la menor duda.

El señor ORTUZAR (Presidente) declara aprobada la sugerencia.

El señor GUZMAN agrega que el Tribunal Constitucional, al hacer uso de esta facultad, generará ciertos efectos para las personas sancionadas. Está de acuerdo en que no se discutan ahora todos los efectos posibles, pero le parece que, por lo menos, debiera quedar claro lo de la pérdida del derecho a ocupar cargo u oficio público, lo que es independiente de la ciudadanía, según entiende, o podría ser independiente, dependiendo de las leyes vigentes.

El señor BERTELSEN indica que ésa es una de las manifestaciones de la ciudadanía pasiva.

El señor GUZMAN puntualiza que podría no exigirse la calidad de ciudadano con derecho a sufragio para ocupar un cargo público si el día de mañana una disposición legal así lo preceptuara.

Entiende que la proposición de la Mesa es que, como sanción se pierda la ciudadanía. Observa que no tiene una oposición convencida, pero quiere plantearle a la Comisión la duda de si acaso vale la pena imponer una sanción tan drástica, cuando en realidad lo que interesa es que esta persona no pueda optar a cargos de elección popular. Opina que el derecho a elegir es insignificante si se considera que hay cinco millones y medio de votantes en Chile. Teme que por darle a la sanción una apariencia demasiado drástica pueda haber resistencia a la disposición y que, en definitiva, se perturbe la aprobación de lo que en verdad interesa, es decir, que esa persona pierda el derecho a ser elegida.

El señor ORTUZAR (Presidente) concuerda con el criterio expuesto por el señor Guzmán.

El señor BERTELSEN juzga que, efectivamente, hay razones prácticas que abonan lo señalado por el señor Guzmán.

Precisa que la ciudadanía es la capacidad o aptitud para intervenir en asuntos políticos y que, por eso, estima que una persona que atenta contra el ordenamiento institucional de la República por haber incurrido en alguno de los supuestos que establece el inciso segundo del artículo 11 del Acta Constitucional Nº 3 se hace merecedor de una privación —podría haberse dicho "suspensión"— de la ciudadanía por el lapso de cinco años. Manifiesta que, en definitiva, no insistirá si se estima más prudente que sólo sea en el aspecto conocido como ciudadanía pasiva, es decir, la capacidad para ocupar cargo de elección popular y además cargos públicos. Aduce que con eso se da por satisfecho.

El señor ORTUZAR (Presidente) hace notar que también se puede producir la pérdida de los derechos ciudadanos si el atentado contra el ordenamiento institucional ha sido tipificado como delito por la ley.

El señor GUZMAN recuerda que se aprobó una disposición en el sentido de que la persona sería rehabilitada por el Senado una vez extinguida la responsabilidad penal. Destaca que al no haber necesidad de responsabilidad penal, no se puede entregar al Senado la posibilidad de rehabilitación porque podría hacerlo al día siguiente, con lo cual perdería toda eficacia la sanción del Tribunal Constitucional; además, habría que determinar cómo se rehabilita a la persona que ha sido objeto de esa sanción.

El señor ORTUZAR (Presidente) sugiere que la rehabilitación se produzca

transcurridos cinco años.

El señor BERTELSEN propone aplicar un criterio similar al adoptado respecto de las personas declaradas responsables en una acusación constitucional.

El señor GUZMAN indica que era por tres años, pero que, por su gravedad, aquí pondría cinco años.

El señor BERTELSEN dice que, en todo caso, aunque el plazo sea mayor, el principio debe ser el mismo, ya que se trata de conductas anticonstitucionales que no necesariamente constituyen delitos. Por eso, concuerda en que el plazo sea de cinco años y en que durante ese lapso no puede haber rehabilitación.

El señor GUZMAN considera que es importante dejar precisado en relación a la amnistía, que ésta no tendrá lugar en los casos de condenas dictadas por el Senado en los juicios políticos ni en las que pronuncie el Tribunal Constitucional. Anota que casi no habría necesidad de decirlo porque la amnistía borra el delito y en esos casos no se trata de delitos. En el indulto podría regir respecto de la sanción penal conexa y nada más.

—Se acuerda dejar precisado en la forma propuesta el precepto.

El señor ORTUZAR (Presidente) dice que en cuanto a la competencia del Tribunal Constitucional, la Mesa ha opinado, en concordancia con lo que se expresa en el memorando, que debe entregarse a ese Tribunal la facultad de pronunciarse sobre la ilegitimidad de las partidos políticos y la de calificar la idoneidad de los candidatos a la Presidencia de la República. Además, anota ha habido acuerdo respecto de la sanción que debe aplicarse por infracción al inciso segundo del artículo 11 del Acta Constitucional Nº 3, la que consistiría en la pérdida del derecho a ocupar cargos públicos, sean de representación popular o no. Por esta vía el Tribunal Constitucional podría declarar la inhabilidad de cualquier candidato a Senador o Diputado. Agrega que en estos casos se necesitará un informe previo del Consejo de Seguridad Nacional.

El señor GUZMAN estima inconveniente que en estos casos el Tribunal Constitucional requiera del informe de otro organismo.

El señor ORTUZAR (Presidente) aclara que el Tribunal Constitucional deberá contar con los antecedentes necesarios para pronunciarse, los que le podrán ser proporcionados por el Consejo de Seguridad.

El señor BERTELSEN considera que en el inciso segundo del artículo 11 del Acta Constitucional Nº 3, hay varios grupos de conducta. Estima que la competencia e información del Tribunal Constitucional puede cumplirse satisfactoriamente con los antecedentes que le proporcione quien plantee la cuestión

constitucional. Añade que tal vez fuera peligroso establecer como obligatorio el informe del Consejo de Seguridad.

El señor GUZMAN considera que no conviene pronunciarse Sobre esta materia mientras no se determine la composición del Consejo de Seguridad Nacional.

El señor BERTELSEN sugiere dejar pendiente para una próxima sesión lo relativo a la precalificación de los candidatos a la Presidencia de la República.

El señor GUZMAN dice que apoya la idea de que el Tribunal Constitucional tenga la facultad de declarar la inconstitucionalidad de un partido o movimiento político, porque piensa que da suficiente garantía de hacerlo con criterio imparcial e independiente. Pero, agrega, que se está poniendo muy reticente respecto de la calificación previa de los candidatos. Estima que presumir la conducta de una persona por parte de un organismo, por calificado que sea, es algo contrario a un Estado de Derecho y a un régimen democrático, aún cuando es indispensable que éste cuente con herramientas eficaces para sancionar a las personas que atenten contra la institucionalidad.

El señor BERTELSEN dice que está de acuerdo con el señor Guzmán pero no por las mismas razones. Anata que el efecto práctico que buscan es el mismo, impedir que los enemigos del régimen institucional puedan ocupar cargos de gobierno y desde ellos socavar o atentar contra el régimen democrático y agrega que eso puede conseguirse precisamente con el procedimiento de la precalificación de los candidatos. Anota, en seguida, que le parece más aceptable la disposición concebida en el Tribunal Constitucional, porque aparece como algo más normal y no discriminatorio en contra de una persona, de algo que resulta incluso odioso, como de desconfianza hacia alguien que hasta ese momento no ha sido objetado. No comparte, anota, el resto de la argumentación del señor Guzmán en orden a que el rechazo de la inscripción de un candidato por el Tribunal Constitucional se basaría en una presunción, porque se basará en los mismos antecedentes ideológicos y actitudes pasados, claramente imputables a él y que lo hacían incurrir en una causal de inhabilidad.

El señor ORTUZAR (Presidente) expresa que la norma debe ser ampliada para que comprenda los actos que vulneraban la institucionalidad con anterioridad a la vigencia del Acta.

El señor GUZMAN estima que a la conducta de una persona que con anterioridad a 1973 tuvo actuaciones condenables pero que con posterioridad a la vigencia del Acta no ha tenido ninguna actuación contraria a sus preceptos debe concedérsele, por lo menos, el beneficio de la duda.

El señor ORTUZAR (Presidente) reitera que podría ampliarse la redacción de la

norma para que comprendiera también la conducta pasada.

El señor BERTELSEN dice que la Comisión debe situarse en lo que está discutiendo en ese momento, que sus miembros deben pensar en un precepto constitucional definitivo, porque hay que tomar en cuenta que habrá un período de transición. Anota que él está pensando en un principio permanente y que le daría a la disposición una redacción un poco más amplia. Añade que en el precepto aparece como que se podrá inhabilitar a una persona para ocupar cargos públicos por la difusión de doctrinas y que a él le gusta más la redacción del artículo 20 de la Constitución Federal alemana que se refiere a lo conductual y a lo delictual, por decirlo así, con lo cual se comprende tanto a las personas como a los partidos por sus fines, sus doctrinas o actitud de sus adherentes. Esto, agrega, aplicado a las personas tendría un doble carácter: aquéllas que difunden ideas y las que realizan conductas que atenten contra la familia, que signifiquen propiciar la lucha de clases o representen un atentado contra las bases jurídicas fundamentales. Por eso le parece que el inciso segundo del artículo 11 del Acta Nº 3 es un poco incompleto aunque reconoce que la mayor parte de las conductas atentatorias contra estos bienes están tipificadas penalmente aun cuando prácticamente no se sancionan.

El señor GUZMAN expresa que una de las perturbaciones intelectuales más increíbles en que se ha caído en Chile por parte especialmente de la casi unanimidad de la Democracia Cristiana y sus simpatizantes, es que jamás han logrado entender algo tan elemental como lo es el que la difusión de una idea constituye un acto. Ellos dicen que puede sancionarse un acto pero no una idea. Es natural, anota, que no puede sancionarse una idea mientras permanezca en el fuero interno de una persona, porque pertenece al mundo sagrado de la conciencia, pero cuando se difunde esa idea pasa a ser un acto, tan completo como sería clavarle un puñal a alguien. Se puede, agrega, cometer un acto con la palabra, pero esto no se ha querido reconocer nunca. Hace pocos días, añade, incluso un distinguido obispo decía que lo que se sanciona es el delito pero no la idea y que ahora también se desea sancionar las ideas. Así, reitera, no se quiere comprender que la difusión de una idea necesariamente es una conducta.

El señor ORTUZAR (Presidente) expresa que hay que tener presente estas observaciones al aprobar el precepto definitivo.

El señor BERTELSEN, anota que el precepto no sólo debe comprender las conductas futuras sino también las pasadas y que podría decir, por ejemplo, que "toda persona que haya difundido ideas o realice conductas contrarias…".

La señora ROMO concuerda con las observaciones referentes a que la difusión de una idea constituye un acto.

El señor ORTUZAR (Presidente) dice que el precepto tal como lo ha sugerido el señor Bertelsen lo encuentra bien.

El señor GUZMAN señala que en cierto modo el señor Ortúzar y él al considerar esta materia llegaron a la norma que presentaron a la Comisión y que se ha estado debatiendo, es decir, a establecer que "Todo acto de persona o grupo destinado a difundir doctrinas…" y la redactaron así precisamente para subrayar que se trata de un acto y no de una idea, la que puede estar en el fuero interno de la conciencia.

El señor BERTELSEN, expresa que así está claro.

El señor ORTUZAR (Presidente) estima que la observación hecha por el señor Bertelsen y la redacción que sugiere salvan el problema y que es necesario considerarla más adelante.

El señor LORCA pregunta si no se colocaría en las disposiciones sobre estas materias la precalificación de los candidatos.

El señor BERTELSEN dice que por ahora no.

El señor GUZMAN considera más conveniente dejar esa materia para la próxima sesión.

El señor ORTUZAR (Presidente) expresa que la precalificación de los candidatos podrá jugar una vez que se vea la atribución que se le da al Tribunal Constitucional para imponer la sanción a que se refiere el artículo 11 del Acta Nº 3.

El señor LORCA estima muy bueno el argumento del señor Guzmán y que es como una reiteración de algo que ya está establecido.

La señora BULNES dice que ella no ve la ventaja de reiterarlo puesto que el Tribunal Constitucional ya tiene la facultad de declarar la idoneidad de una persona para optar a un determinado cargo público a través de la atribución general que se le ha dado.

El señor GUZMAN señala que de todo esto tendrán que ocuparse en las disposiciones transitorias, para salvar los problemas prácticos que puedan presentarse. En cuanto a la necesidad de la declaración general de imprescriptibilidad cree que hay que hacerla con un cuidado muy grande porque en su aplicación futura se podría llegar a absurdos, inconvenientes e injustos.

El señor ORTUZAR (Presidente) declara que después de estas opiniones se

daría por aceptada la competencia del Tribunal Constitucional en estas materias, sujeta, en lo que se refiere a la precalificación de los candidatos a la decisión que adopte la Comisión después de la reunión que tendrá con los representantes de la Academia de Seguridad Nacional.

Propone considerar a continuación las demás facultades del Tribunal Constitucional.

El señor LORCA dice que podrían darse por aprobadas.

El señor GUZMAN declara que él no tiene objeción.

El señor ORTUZAR (Presidente) sugiere revisarlas una por una.

El precepto que sigue, anota, define como atribución del Tribunal la de resolver en forma obligatoria acerca de la constitucionalidad de las leyes orgánicas. Cree que al respecto estaría de acuerdo la Comisión.

—Aprobado el precepto.

En seguida, dice, debe existir por parte del Tribunal el control de las leyes ordinarias, pero con carácter facultativo, cuando lo pida cualquiera de los representantes máximos de los tres órganos públicos. Pregunta si esto se refiere a la ley promulgada.

El señor BERTELSEN aclara que antes de su promulgación.

El señor ORTUZAR (Presidente) señala que el precepto estaría permitiendo al Tribunal Constitucional que declare la inconstitucionalidad de una ley a petición del Poder Ejecutivo, de la Cámara o del Senado, la que tendría efectos generales. Pregunta si se refiere a la inconstitucionalidad de forma.

Los señores BERTELSEN y GUZMAN declaran que también a la de fondo.

La señora ROMO expresa que le asalta una inquietud, si después de promulgada una ley no habría oportunidad de reclamar ante el Tribunal Constitucional.

El señor GUZMAN estima que sí dentro del plazo inmediatamente siguiente a su promulgación, en los términos que establece el artículo 78 de la Constitución.

Los señores BERTELSEN y LORCA dicen que debe ser antes de la promulgación.

El señor ORTUZAR (Presidente) expresa que en este caso se trata de los

problemas sobre constitucionalidad que se susciten durante la tramitación de los proyectos o de los Tratados sometidos a la consideración del Congreso Nacional. Agrega que la duda que tiene es por qué si durante la tramitación ninguno de los Poderes Públicos hizo presente la inconstitucionalidad lo podrían hacer después.

El señor GUZMAN hace presente que hay un recurso de inaplicabilidad contra el decreto promulgatorio.

El señor ORTUZAR (Presidente) aclara que ésa es otra disposición.

Reitera que le parece extraño darle esta atribución al Tribunal Constitucional para que después de la aprobación pueda ejercer la facultad que se le está dando para conocer de los reclamos que se hubieren presentado durante la tramitación de un texto legal.

La señora BULNES aclara que no es así, que una vez publicada la ley puede operar el recurso de inaplicabilidad, pero que el Presidente de la República no puede volver al Tribunal Constitucional.

La señora ROMO anota que no cabe duda que una vez promulgada la ley el único Tribunal competente para conocer del recurso de inaplicabilidad, de acuerdo con la legislación actual, es la Corte Suprema. Añade que es un recurso sumamente complejo porque debe interponerse en cada caso particular y no rige para el futuro.

El señor ORTUZAR (Presidente) expresa que quisiera saber si se ha contemplado la situación que se expuso, ya que en el memorando se permite que el Tribunal Constitucional pueda declarar la inconstitucionalidad de la ley ordinaria y ahora se plantea la posibilidad que se pueda declarar la inconstitucionalidad de una ley en tramitación, lo que no es el caso planteado por la señora Romo sobre la ley ordinaria promulgada.

El señor LORCA aclara que cuando se discutió la reforma constitucional del año 1970 se trató del recurso de inconstitucionalidad de forma y que se estableció entre las atribuciones del Tribunal Constitucional la siguiente: "Resolver las cuestiones sobre constitucionalidad que se susciten durante la tramitación de los proyectos de ley y de los tratados sometidos a la aprobación del Congreso". Agrega que se determinó que quedaba excluida la inconstitucionalidad de fondo.

El señor GUZMAN considera que la interpretación del señor Lorca no es enteramente exacta en relación al texto constitucional en vigencia, por decirlo así, porque el artículo 78 aprobado en la reforma de 1970 dispone que: "Resuelto por el Tribunal que un precepto legal es constitucional, la Corte

Suprema no podrá declararlo inaplicable por el mismo vicio que fue materia de la sentencia".

Se inclina por aceptar que el Tribunal tenga la facultad de declarar la inconstitucionalidad de forma y de fondo durante la tramitación de un proyecto de ley, antes de su promulgación. Después de la promulgación sólo queda el recurso de recurrir a la Contraloría si el decreto promulgatorio no se atiene al texto aprobado y puede llegar al Tribunal Constitucional si el Presidente de la República y la Contraloría no modifican su criterio y, por otra parte, independiente de esto, el particular puede ocurrir de inaplicabilidad a la Corte Suprema.

El señor ORTUZAR (Presidente) estima que se está considerando un tanto ligeramente esta materia. Añade que hay que tener presente que el Tribunal Constitucional tiene por objeto hacer prevalecer la supremacía de la Constitución. Puede suceder, agrega, que el Parlamento dicte una ley que adolezca de inconstitucionalidad de fondo y que durante su tramitación no haya habido interés ni de parte del Presidente de la República ni de los parlamentarios en hacer presente este hecho, ley que puede afectar a los ciudadanos e incluso algunas garantías constitucionales. No es lógico, piensa, que se exija a cada ciudadano, es decir, a los 10 ó 12 millones de habitantes del país que recurran cada uno de inaplicabilidad ante la Corte Suprema.

La señora ROMO dice que le inquieta esta situación y agrega que se ha estado de acuerdo en este procedimiento más bien por razones de índole política y debido a que este recurso ha operado bien porque ha permitido mantener la paz, por decirlo así, entre los Poderes Públicos. Pero ahora, agrega, que se está creando un Tribunal de orden superior en el que estarán representados los tres Poderes Públicos, estima que resulta casi absurdo someter a los ciudadanos a un recurso tan complejo y de tan difícil manejo en la práctica. Considera que en estos casos el Tribunal Constitucional podría declarar con el carácter de permanente la inaplicabilidad de un texto legal.

La señora BULNES declara que se está creando aquí un control previo de la constitucionalidad y que los casos de duda en la concordancia entre la norma constitucional y la ley se seguirá produciendo, pero en adelante con mucho menos continuidad, es decir, que habrá mayor protección y resguardo de la supremacía constitucional.

Ahora bien, en cuanto a que los particulares o la Corte Suprema pudieran solicitar del Tribunal Constitucional que declarara, con efectos generales, la inconstitucionalidad de una ley ya publicada, como lo ha propuesto la señora Romo, piensa que ello desvirtuaría en parte la naturaleza de ese organismo —que ha sido ideado como un Tribunal netamente técnico, especializado, despojado de todo elemento político—, puesto que él vendría a interferir en la

acción de los órganos políticos que, en calidad de colegisladores, la han dictado.

El señor BERTELSEN en discrepancia con esta apreciación, estima que el sistema propuesto por la señora Romo no atenta contra el carácter jurídico del Tribunal. En este contexto, llama la atención acerca de las diversas vías existentes en la República Federal Alemana para obtener la declaración de inconstitucionalidad de una ley.

Conforme a sus palabras, el primer procedimiento, llamado "la comprobación en abstracto de normas jurídicas", se traduce en que los órganos que intervienen en la legislación pueden solicitar el pronunciamiento del Tribunal Constitucional Federal respecto de la constitucionalidad formal y material de la ley.

El segundo, denominado "la comprobación concreta de normas jurídicas", se refiere a que, cuando un tribunal considera inconstitucional una ley de cuya validez depende el fallo, suspende el procedimiento y recaba el pronunciamiento del Tribunal Constitucional Federal.

Por último, el tercero, el más amplio de todos, es el recurso de inconstitucionalidad, que puede ser interpuesto por toda persona cuando ha sido lesionado alguno de sus derechos fundamentales por cualquier acción de los Poderes Públicos, incluida la acción de tipo legislativo.

Recuerda que, cuando se examinó el recurso de inaplicabilidad, propuso —pero ello fue rechazado por la Comisión— que cualquier persona pudiera entablar un recurso de inaplicabilidad contra una ley que la afectara directamente, dado que uno de los vacíos del sistema chileno radica —y teme que así siga ocurriendo en lo futuro, aunque se consagre el principio de inexcusabilidad— en que en un momento dado es imposible para un particular obtener un proceso y a partir de este conseguir la inaplicabilidad, por inconstitucional, de una ley.

Después de señalar que, en general, los sistemas para declarar la inconstitucionalidad de una ley son el judicial y el de un tribunal especial, afirma que la solución adoptada en Chile en 1925 no fue ni con mucho de las más felices. En efecto, expresa, no se adoptó en su integridad el sistema norteamericano, según el cual cualquier tribunal puede, de oficio, declarar inaplicable una ley, ni tampoco se adoptó el sistema europeo continental establecido por primera vez por Kelsen en la Constitución de la República de Austria, que produce la nulidad de una ley si el Tribunal Constitucional ha decidido que es contraria a la Constitución.

Por todo lo anterior, se alegra de que la señora Romo haya planteado el tema

de las relaciones entre la inaplicabilidad y la inconstitucionalidad, y anuncia que, si se reabriese el debate sobre la primera, sugeriría adoptar un sistema similar al existente en Alemania Federal, o sea, estatuir que cualquier tribunal pueda solicitar el pronunciamiento del Tribunal Constitucional cuando, a petición de parte o de oficio, considere contraria a la Constitución una ley que deba aplicar para fallar un caso, y que, declarada la inconstitucionalidad por el Tribunal Constitucional, ella deje de regir, deje de ser ley.

El señor ORTUZAR (Presidente) considera razonable y justificado que un tribunal encargado de velar por la supremacía constitucional pueda declarar inconstitucional con efecto general un precepto. Explica que el problema puede solucionarse dando efectos generales al recurso de inaplicabilidad cuando se haya producido determinado número de fallos, —recuerda que la Comisión descartó este sistema y que en la oportunidad el señor Díez dio muy buenas razones para hacerlo—, o siguiendo el camino sugerido por la señora Romo. Entonces —resume—habría dos mecanismos: uno que tendría efectos precisos en los casos particulares conocidos por la Corte Suprema, y otro que tendría carácter general. Puesto en el caso de que se dicte una ley que afecte los derechos y garantías individuales de toda la población y respecto de la cual los órganos del Estado no hayan tenido interés en plantear la inconstitucionalidad durante la tramitación, pregunta si se exigiría en tal evento a cada uno de los once millones de chilenos recurrir a los tribunales de justicia pidiendo la inaplicabilidad. Concluye sosteniendo que esta razón, aparte la de lógica conceptual jurídica ya expuesta, lo mueve a aceptar en principio la sugerencia de la señora Romo.

El señor GUZMAN opina que la proposición del señor Bertelsen, en su formulación final, no resuelve enteramente el problema de que la persona afectada por una ley no pueda recurrir de inaplicabilidad por no existir juicio pendiente, pues la ley puede afectar no sólo por acción de un juez que la va a aplicar en un proceso, sino también por acción de una autoridad administrativa.

Cree que la facultad de dejar sin efecto la aplicación de la ley en la misma forma como los jueces dejan sin efecto la aplicación de los decretos por ser ilegales, no es necesaria existiendo la posibilidad de que el particular afectado recurra de inaplicabilidad a la Corte Suprema para evitar que el magistrado le aplique dicha ley, y añade que distinto es el caso del individuo afectado por una ley inconstitucional pero que no tiene proceso pendiente al respecto.

A su juicio, posibilitar a los particulares recurrir al Tribunal Constitucional implica, primero, menoscabar la majestad de éste, pues se lo obliga a estar fallando permanentemente infinidad de casos, y, segundo, hacer del todo incongruente la mantención del recurso de inaplicabilidad.

Basado en la proposición de la señora Romo, sugiere establecer que, existiendo tres fallos uniformes y consecutivos de la Corte Suprema que declaran inconstitucional un precepto legal, deben enviarse los antecedentes al Tribunal Constitucional, teniendo efectos generales la resolución de este organismo que declare inconstitucional un precepto. Añade que si el Tribunal Constitucional estima que el precepto no es inconstitucional, la Corte Suprema no podrá seguir acogiendo un recurso de inaplicabilidad basado en la misma razón que sostenía la inconstitucionalidad de aquél. O sea —concluye—, el pronunciamiento del Tribunal Constitucional, sea cual fuere su sentido, obliga a la Corte Suprema.

El señor ORTUZAR (Presidente) manifiesta su acuerdo con esa solución, por considerar que resuelve todos los problemas y mantiene la posibilidad de ejercer dicha supremacía constitucional.

—Se acuerda que luego de tres fallos uniformes y consecutivos sobre inaplicabilidad de una ley, la Corte Suprema enviará los antecedentes al Tribunal Constitucional, para que éste resuelva sobre la constitucionalidad o inconstitucionalidad de la ley respectiva. El pronunciamiento del Tribunal Constitucional será obligatorio para la Corte Suprema.

El señor GUZMAN pasando al precepto siguiente señala que el informe dice que hay que dar intervención a la minoría parlamentaria cuando reúna ciertos y determinados requisitos. Propone establecer "cuando reúna el tercio de alguna de las Cámaras", o un cuarto, como acota el señor Bertelsen.

El señor ORTUZAR (Presidente) aclara que en el sistema del Tribunal Constitucional anterior era cualquiera de las Cámaras o más de un tercio de sus miembros en ejercicio.

El señor GUZMAN insiste en que se coloque "un cuarto de cualquiera de las Cámaras", porque si concurre un número razonable de parlamentarios que creen que la ley es inconstitucional, le parece lógico que haya un pronunciamiento.

El señor BERTELSEN explica que es partidario de que sea menos de un tercio porque si se acepta el sistema de las insistencias, que no comparte, ocurre que opera cuando hay más de dos tercios, los que se han impuesto sobre menos de un tercio, y bien puede que ese menos de un tercio tenga la razón constitucional.

El señor ORTUZAR (Presidente) manifiesta que se colocaría: "a requerimiento de cualquiera de las Cámaras o de más de un cuarto de sus miembros en ejercicio".

Prosigue la lectura del documento, que dice:

"El tercer aspecto que estimamos fundamental es el que se refiere al control de la ley en función del reglamento; esto es, cuando se susciten dudas acerca de qué es materia de ley o de reglamento. Esto tiene gran trascendencia, ahora, con motivo de la ampliación del ámbito de la potestad reglamentaria del Presidente de la República que acabamos de acordar".

Precisa que se le estaría entregando al Tribunal Constitucional la facultad de poder declarar que una ley es inconstitucional por referirse a materias que son de la órbita de la potestad reglamentaria.

El señor BERTELSEN explica que este caso lo consideraron en forma aparte para llamar la atención sobre él, aunque puede quedar dentro del anterior, porque una ley que regule materias que son propias de la potestad reglamentaria es inconstitucional, de modo que el Presidente de la República, que será naturalmente el interesado, podrá plantear la cuestión de la inconstitucionalidad para poder después regular esos preceptos por la vía reglamentaria. Señala que ésta es una atribución establecida específicamente en la Constitución francesa de 1958, de la cual extrajeron también la potestad legislativa. Respecto de esta materia, dice que con posterioridad puede plantearse algún problema, en el caso hipotético, por ejemplo, de que el Presidente dictara un reglamento y éste fuera aceptado por la Contraloría. Pregunta sien esa eventualidad podría el Parlamento estimar que ese reglamento ha invadido indebidamente el campo de la potestad legislativa.

El señor ORTUZAR (Presidente) expresa que se justificaría el rechazo porque, además, sería una infracción a la Constitución.

El señor BERTELSEN indica que se trataría de un reglamento del cual ha tomado razón la Contraloría y del que el Congreso se ha enterado después de salir publicado. Por eso, piensa que hay que darle la posibilidad de intervenir al Parlamento.

El señor ORTUZAR (Presidente) concuerda con el señor Bertelsen y dice que sólo en el caso de que el Contralor observe un reglamento por ser contrario a la Constitución y el Presidente insista, va al Tribunal Constitucional, pero que puede suceder que el Contralor lo curse.

El señor GUZMAN manifiesta que comprende que en esta materia se está tratando de tomar el mayor resguardo, pero no le parece lógico que si hay una instancia que es la Contraloría, llamada a calificar la legalidad de los decretos y reglamentos, se recurra al Tribunal Constitucional por estimar que la Contraloría se equivocó y no debió tomar razón de un decreto, ya que en la práctica será el Tribunal Constitucional el que se pronunciaría sobre la

legalidad o ilegalidad de los decretos.

El señor ORTUZAR (Presidente) señala que eso coincide con la disposición aprobada por la Comisión.

El señor GUZMAN sostiene que queda abierta la posibilidad del juicio de acusación constitucional si el Contralor incurre en notable abandono de sus deberes al cursar decretos inconstitucionales. Insiste en que recurrir al Tribunal Constitucional por cada decreto inutilizará la función de la Contraloría.

El señor ORTUZAR (Presidente) concuerda con el criterio del señor Guzmán y hace presente que ésa es la solución que se le dio a este problema cuando se trató la preceptiva de la Contraloría, de manera que si se acogiera otra tesis habría que entrar a modificar ese precepto. Le parece que el tercer caso se podría suprimir porque es una situación de inconstitucionalidad y Se produce sólo cuando la ley aborda materias propias del reglamento.

—Acordado.

Expresa que el documento dice a continuación:

"En cuarto lugar cabe considerar los llamados decretos con fuerza de ley, en los cuales el Tribunal debe apreciar la extensión de la facultad delegatoria del Congreso al Presidente de la República. Esto puede establecerse en carácter facultativo u obligatorio. Nos inclinamos porque siempre debería pronunciarse el Tribunal".

Indica que si la ley delegatoria excede también las atribuciones que la Constitución le ha dado al Parlamento para poder delegar, también sería inconstitucional, pero que el Congreso no tendría interés, puesto que él mismo la estaría aprobando, en solicitar la inconstitucionalidad durante la tramitación y menos lo haría el Presidente porque resultaría favorecido.

La señora BULNES expresa que tiene una duda sobre un acuerdo tomado anteriormente, y consulta si se estableció la facultad de la Contraloría para ejercer control sobre las leyes delegatorias, en caso de que abarquen un campo mayor que la delegación.

El señor GUZMAN aclara que se estableció la intervención de la Contraloría si el Presidente se excede del marco de la ley delegatoria, pero no si la ley delegatoria se excedía de lo que se puede delegar de acuerdo con la Constitución.

El señor ORTUZAR (Presidente) informa que la disposición dice lo siguiente: "Si la representación tuviere lugar con respecto a un decreto con fuerza de ley o

un decreto promulgatorio de una ley, o una reforma constitucional por apartarse del texto aprobado, o a un decreto o resolución por ser contrario a la Constitución Política del Estado, el Presidente no tendrá la facultad de insistir" y, en caso de no conformarse, pasa al Tribunal Constitucional.

Reitera que el espíritu de la disposición es el señalado por el señor Guzmán, ya que la Contraloría se está pronunciando sobre los decretos y resoluciones, de modo que si ese decreto con fuerza de ley fuera más alié, de la ley delegatoria podría representarlo el Contralor, caso en el cual, como lo acotan el señor Bertelsen y la señora Bulnes, no puede haber insistencia.

El señor BERTELSEN considera que puede quedar incluida en la norma general y si la cuarta parte reclama sería inconstitucional.

La señora BULNES anota que el quórum podría ser de tres cuartos.

El señor GUZMAN pregunta qué ocurriría si la Contraloría curse el decreto con fuerza de ley no obstante que éste desborda el marco de la ley delegatoria. Cree que en este caso habría que mantener la tesis del artículo 78 b) de la Constitución actual que permite que con el mismo quórum cada una de las Cámaras recurra al Tribunal Constitucional.

El señor BERTELSEN aclara que primero está el artículo 44 de la Constitución.

El señor GUZMAN precisa que el artículo 78 b) dispone que "También podrá ser promovida por cualquiera de las Cámaras o por más de un tercio de sus miembros en ejercicio contra un decreto con fuerza de ley de que la Contraloría hubiere tomado razón y al cual se impugne de inconstitucionalidad, dentro del plazo de sesenta días contado desde su publicación.

El señor BERTELSEN explica que hay que tener presente que el Presidente de la República puede recurrir al Tribunal Constitucional cuando la Contraloría ha rechazado un decreto con fuerza de ley por estimar que ha habido exceso. Agrega que el deber de la Contraloría está en el artículo 44 que en el inciso penúltimo del número 15 dice que "A la Contraloría corresponderá tomar razón de estos decretos con fuerza de ley, debiendo rechazarlos cuando ellos exceden o contravengan la autorización conferida".

Anota que si la Contraloría rechaza el decreto con fuerza de ley, el Presidente de la República no puede insistir, pero puede, si quiere, recurrir al Tribunal Constitucional. Si la Contraloría acepta se da el caso que está en el artículo 78 b).

Llama la atención hacia el hecho de que aquí hay un decreto con fuerza de ley que excede a juicio del Congreso Nacional (una minoría) el campo de la ley

delegatoria y que en este caso el Presidente de la República puede recurrir al Tribunal Constitucional. Añade que él acepta esta idea.

El señor GUZMAN cree que aquí se está excediendo la potestad legislativa.

El señor ORTUZAR (Presidente) aclara que están preocupados de darle al Tribunal Constitucional la facultad de declarar la inconstitucionalidad de las leyes, pero no la de los decretos que signifiquen actos de administración.

El señor LORCA, estima extraordinariamente delicado que en este sistema no sea el Tribunal Constitucional el que garantice la supremacía constitucional.

El señor ORTUZAR (Presidente) dice que bastaría que el Presidente de la República y el Contralor estuviesen de acuerdo para burlar al Parlamento.

El señor GUZMAN sugiere que se deje para la sesión de la tarde la resolución de este punto.

Insiste en que no considera claro cuál sería la intervención de la Contraloría.

El señor BERTELSEN expresa que la ley y el Reglamento son dos cosas totalmente distintas en el sistema actual chileno, pero que en el que se desea establecer habría cierto tipo de reglamento que será tan ley como las leyes mismas.

—Se acuerda dejar pendiente para la sesión de la tarde esta materia.

El señor GUZMAN desea que se adopte algún pronunciamiento sobre una proposición que formuló hace algunos días en relación con la supresión de la inviolabilidad parlamentaria y la consagración en su reemplazo de la responsabilidad de los parlamentarios.

Añade que no desea abundar en las razones que ya dios en relación a esta materia. En cuanto a la fiscalización dice que también ejercen un tipo de fiscalización, aunque jurídico, no político, la Contraloría General de la República y otros organismos. Estima que para fiscalizar, incluso en el orden político, no es necesario incurrir en delitos tales como la injuria o la calumnia. Sí la fiscalización se desarrolla como una crítica, por mordaz o ácida que sea, no puede entenderse que existe el animus injuriandi. No habrá, anota, ningún tribunal que admita que hay delito en el caso del funcionario que ejerce correctamente la fiscalización, y sobre todo si se tiene presente que existe el fuero, institución que se mantendrá como hasta ahora y que evita al parlamentario ser molestado por la vía de querellas infundadas.

El señor ORTUZAR (Presidente) concuerda con el señor Guzmán y estima que

puede aprobarse esta idea dejando constancia en el memorando que la supresión de la inviolabilidad no afecta el legítimo ejercicio de la función fiscalizadora.

El señor LORCA manifiesta estar de acuerdo con el planteamiento del señor Guzmán.

La señora BULNES expresa que tiene serias dudas respecto de la supresión de este beneficio parlamentario.

El señor GUZMAN aclara que se robustecería el fuero parlamentario en términos de especificarse que el adecuado ejercicio de la función fiscalizadora no puede dar lugar a la formación de causa contra un parlamentario.

El señor LORCA sugiere que se haga constar en el moderando este planteamiento.

La señora ROMO considera que se ha abusado de este beneficio de la inviolabilidad por parte de los parlamentarios.

El señor BERTELSEN declara que la proposición del señor Guzmán lo sorprendió en el primer momento, porque consideraba que envolvía un peligro que los tratadistas de diferentes partes del mundo han señalado reiteradamente, pero que al meditar sobre ella cree que es indispensable y necesario terminar con un verdadero vicio o corruptela que ha estado presente en el Parlamento chileno.

La señora BULNES precisa que en resumen, se propone la supresión de la inviolabilidad y su reemplazo por la responsabilidad de los parlamentarios y que no constituye delito el adecuado ejercicio de la función fiscalizadora.
El señor GUZMAN declara que lo que se pretende aprobar es la consagración de un resguardo que oriente a los tribunales en cuanto a que el adecuado ejercicio de la función parlamentaria en general y de la función fiscalizadora en particular no puede constituir animo de injuria y, por lo tanto, ser constitutivo de delito. Se entrega entonces, añade, a los tribunales, la atribución de resolver sobre el desafuero y ponderar si el parlamentario ha emitido palabras que puedan estimarse que van en descrédito de la honra de una persona. Anota que no puede considerarse que constituya injuria todo lo que signifique crítica a un Gobierno, porque así desaparecería la oposición política en un país.

La señora BULNES observa que hay mayoría en la Comisión respecto de esta materia, pero que ella se abstendrá hasta no conocer la redacción definitiva de la disposición.

El señor ORTUZAR (Presidente) concuerda en que el resguardo debe ser muy

claro y definido y que así se va a expresar en el memorando.

—Se levanta la sesión.

ENRIQUE ORTUZAR ESCOBAR
Presidente.

RAFAEL LARRAIN CRUZ
Prosecretario.

REPUBLICA DE CHILE

Actas Oficiales de la Comisión de Estudio de la Nueva Constitución Política de la República

SESION 360ª, CELEBRADA EN MIERCOLES 26 DE ABRIL DE 1978

1. — Prosigue el debate acerca de las atribuciones del Tribunal Constitucional.

2. — Informe referente a la preceptiva constitucional relacionada con el sistema electoral y el Tribunal Calificador de Elecciones.

La Comisión se reúne bajo la presidencia del señor Enrique Ortúzar Escobar y con asistencia de sus miembros, señores Raúl Bertelsen Repetto, Juan de Dios Carmona Peralta, Jaime Guzmán Errázuriz, Gustavo Lorca Rojas y señoras Luz Bulnes Aldunate y Alicia Romo Román.

Actúa de Secretario el Prosecretario, don Rafael Larraín Cruz.

El señor ORTUZAR (Presidente) declara, en el nombre de Dios, abierta la sesión.

ORDEN DEL DIA

TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

El señor ORTUZAR (Presidente) expresa que, en lo relativo a las atribuciones del Tribunal Constitucional, el informe señala, en quinto lugar, que este organismo debería pronunciarse sobre la convocatoria a plebiscito y las materias específicas que contenga, lo que considera conveniente desde todo punto de vista, y propone aprobar, aun cuando la Comisión ya resolvió que dicho acto sólo podrá referirse a las reformas constitucionales. Por otra parte, recuerda que el Tribunal ya contaba con esta facultad.

—Así se acuerda.

El señor ORTUZAR (Presidente) aclara que los puntos 6º y 7° se discutieron en la sesión de la mañana.

—Se aprueba el punto 8°, que ya estaba acordado en principio, relativo a la cesación en el cargo de los parlamentarios y a la calificación de su renuncia y de los motivos en que se basa.

El señor ORTUZAR (Presidente) informa, respecto del punto 9°, que está pendiente el tema de la inhabilidad física o mental del Presidente de la República, y que, en el punto 10, aún no se ha resuelto si se otorgará iniciativa de ley al Consejo de Seguridad.

Manifiesta que la reforma de 1970 confirió al Tribunal Constitucional las atribuciones de resolver las cuestiones sobre constitucionalidad que se susciten durante la tramitación de los proyectos de ley y de los tratados, en un decreto con fuerza de ley y en la convocatoria al plebiscito; las inhabilidades constitucionales o legales que afecten a una persona para ser designada Ministro de Estado; los reclamos en caso de que el Presidente de la República no promulgue una ley cuando deba hacerlo o promulgue un texto diverso del que constitucionalmente corresponda; y las contiendas de competencia que determinen las leyes.

El señor BERTELSEN observa que, cuando se debatió el tema referente al Senado, se analizó si esas contiendas debía resolverlas esta rama del Congreso o el Tribunal Constitucional.

El señor ORTUZAR (Presidente) apunta que en ese caso se trataba de las suscitadas entre las autoridades políticas y administrativas y los Tribunales Superiores de Justicia.

El señor BERTELSEN opina que, en todo caso, el Senado debería ser el llamado a decidir.

El señor ORTUZAR (Presidente) concluye que se mantendría, entonces, la facultad de esta rama del Congreso para resolver las cuestiones de competencia relativas a las autoridades políticas y administrativas.

Agrega que, del mismo modo, se aprobaría el Memorando en la parte que trata de las inhabilidades para ser designado Ministro de Estado, y que, en la letra d), ya se ha determinado quiénes pueden tomar la iniciativa y formular la declaración del caso.

El señor BERTELSEN hace presente, en cuanto a quiénes pueden requerir un pronunciamiento del Tribunal Constitucional, que este último tendría ahora nuevas atribuciones, por lo que la situación cambia.

El señor ORTUZAR (Presidente) sugiere que el señor Lorca estudie la forma como podría resolverse el problema de la iniciativa en relación con las nuevas facultades, así como cuáles serían las inhabilidades e incompatibilidades, lo que permitiría a la Comisión escuchar a la señora Bulnes sobre el sistema electoral y los partidos políticos.

El señor BERTELSEN consulta acerca de la materia que quedó pendiente para la sesión de mañana, relativa a los reglamentos autónomos acordados por el Ejecutivo.

El señor ORTUZAR (Presidente) precisa que quedó acordada la posibilidad del Parlamento de hacer presente su reparo ante el Tribunal Constitucional si el Ejecutivo pretende legislar por la vía de la potestad reglamentaria.

El señor LORCA observa que ello regiría para los reglamentos autónomos, pero no para los de ejecución.

El señor ORTUZAR (Presidente) estima conveniente no hacer esa distinción y abarcarlos a todos, porque en el día de mañana los reglamentos inclusive pueden no tener nombre específico.

PARTIDOS POLITICOS SISTEMA ELECTORAL

La señora BULNES, en cumplimiento del cometido asignado por la Comisión, pasa a informar acerca de su estudio sobre los partidos políticos y corrientes de opinión, sistema electoral y Tribunal Calificador de Elecciones.

Ante todo, adelanta su opinión de que lo relativo al Tribunal Calificador de Elecciones debe ser mantenido en el texto de la Constitución y de que sobre ello la Comisión debe pronunciarse en el Memorando que dirigirá al Presidente de la República. En cambio, respecto de los partidos políticos y corrientes de opinión y del sistema electoral, considera que su definición exacta requiere de una previa decisión política de Gobierno, por lo cual ahora sólo cabe esbozarla.

Empieza su exposición por recordar que, en el documento enviado a la Comisión el 10 de noviembre pasado, el Presidente de la República planteó el "establecimiento de sistemas electorales que impidan que los partidos políticos se conviertan en conductos monopólicos de la participación ciudadana, y en gigantescas maquinarias de poder que subordinan a los legisladores a "órdenes de partido", impartidas por pequeñas oligarquías que dirigen los partidos sin título ni responsabilidad real alguna, y que disponen de cuantiosos fondos de origen desconocido". A su entender, a la luz del texto transcrito, el Presidente de la República en ningún momento ha pretendido que la asociación de carácter político deje de ser un elemento generador de los órganos del Poder, sino que se ha limitado a solicitar la elaboración de mecanismos jurídicos que impidan incurrir en los vicios allí señalados.

Expresa que, para la mejor ilustración de la Comisión, procederá a leer un trabajo en que se intenta esclarecer cuál podría ser la diferencia entre "partido político" y "corriente de opinión" y ver la forma en que podrían conjugarse estos dos conceptos, para lo cual se traza previamente una evolución de los partidos políticos. Su texto es el siguiente:

"Es evidente que a través de la historia han existido siempre grupos o facciones que discrepan sobre los fines o medios para dirigir la sociedad y que el régimen democrático representativo trae como consecuencia que estas facciones, grupos o partidos pasen a tener ciertas características especiales, y aparece así el "partido político".

Este tipo de agrupación política evoluciona y si bien mantiene el nombre común de "partido político" no puede agruparse bajo un mismo concepto a los partidos del siglo XIX con los del siglo XX y a los partidos de los regímenes políticos monopartidistas con los de los regímenes políticos pluripartidistas.

Como se ha expresado en ocasiones anteriores, el partido político no es un concepto unívoco y para determinar su naturaleza y funciones debe analizarse

de acuerdo con el lugar y momento histórico en que actúa.

Ello ha llevado a los autores a entregar distintas clasificaciones de los partidos políticos, de acuerdo con su naturaleza y funciones, Estima conveniente tener presente estas clasificaciones para el momento de dar una estructura jurídica a estas organizaciones, pues ellas servirán para establecer con claridad cuál es el objetivo que se busca, lo que evidentemente facilita la labor del jurista o legislador.

Max Weber, en su obra, hace presente que en todos los países en que se implantó el régimen democrático representativo, los partidos políticos se fueron modificando a través del tiempo. Esos cambios en la naturaleza de los partidos políticos no tuvieron las mismas características en todas partes, pero como no se puede considerar cada caso particular, el autor utiliza el siguiente esquema de acuerdo con las etapas en que se fueron produciendo esos cambios:

a) conjuntos de familias aristocráticas;

b) partidos de notables, y

e) partidos democráticos plebiscitarios.

Como características de los dos primeros tipos de partidos, Weber señala: "la inexistencia de organización en escala regional que se basa en asociaciones permanentes, la cohesión originada exclusivamente por la acción de los parlamentarios; los programas surgidos confusamente de las promesas de los candidatos, de las reuniones de notables o de las facciones parlamentarias; la vida del partido limitada al período electoral".

A su juicio, es esta última la característica más fundamental de los partidos señalados en las letras a) y b), cuya acción tiende, fundamentalmente a alcanzar los asuntos parlamentarios y no se distingue por la necesidad de adscribir adeptos en otros períodos o por su intromisión en los distintos ámbitos de la vida del ciudadano.

En la tercera etapa, Weber caracteriza al Partido por la existencia de políticos profesionales fuera del Parlamento. Sus palabras, con gran realismo explican la transformación de la acción de los partidos y la consecuente transformación del sistema democrático representativo. Dice este autor:

"Estas formas modernas son hijas de la democracia, del sufragio en masa, de la necesidad de atraer y de organizar a las masas y desarrollar la mayor unidad de dirección, así como la disciplina más estricta. Cesa el dominio de los notables y la dirección por los miembros del Parlamento. Los políticos

"profesionales" fuera de los Parlamentos se encargan de la organización y lo hacen o bien como "empresarios" —el boss norteamericano y el agente electoral inglés son, de hecho, esos empresarios— o como funcionarios con un salario fijo" (…) "Son las asambleas de miembros del partido organizadas quienes seleccionan a los candidatos y delegan representantes a las asambleas de más alto nivel. Probablemente hay varias convenciones que conducen a la convención nacional del partido. En los hechos, el poder reside realmente en manos de aquellos que dentro de la organización trabajan en forma permanente o también en manos de personalidades que dominan la organización a la manera de mecenas o de jefes de poderosos clubes políticos de intereses del tipo Tammamy Hall. Es decisivo que este aparato de personas —llamado característicamente "máquina" en los países anglosajones— o más bien los que dirigen la organización controlen a los miembros del Parlamento. Están en condiciones de imponer su voluntad en gran medida, y esto es de importancia especial para la selección del líder del partido. El hombre a quien sigue la máquina se convierte ahora en líder, aun por encima del Parlamento. En otras palabras, la creación de estas máquinas significa el advenimiento de la democracia plebiscitaria".

Siguiendo esta misma línea, Neumann ha clasificado los partidos que actúan dentro del sistema en:
a) Partidos de representación individual, y

b) Partidos de integración.

La letra b) se subdivide en:

1) Integración social, y

2) Integración totalitaria.

Los primeros se caracterizan porque la actividad de sus miembros se reduce prácticamente a ejercer sus derechos electorales y la organización del partido se adormece entre una elección y otra. Su principal función es la selección de los representantes que tan pronto son elegidos, gozan de un "mandato libre y absoluto" y son responsables exclusivamente ante sus propias conciencias.

El segundo tipo de partido ha nacido unido a la mayor participación popular en el Gobierno y a la llamada "democracia de masas".

Este partido exige de sus seguidores el cumplimiento de deberes incomparablemente mayores que los que existían en el partido de representación individual.

Hay diferencias intrínsecas entre el partido representativo de la época liberal,

con un principio de "libre inscripción" a favor de un cuerpo electoral no vinculado a un movimiento político determinado y cuyos votos fluctuaban con toda libertad de un partido a otro, y el partido de integración social. Los seguidores del nuevo movimiento se identifican de forma preponderante con los afiliados permanentes de su organización, definidos por la categoría social de sus electores y la intensificación de su participación en todas las actividades sociales. El partido puede contar con sus afiliados; se ha apoderado de una buena parte de su existencia social. (Neumann).

De lo expuesto resulta que el mundo moderno ofrece un nuevo tipo de democracia que se caracteriza por la existencia de estos partidos de masa, de integración o de democracia plebiscitaria, según sea la nomenclatura que se adopte.

Los inconvenientes de este tipo de organizaciones han sido brillantemente expuestos por el sociólogo alemán Roberto Michels, quien en líneas generales muestra una opinión pesimista sobre los partidos, sosteniendo la incompatibilidad entre la democracia y la organización social de gran escala.

Aunque no corresponde adentrarse en este análisis, este autor, junto a Gonzalo Fernández de la Mora, ha expuesto con verdadero realismo los males inherentes a un tipo de partido político que es mayoritario en las sociedades actuales.

Conviene al respecto recordar las palabras de Michels: "La organización es lo que da origen a la dominación de los elegidos sobre los electores, de los mandatarios sobre los mandantes, de los delegados sobre los delegadores. Quien dice organización dice oligarquía".

Es evidente que este fenómeno mundial tuvo resonancia también en Chile y que los partidos chilenos fueron adquiriendo organizaciones que crearon verdaderas oligarquías dominantes, con todos los inconvenientes que ello significa. Se produjo un distanciamiento entre los electores y el Gobierno y las organizaciones partidistas alcanzan todos los ámbitos de la vida nacional. Ejemplo claro de la plena aplicación de esta tesis en Chile es cómo la suerte del régimen se decidió en 1970 dentro del "más puro estilo oligárquico partidista" (B. Bravo) por unos cuantos dirigentes de partido.

Es indudable que, en una democracia de participación, el libre juego de los partidos tenderá naturalmente a formar partidos de "democracia plebiscitaria" o de "integración social" —lo que dice aquí es que este tipo de partidos tenderá a nacer espontáneamente por la mayor participación de la ciudadanía en la actividad de Gobierno—, con las consecuencias lógicas de que el Gobierno será ejercido en la realidad por las directivas de estas organizaciones que lo harán en pro de sus intereses con influencia decisiva en todos los electores de la vida

nacional. Quedarán sujetos a ellas los sindicatos, agrupaciones corporativas, asociaciones culturales, etcétera, las que a través de sus organizaciones y directivas, que tenderán también a formar oligarquías, pasarán a integrarse con las directivas políticas y serán éstas, en último término, las que gobernarán buscando siempre el cumplimiento de los intereses del grupo y de su programa que no siempre será el interés general.

Planteados estos inconvenientes y reconocidos por la experiencia histórica, hay una tendencia generalizada a organizar estas agrupaciones buscando a través de una adecuada implementación jurídica evitar los inconvenientes que ellos significan.

Si bien aborda una materia doctrinaria que no está dentro del trabajo hecho en la Comisión, ha formulado el primer planteamiento por estimar que convendrá tenerlo presente al momento de crear los mecanismos tendientes a evitar los vicios en que incurren los partidos, pues la Comisión deberá justificar con elementos doctrinarios el porqué se entrabará la acción de aquéllos en determinados ámbitos. Cree que, en todo caso, servirá a la Mesa para la elaboración del Memorando.

La libre acción de los partidos de integración, de masa, ideológico o cualquiera que sea el nombre que se les dé, trae aparejados los siguientes inconvenientes, principalmente:

a) La formación de oligarquías dominantes;

b) La intervención y el dominio de las agrupaciones corporativas, y

c) Que el interés de la comunidad pasa a estar representado por el interés del partido.

Frente a esta realidad y a la experiencia histórica chilena, el Presidente ha manifestado que el partido debe tender a transformarse en "corriente de opinión".

Ello, a su juicio, debe entenderse en líneas generales en la siguiente forma:

1) Que en la futura organización política existirán asociaciones políticas o partidos políticos que podrán intervenir en el proceso electoral, y que serán uno de los elementos generadores del poder.

2) Que estas asociaciones políticas deberán implementarse de tal manera que su acción, si bien tiende a encauzar la voluntad política del electorado, no puede abarcar otros ámbitos de la vida nacional.

3) Que lo anterior significa que deben adoptarse los mecanismos jurídicos necesarios para que los organismos generales no se desvirtúen con la integración del partido político y viceversa. A este respecto hay que tener presente que la "ley de las oligarquías" opera igualmente respecto de las organizaciones sindicales que de las organizaciones políticas.

4) Que si bien su acción podrá encauzar la opinión pública en los procesos electorales, para mantener una movilidad social deben adoptarse las medidas necesarias para que el electorado pueda también expresar su voluntad de forma independiente.

5) Que debe reconocérseles como organizaciones cooperadoras en la acción de Gobierno y fiscalizadora del mismo a través de su acción parlamentaria, evitando con severas sanciones su acción en otros ámbitos.

6) Si nos atenemos a estos planteamientos políticos y el estatuto de partidos políticos y el sistema electoral contemplan mecanismos tendientes a cumplir con ellos, el partido aparecerá despojado de muchos de los inconvenientes que han llevado a la doctrina a sostener que su existencia es incompatible con una verdadera democracia.

Reconocemos lo sólido de esta última argumentación, pero debemos también reconocer y hacer frente a la realidad de que la asociación en torno de ideas, al igual que la asociación en torno de intereses, es imposible de suprimir, razón por la cual creemos conveniente mantener la flexibilidad en todas las materias concernientes a partidos políticos para prevenir sus posibles inconvenientes y dotar a la autoridad de importantes facultades cuando estas organizaciones realicen actuaciones que busquen salirse del marco señalado.

Partido político o corriente de opinión entendidos en esta forma no serían conceptos antagónicos; se trataría sólo de despojar a los partidos políticos de los vicios que los han hecho distorsionar el sistema democrático alejando a los electores de los elegidos y constituyendo en verdaderos gobernantes a las directivas partidistas.

Hemos querido entregar una visión que permita clarificar los conceptos de "partido político" y de "corriente de opinión", cumpliendo con ello lo solicitado por el señor Guzmán y haciendo presente la dificultad que implica esta conceptualización, pues, reconociendo la existencia de una sociedad de masas con una participación a mucho mayor nivel que en el siglo pasado, buscamos limitar la acción del partido político, manteniendo la vigencia de estas organizaciones.

Volvemos a insistir: las normas que los rijan no podrán estar investidas de rigidez, y el Poder o Consejo de Seguridad y Tribunal deberá, como lo

expondremos más adelante, tener importantes atribuciones en su reconocimiento y acción, para mantener la estabilidad del sistema".

Estima indispensable contemplar en el ordenamiento constitucional la vigencia de los partidos políticos.

Declara que no es partidaria de un sistema en que el poder se genere sin considerar este tipo de asociaciones políticas, ya que, a su juicio, la agrupación en torno de ideas va a emerger. Opina que el problema está en el estatuto o resguardos legales para este tipo de organización. Por eso, cree que junto con su reconocimiento debe darse la posibilidad para que otras asociaciones o los independientes también puedan llegar a los órganos de poder mediante el sistema electoral.

Expresa que ésa sería la primera parte de su exposición, a la que podría llamar fundamento doctrinario en torno del problema que suscitaban las expresiones "partidos políticos" y "corrientes de opinión", y del porqué se mantendría la vigencia de los partidos políticos. Puntualiza que allí se responde la pregunta formulada por los señores Guzmán y Lorca.

Consulta si sobre el último punto hay alguna inquietud o duda, o si alguien tiene un criterio distinto respecto de la idea de mantener la vigencia de los partidos políticos.

El señor ORTUZAR (Presidente) señala que en la Comisión nadie ha manifestado una opinión contraria.

Estima que la no existencia de los partidos políticos significaría desconocer el derecho de asociación y, por ende, lo que es más grave, como no se puede evitar que los hombres se agrupen en torno de ideas de carácter político, que se estaría politizando a los organismos intermedios, ya que evidentemente en algún lugar se agruparán sobre la base de sus corrientes de opinión ideológico política. Por eso, cree que el más flaco servicio que se le haría a la democracia sería suprimir la existencia de los partidos políticos.

La señora BULNES recuerda que el señor Lorca planteó, en una de las sesiones, que había inquietud respecto de si se iba a mantener o no la vigencia de los partidos, motivo por el cual quiso entregar este fundamento.

El señor BERTELSEN piensa que los partidos políticos son una de las necesidades de la democracia de masas que se va a establecer. Sostiene que no es partidario, ni mucho menos, de los partidos políticos, ya que encuentra que tienden por su propia naturaleza, por una mecánica interna, a convertirse en lo que no se quiere que sean, es decir, en grandes corrientes de organización que tratan de monopolizar el poder. Por eso, pronostica una

verdadera lucha y una tensión constante de los partidos políticos, a los cuales se tratará de configurar como corrientes de opinión, por volver por sus antiguos fueros para monopolizar el poder político en favor de sus adherentes. Agrega que, sin embargo, está consciente de que no se puede, en el estado actual de la sociedad, desconocer a los partidos políticos porque son elementos con los cuales hay que contar, les guste o no les guste. Hecha esta salvedad, está dispuesto a ver cómo pueden mantenerse como corrientes de opinión.

El señor LORCA afirma que, para bien o para mal, el partido político se organiza para una finalidad que es la conquista del poder, y que es evidente que si la gente se agrupa en razón de ideas políticas, es para que ellas prevalezcan. Por eso le parece que este punto es fundamental y cree que en el memorando hay que dejar bien señalado el problema, por cuanto, en su opinión, hay que darle acceso al poder a los partidos.

La señora BULNES dice que en el sistema electoral hay que definir cuáles son los elementos dentro de la sociedad que generarán el poder, uno de los cuales serían los partidos políticos.

El señor ORTUZAR (Presidente) acota que estos partidos tendrán limitaciones, lo que permitirá, en gran parte, que dejen de ser las tremendas maquinarias de poder que constituían antes.
El señor BERTELSEN expresa que no ve cuáles serán esas limitaciones.
El señor ORTUZAR (Presidente) indica que son muchas.

El señor GUZMAN manifiesta que nadie ha discutido la legitimidad de las agrupaciones en torno a ideas políticas, porque eso equivaldría a negar el derecho de asociación. Explica que lo que ocurre es que hay personas, como don Pablo Rodríguez, que afirman que los partidos políticos no deben tener intervención en la generación del poder político. Aclara que el señor Rodríguez no está planteando la abolición de los partidos o su proscripción, sino que existan como pueden existir academias políticas o grupos de acción y de influencia que tengan revistas, periódicos, etcétera, pero que no deben ser considerados como sujetos válidos en el mecanismo de generación del poder político. Argumenta que si se adopta ese criterio, por una parte, y por otra se reconoce la existencia del sufragio popular es evidente que hay que buscar otro conducto o canal, que sea incluso excluyente de los demás, para que logre expresar la voluntad de los ciudadanos.

Señala que de ahí surge la idea del corporativismo, que es transformar a los gremios en los conductos naturales o válidos para generar el poder político, tesis que, coherentemente con su rechazo a la idea de tolerar la actividad de los partidos políticos en la generación del poder político, sostienen personas como el señor Rodríguez y quienes participan de esa idea. Añade que no desea extenderse en las objeciones que ella merece, pero subraya que, para él, se

sintetizan o centran en el hecho de que le entregan a entidades que por definición están llamadas a defender intereses parciales, la resolución de lo que debe o no debe ser la ley o la decisión de gobierno, la cual tiene por objeto velar por el bien común. No discute que las personas llamadas a ejercer esta tarea por la vía del sufragio popular en el esquema no corporativo que ha existido en Chile o que se pretende configurar hacia el futuro, pueden terminar también sirviendo intereses particulares, y que muchas veces personas elegidas como independientes o como miembros de los partidos políticos, por el pueblo, terminen sirviendo intereses particulares y no el bien común. Destaca que la gran diferencia está en que las personas que así proceden lo hacen por una desviación de su función y de su finalidad propia, mientras que el representante gremial que actúa de esa manera lo hace por una aplicación perfectamente respetable, lógica y coherente de su naturaleza y de su cargo, porque él es un dirigente llamado a defender los intereses de su gremio, de manera que no se está desviando al proceder de ese modo, Dice que en el otro caso hay que aspirar a que, en lo posible, esa desviación no se produzca porque constituye una desnaturalización de la tarea del legislador o del que tiene responsabilidades de gobierno. Opina que ése es el mayor argumento de rechazo al corporativismo, sin perjuicio de que, además, tiene innumerables e ilimitadas dificultades en cuanto a su concreción práctica, porque la forma de dar representación a todos los intereses, de modo que resulte relativamente articulado, coherente, justo, proporcionado, es realmente muy difícil. Indica que estas razones, unidas a la tradición chilena, hacen descartable la tesis del corporativismo, por lo menos en nuestro país, que es lo que interesa, sin emitir juicio de valor respecto de otros países.

Expone que el Presidente de la República definió el partido político como una corriente de opinión que debe prevalecer por la calidad de sus miembros y la seriedad de sus planteamientos, no, como lo conocido hasta 1973, como máquina monopólica y excluyente de poder que procuraba alcanzarlo en su propio y particular beneficio. A su juicio, no existen normas jurídicas que aseguren las existencia de una u otra concepción, pero sí las que las favorecen y, por ello, deben configurarse preceptos que resten al partido político su carácter monopólico y que lo reconozcan como uno de los canales válidos para actuar en la generación del poder político, pero no el único, permitiendo una igualdad esencial entre los partidos políticos y los elementos independientes, a fin de que el predominio de aquéllos sólo pueda tener lugar cuando realmente sus ideas y sus miembros susciten la adhesión de la ciudadanía.

Respecto de la observación formulada por el señor Lorca, estima que los partidos políticos no deben entenderse como entidades que aspiran a alcanzar o detentar el poder como finalidad esencial, sino como instituciones que tienden a influir en la vida pública por la difusión de ciertas ideas. Si el partido político actúa según la finalidad primera, directa y fundamental de alcanzar el poder, dice que se genera una distorsión completa en la cual, a cambio de

conseguir el objetivo señalado, no importa muchas veces la divergencia de ideas —a veces profunda— entre los miembros del partido, que respeten como facciones las alas del partido, y no se vacila en medios para alcanzar el poder. En cambio, arguye que si se concibe al partido político como entidad que procura la difusión e implantación de ciertas ideas en el país, puede, como efecto colateral o secundario, acceder al poder y su ejercicio. Al respecto, dice que la Comisión ya está en condiciones de ir perfilando normas que favorezcan la nueva concepción de partido político, suprimiendo completamente el artículo 9 de la Constitución vigente y planteándose la procedencia o improcedencia, por ejemplo, de que las colectividades políticas tengan medios de comunicación social. Recuerda que el criterio del señor Díez en esta materia es tajante: los partidos políticos no deben poseerlos porque ello conduciría al país a una permanente campaña electoral.

El señor LORCA advierte que manifestó la observación anterior no como una forma de aceptar la idea, sino como una manera de destacar que ésa era la realidad que se ha vivido. Añade que lo ideal es lo planteado por el señor Guzmán, y, a fin de hacerlo realidad, deben adoptarse los resguardos necesarios para que no degenere en la situación imperante hasta 1973.

Pregunta sobre la conveniencia de precisar esta materia en el texto constitucional o en una ley organizativa de los partidos políticos.

El señor ORTUZAR (Presidente) manifiesta su plena coincidencia con lo expuesto por la señora Bulnes y el señor Guzmán, y recuerda que en las oportunidades en que fue consultado por la prensa sobre el tema, siempre le dio el mismo sentido y alcance.

La señora BULNES destaca que la primera definición que debe adoptar la Comisión es reconocer al partido político como uno de los elementos generadores del poder.

Hace presente, en seguida, su interés en dilucidar un problema más bien de carácter político que jurídico: cuándo conviene que entren en vigencia los partidos políticos.

El señor BERTELSEN advierte que esa materia debe resolverse una vez que se defina la organización de los partidos políticos concebidos como corrientes de opinión.

El señor ORTUZAR (Presidente) precisa que, probablemente, éste será el único punto que no corresponderá a la Comisión decidir.

La señora BULNES considera que el primer problema que la Comisión deberá estudiar es si los partidos políticos serán consagrados en la Constitución o si

tendrán sólo rango legal, y después de una reseña histórica sobre el particular, expresa que, juntamente con un grupo de profesores de la Universidad de Chile que examinaron esta materia, llegó a la conclusión de que para evitar los inconvenientes de tales asociaciones, la consagración de los partidos políticos debe ser entregada a la ley, pues su reconocimiento constitucional impediría actuar frente a futuros problemas políticos con la agilidad necesaria. Pone como ejemplo el que, en un momento dado, surgiera la necesidad de colocar a una colectividad fuera de la ley. Comprende que la medida provocará muchas aprensiones, pues la mayoría de los textos constitucionales ha adoptado un sistema distinto, pero la estima preferible ante la crisis de los partidos políticos en el mundo y del fracaso de las democracias plebiscitarias en Europa Occidental. Pone por ejemplo los casos de Francia, de Italia y de Alemania. Recuerda que en Chile se sufrió una triste experiencia al respecto, que aconseja evitar la consagración constitucional de los partidos políticos. Anota que, además de la ventaja ya señalada, el reconocimiento legal permitirá cambiar el sistema e impedirá que estos elementos influyan decisivamente en la generación del poder.

Indica que el segundo punto se refiere a silos partidos políticos deben tener personalidad jurídica o no, y al respecto dice que llegaron al convencimiento de que deberían contar con ella por tratarse de grupos de personas que se juntan en torno de una idea común de política de Gobierno, que lógicamente tenderán a reunir adherentes y a difundir su doctrina, y que si no gozan de personalidad jurídica, el control sobre su actividad y sus bienes será muy difícil, además de que tenderían a la actividad clandestina que precisamente impediría un adecuado control sobre ellos.

En cuanto a la inscripción en el Registro Electoral, es de opinión que la personalidad jurídica se otorgue por el hecho de inscribirse en esa entidad, con un número determinado de partidarios, la señalización de su mesa directiva y su programa de acción. Agrega que se ha pensado en un plazo de 90 días para impugnar el goce de la personalidad jurídica, y resolvería en primera instancia el Director del Registro Electoral, y, en segunda instancia, el Tribunal Calificador, con informe del Consejo de Seguridad.

De acuerdo con lo debatido en la sesión de la mañana, agrega, pareciera que estas materias debiera conocerlas el Tribunal Constitucional.

El señor ORTUZAR (Presidente) anota que eso ocurriría en ciertos casos, solamente.

La señora BULNES expresa que, entonces, quedaría como primera instancia el Tribunal Calificador de Elecciones y como segunda el Tribunal Constitucional.

En seguida, cita la opinión de un grupo de profesores universitarios,

encabezados por el señor Cruz-Coke, en cuanto a que los partidos políticos deben servir sólo al proceso electoral y al trabajo parlamentario. Al respecto, señala que, a juicio de tales profesores, las colectividades políticas deberían cumplir una serie de requisitos con anterioridad al acto electoral y disolverse una vez finalizado éste, manteniéndose para el solo efecto de elegir un jefe en el seno del Parlamento y no pudiendo figurar como asociación para otro efecto, idea esta última que correspondería más bien a un régimen parlamentario y no a uno presidencial.

En su opinión personal, estima que en Chile, dada la experiencia habida, convendría un reconocimiento de los partidos políticos sólo por la ley, no obstante que la tendencia general, desde la Segunda Guerra Mundial en adelante, ha sido la de consagrarlos constitucionalmente.

El señor ORTUZAR (Presidente) anota que la modalidad propuesta es esencialmente contraria a la naturaleza de las corrientes de opinión, las cuales, en la forma reseñada por el señor Guzmán, son de carácter permanente por decir relación con el bien público y con las inquietudes que todos los ciudadanos tienen por la suerte del país, debiendo suponerse que no sólo se hará presente en el momento de las elecciones, lo que sí significaría transformarlos en pequeñas máquinas de poder.

El señor GUZMAN considera que el espíritu de la concepción mencionada no está muy lejano del pensamiento expuesto en la Comisión por el señor Díez, en el sentido de que los partidos políticos sólo tengan una actividad durante los períodos electorales, sin haber pretendido desde luego que después deban disolverse.

Estima que la opinión de los profesores en cuestión dice relación directa a la concesión o no concesión de la personalidad jurídica de Derecho Público, respecto de lo cual recuerda que el Presidente de la República ha manifestado sus reservas. Por lo tanto, dice que, en principio, no desecharía la opinión del señor Cruz-Coke.

La señora BULNES se refiere en seguida al nexo existente entre partidos políticos y sistemas electorales, y dice que se trata de dos realidades ligadas indisolublemente, pues un determinado sistema electoral genera una cierta organización de partidos, y viceversa, por lo cual, a su juicio, lo que se resuelva en tal materia determinará la existencia de un sistema bi o pluripartidista, lo cual incide directamente en la forma en que se puede cumplir eficientemente el régimen político.

Estima que debería dejarse de lado todo sistema tendiente a un monopartidismo, por cuanto va contra las bases mismas del sistema consignado en las Actas Constitucionales Nº 2 y 3.

En cuanto al bipartidismo, señala que ello aparece unido a los sistemas electorales de representación mayoritaria, de la misma manera que el multi o pluripartidismo se relaciona directamente con el sistema de representación proporcional.

Con el objeto de clarificar conceptos, a continuación hace una descripción de los sistemas electorales existentes.

Son los siguientes: sistema de representación mayoritaria pura y simple en el que el partido que obtiene mayoría de votos elige la totalidad de los cargos, y el a dos vueltas, en el que debe decidirse entre las dos primeras mayorías si ninguna obtiene la mayoría absoluta; y el sistema de representación proporcional. Agrega que este último sistema asegura representación a las minorías en proporción al número de votos obtenidos, y tiene vigencia en Bélgica, Italia, Países Escandinavos, parte de Alemania, y en Chile tuvo su expresión desde 1925 a 1973. El sistema unipersonal opera cuando cada circunscripción elige un solo candidato y puede darse en el sistema mayoritario puro y simple y en el sistema a dos vueltas.

Señala que, contrariamente al sistema de escrutinio uninominal, que conduce a un bipartidismo, el sistema de representación proporcional lleva al pluripartidismo, al fraccionamiento de los cuerpos colegiados y a una dificultad para lograr acuerdo en las decisiones, sobre todo a nivel del Parlamento, que resulta dividido en sectores que se ven obligados a efectuar transacciones, coaliciones y alianzas políticas, que muchas veces obstaculizan la acción de Gobierno. Considera que, en cambio, el sistema proporcional comprende un elemento básico para el funcionamiento del sistema democrático cual es que el Gobierno del país esté en manos de la mayoría, pero no le parece un sistema electoral adecuado para que funcione eficazmente el régimen presidencial, y mucho menos uno de Ejecutivo vigorizado, pues muchas veces los Presidentes se vieron impedidos de cumplir con sus programas de Gobierno y, para poder gobernar, tuvieron que usar de tácticas parlamentarias y buscar alianzas con los partidos.

Es de opinión que, de implantarse el sistema de representación proporcional, que no le parece adecuado habría que aminorar sus efectos instituyendo un sistema semejante al puesto en práctica por Alemania Federal del 5 por ciento, que impide la proliferación de los partidos políticos, pero que, si por decisión del Gobierno se resolviera ir a un bipartidismo que, en su opinión, se aviene con el sistema presidencial, cree que habría que elegir entre el régimen de representación mayoritaria pura y simple, o a dos vueltas, en que el primero tiende al bipartidismo y el segundo al pluripartidismo moderado que, en todo caso, favorece la formación de alianzas indispensables para la segunda vuelta. Cree necesario destacar que la experiencia francesa de los últimos años con el sistema de doble vuelta ha demostrado una tendencia al empate político y a

mantener el Gobierno en manos del Centro y no de los extremos, y piensa que tal experiencia no podría aplicarse en Chile, donde a la luz de los principios que sostienen la nueva institucionalidad se excluye del cuadro político a los partidos contrarios al régimen democrático.

Cree que la Comisión tiende a ir al sistema de colegios múltiples uninominales con sistema de doble vuelta, y a este respecto recuerda que en Francia ha operado el sistema de la doble vuelta, en que siempre se han dado los extremos, entre los cuales se han efectuado las campañas. Agrega que en Chile uno de ellos no estaría representado, en consecuencia aparecerían todos los candidatos del centro contra uno de los extremos.

Dice que no analizará la ley federal alemana, que consagra un interesante régimen, muy complejo bastante protegido, pues su aplicación sería muy difícil en el país.

Rechaza el sistema proporcional, ya que cree más conveniente para la elección presidencial, por lo menos, el de la doble vuelta por la necesidad de que el Presidente elegido cuente con un importante respaldo ciudadano, y también propone excluirlo en las elecciones parlamentarias, en las que sería más apropiada una representación mayoritaria. En cuanto a la posibilidad de implantar el mecanismo de colegio múltiple uninominal o el de una o dos vueltas, es previa una definición técnica sobre la posible división del país en circunscripciones, pues el primero tal vez puede conducir a sorpresas electorales no deseadas por no haberse realizado votaciones en los últimos tiempos y no existir elementos de juicio suficientes.

Respecto de la sugerencia de realizar una primera elección de Presidente conjuntamente con la de parlamentarios añade que le ha inquietado bastante este hecho, pues significa jugarse los destinos de Chile en un solo acto. Es lo que la mueve a plantear al señor Presidente de la Comisión la conveniencia de proponer la realización de elecciones anteriores a la mencionada.

Respecto del escrutinio, deja en poder de la Mesa un sistema propuesto por un profesor de la Universidad de Chile y denominado "de escrutinio provincial mayoritario de dos turnos". Especifica que se trata de una variante del sistema de representación mayoritaria.

Reitera su opinión de que todavía no es factible definir el sistema electoral. A su modo de ver, la mayor precisión a que se podría llegar consistiría en excluir la representación proporcional y en sostener la representación mayoritaria. Ahora, si se optara por el colegio múltiple uninominal, se reservaría su idea acerca de la segunda vuelta para el caso del Congreso y, de todas maneras, no indicaría el número de los parlamentarios, porque el hacerlo implicaría cerrar la posibilidad de configurar un mapa electoral adecuado al sistema.

En materia de estatuto legal de los partidos, atribuye importancia a la elección de las mesas directivas, de modo que se impida la formación de oligarquías partidistas; al control de la contabilidad de los partidos, y a las prohibiciones a que éstos deben quedar afectos.

—Se discute la primera parte de la exposición de la señora Bulnes.

El señor BERTELSEN, esencialmente, dice no visualizar, de lo expuesto, en qué se diferenciarían partidos políticos como los sugeridos de los existentes en Chile con anterioridad, pues se trataría de entes con reconocimiento como personas jurídicas, que deberían estar inscritos, que tendrían mesas directivas permanentes, todo lo cual, a su juicio, refleja una vez más la idea de los partidos políticos concebidos como organizaciones que buscan el poder en beneficio de sus adherentes.

No asigna gran trascendencia al hecho de que el reconocimiento de los partidos políticos sea legal o constitucional, basado en que lo importante en definitiva es saber qué harán en la vida nacional. Añade que, de tener personalidad jurídica, podrán poseer bienes —porque éste es uno de los atributos de aquélla— y que, por lo tanto, se facilitarán a los partidos políticos todos los medios para convertirse en grandes organizaciones. Opina que ningún sistema de control contable otorga resguardo contra cierto tipo de maniobras, pues siempre existe la vía paralela del club social, por ejemplo, donde funciona determinada organización partidaria.

Tocante a la elección de parlamentarios, considera esencial precisar el papel de los partidos políticos en la inscripción de candidatos, determinando si se les dará derecho a inscribir candidatos a Senadores y en qué medida, y también en qué medida dichas agrupaciones formarán una lista en el caso de las elecciones de Diputados. De lo contrario, en su concepto, los partidos políticos en definitiva estarán organizando los actos eleccionarios,

Afirma que sólo la inexistencia del partido político como persona jurídica le haría ver a éste como corriente de opinión más que como maquinaria de poder. O sea -explica-, un grupo de índole más bien ideológica al cual nadie pertenece oficialmente y que se manifiesta sobre todo en los actos electorales cuando un candidato dice pertenecer a determinada colectividad partidaria.

Estima que el partido político no puede presentar candidato, porque al hacerlo deja de funcionar como corriente de opinión y actúa como organización dirigida a la conquista del poder en beneficio de sus adherentes. Agrega que si se define al partido político como corriente de opinión, es porque se le permitirá difundir sus ideas en forma abierta, lo cual, a su juicio es incompatible con la aseveración de que, si son corrientes de opinión, deben influir por la seriedad de sus planteamientos doctrinarios, sin la posibilidad de tener medios de

difusión.

La señora BULNES, sostiene que en el mundo hay tendencia hacia la internacionalización de los partidos políticos y que impedirlo resulta imposible, motivo por el cual prefiere que tengan personalidad jurídica, lo que permite también un mayor control sobre ellos.

En cuanto a la inscripción de las candidaturas, cree que una fórmula de mantener al partido en igualdad con las otras asociaciones e independientes, es que toda persona deba reunir un determinado número de firmas, 500 por ejemplo para ser candidato. Agrega que eso sirve de protección contra la influencia decisiva del partido en la generación del poder.

El señor ORTUZAR (Presidente) señala que hay tres posibilidades, la primera de las cuales, ya descartada por la Comisión, es no reconocer la existencia de los partidos. Precisa que la segunda dice relación al partido corriente de opinión químicamente puro, como lo definió el señor Bertelsen, que no tendría personalidad jurídica ni bienes, requisitos que a su juicio no son esenciales, lo cual sólo se evidenciaría en el momento de la elección, cuando el votante dijera que piensa de acuerdo con el ideario de tal o cual partido. Estima que si se reconoce la existencia del partido, todas las asociaciones —serían muy pocas las excepciones— necesitarán, para cumplir sus fines, tener personalidad jurídica, un local donde reunirse, y disponer de un mínimo de bienes, todo lo cual configura un patrimonio y ciertos derechos.

Cree que se puede mantener el partido corriente de opinión como lo define el señor Guzmán con todas las limitaciones necesarias para evitar la repetición de los vicios del pasado y siempre que, en lo fundamental, en el sistema de generación del poder político, entre a competir en igualdad absoluta de condiciones con el independiente. Encuentra muy interesante la fórmula esbozada para este efecto por la señora Bulnes, porque permite al candidato, que en cierto modo representará la ideología del partido, tener gran independencia respecto del partido mismo. Destaca que ésta sería la tercera posibilidad.

Invita a los miembros de la Comisión a pronunciarse por una de estas dos fórmulas.

El señor GUZMAN señala que antes de intervenir desea preguntar cuál era la situación de los partidos políticos en cuanto a su personalidad jurídica antes de la reforma de 1971.

El señor CARMONA dice que la ley electoral fijaba el procedimiento.

El señor GUZMAN pregunta si eran personalidades de derecho público.

El señor CARMONA dice que no y que el punto era discutible.

El señor GUZMAN manifiesta que el Presidente de la República dio a conocer puntos de vista bastante claros sobre esta materia y que esas declaraciones pueden servir de orientación a la Comisión, sin perjuicio de los conceptos de orden general que emitió.

A continuación, da lectura al discurso pronunciado por el Jefe del Estado en marzo del año pasado, en relación con la disolución de los partidos políticos democráticos.

Manifiesta su deseo de analizar, en primer lugar, la relación entre el partido político y el sistema electoral y, luego, el problema de la personalidad jurídica de los partidos y su naturaleza que, para él no es tan indiferente que sea de derecho público o no, no sólo desde un ángulo estrictamente jurídico, sino también sicológico.

En cuanto al primer tema, le parece esencial evitar que el partido político sea un conducto monopólico de la participación ciudadana y que las directivas partidistas se constituyan en oligarquías que detenten ese poder monopólico. Concuerda con el señor Presidente de la Comisión en que el mejor medio para satisfacer ese objetivo es colocar a los independientes en una situación de igualdad o de equidad en las elecciones respecto de los miembros de partidos. Confiesa que el sistema de listas de candidatos sólo se justifica en un sistema proporcional, ya que el hecho de que en un sistema de listas un candidato resulte elegido con los votos de otros tiene perfecta armonía o sentido en la fórmula llamada "cifra repartidora", pero que es incongruente con un sistema que pretenda colocar a los independientes en igualdad con los miembros de partidos, porque obliga a los independientes a formar listas también. Aunque esta fórmula le parece menos mala que la imperante hasta 1973, cree que se introduciría un progreso si por lo menos se permitiera a los independientes formar listas para una determinada elección, manteniendo el sistema de "cifra repartidora". Advierte que, en el caso de adoptarse ese sistema, habría que buscar paliativos y que en el caso de mantener el sistema proporcional, habría que admitir la posibilidad de listas de independientes y, en segundo lugar, exigir un mínimo, no de un 5 por ciento de votantes, como establece la Constitución Alemana, sino de un 10 por ciento para que los partidos se estimaran subsistentes, reduciendo por esta vía su número.

Dice que, al tratar de armonizar las ventajas o desventajas del sistema proporcional y los sistemas de índole mayoritaria o tendientes a dar una conformación mayoritaria al Parlamento, por una parte, con la idea de que el partido carezca del monopolio excluyente o una situación preferencial frente a los independientes, por otra, surge la posibilidad de prescindir de las listas de partidos, lo que le parece bastante claro en el caso de la elección de

Senadores. Considera que la existencia de un Colegio Electoral Único en la República, que elija a quince Senadores cada cuatro años, sería un medio para terminar con el monopolio de los partidos, porque si los candidatos inscritos figuran en una lista por orden alfabético o por sorteo, y sin listas de ninguna especie entre ellos, se permite al ciudadano sufragar por un número determinado de personas, que podrían ser ocho, sin acumulación de votos, se obtendrían todos los beneficios buscados: el elector no sería obligado a restringir su preferencia a un solo partido, sino que votara por candidatos que pueden pertenecer a distintos partidos o que son independientes; nadie es elegido con votos ajenos, sino con los propios, porque triunfarían las quince primeras mayorías; y se permite una real independencia futura del parlamento de las órdenes de partidos y será éste quien se interese por retener a una persona por quien sufraga el electorado en lugar de ser el parlamentario el que necesite del partido para llegar al Congreso. Hace presente que para que un sistema de esta especie funcione adecuadamente es preciso entregar al ciudadano un número de votos que no sea reducido, sino que alcance, por ejemplo, a una cifra superior a la mitad de los cargos que se trata de elegir, impidiendo, por la no acumulación de preferencias, que algunos pocos candidatos resulten elegidos con gran cantidad de sufragios y los demás con muy pocos votos.

Agrega que si este sistema se aprobara, ya se habría modificado completamente el régimen y funcionamiento de los partidos en Chile, aunque se mantuviera el sistema proporcional en la Cámara de Diputados, con listas de partidos, con listas de independientes y del mínimo del 10 por ciento ya señalado. Pero, en todo caso, no se cierra a la idea de avanzar un poco más estableciendo, para la elección de Diputados, los Colegios Múltiples, pero no Uninominales. Comparte la opinión de la señora Bulnes en el sentido de que el Colegio Múltiple Uninominal es sumamente peligroso y podría arrojar un resultado imprevisible. Estima que da más garantía el Colegio Múltiple Pluripersonal, con dos o tres Diputados por agrupación y con cincuenta o cien agrupaciones en el país. Al respecto, agrega que quien elabore el mapa electoral determinará si por motivos de densidad poblacional, por ejemplo, una parte de una comuna pasa a constituir una circunscripción electoral.

Ante una consulta de la señora Bulnes, precisa que si el Colegio es Múltiple Pluripersonal, no importa que sea con una vuelta: triunfarían las dos o tres primeras mayorías, según que el Colegio fuera de dos o tres personas. Dice que, en el primer caso, el ciudadano tendría un voto y saldrían elegidas las dos primeras mayorías; en el segundo, tendría dos votos y resultarían elegidas las tres primeras mayorías.

Considera que tal sistema reúne todas las ventajas, porque los partidos triunfarán si cuentan con buenos candidatos y no se impedirá el éxito de un independiente si cuenta en determinada circunscripción con respaldo y

prestigio. Reconoce sí que el sistema tiene la desventaja de que podría llevar a una atomización en la Cámara de Diputados en lo concerniente a los bloques de partidos, pero ello no tendría mayor importancia frente a la gran ventaja de terminar con el monopolio de las colectividades políticas, las cuales pasarían a transformarse en corrientes de opinión que influirían por la calidad de su pensamiento y de sus miembros, aparte de terminar con la dependencia que existía entre el elegido y su partido.

Expresa que ese sería su sistema ideal que propone en primera instancia; en segunda instancia propone el sistema ya expuesto para el Senado y el sistema proporcional para la Cámara de Diputados, con los paliativos que señaló.

El señor ORTUZAR (Presidente) pregunta si los independientes deberían contar con el mismo número de firmas de los adherentes al partido político, y estima que, en caso afirmativo, establecería entre ellos una igualdad absoluta.

El señor GUZMAN juzga interesante la idea, pero observa que si la ventaja de los partidos consistiera en que sus candidatos no precisarán firmas y sí la necesitarán los independientes, la ventaja es muy modesta. Añade que si todos los candidatos tuvieran la obligación de ser inscritos con firmas de personas, el sistema le parecería más cristalino.

El señor LORCA piensa que al mismo tiempo que se pretende formar dos grandes corrientes de opinión, por medio del sistema mayoritario, no deben dejarse de lado a los independientes, y apunta que en el sistema electoral anterior estaban prácticamente excluidos.

El señor GUZMAN recalca que mediante tal sistema se crearán dos grandes corrientes de opinión, y los independientes tendrán gravitación de acuerdo con las circunstancias. Considera que la consecuencia más importante es tal vez que todos los parlamentarios serán prácticamente independientes en el sentido de que no deberán ni su candidatura ni su elección al partido y podrán ejercer sus funciones con independencia.

El señor CARMONA discrepa del sistema propuesto por el señor Guzmán por estimar que conducirá a un eterno empate entre Oposición y Gobierno y nunca habrá clara mayoría en la Cámara, y se declara partidario del régimen uninominal, que tiene, a su juicio, la ventaja de afianzar un sistema mayoritario. Añade que, además, al estar en igualdad de condiciones en circunscripciones relativamente pequeñas, las distintas colectividades deberán elegir muy bien a sus candidatos, los cuales se verán en la obligación de mantener un estrecho contacto con sus electores.

Sostiene que si la Cámara de Diputados será esencialmente política y fiscalizadora, no sólo habrá que examinar la ley electoral sino también fijar

normas muy claras sobre la conducta de los partidos políticos y considera que jamás éstos debieran pretender dar órdenes ni al Presidente de la República, ni al Gobierno ni a los funcionarios de éste, ni tampoco a los Senadores, debiendo ser sancionadas aquellas colectividades que pretendieran hacerlo. De igual manera, estima que las órdenes de partido debieran ser reglamentadas y que respecto de ellas existiera un registro, similar al de los pareos, los cuales sólo tenían valor cuando habían tenido cierta publicidad y estaban controlados.

No le cabe duda de que los Senadores, por las características de sus mandatos, tendrían un mayor contacto con la opinión pública que el que pudieran tener los Diputados, dadas las características de regionalidad de estos últimos, motivo por el cual el contacto de ellos a nivel de sus respectivas bases debería ser permanente, a fin de no perder su influencia.

Declara que hay muchas colectividades políticas que no buscan el poder o mantenerse en el Gobierno; como se comprueba con la paradoja que, estándolo, han preferido pasarse a la Oposición, por tener mayor libertad de expresarse ante la opinión pública.

En lo atinente al Presidente de la República, señala que no sólo es partidario de las dos vueltas, sino que además el candidato, no obstante pertenecer a un partido político, debería contar en el trámite de la inscripción con la firma de ciudadanos que lo apoyen, al estilo de las precandidaturas presidenciales de los Estados Unidos, debiendo cumplir en todo caso, entre otros requisitos, con cierta antigüedad. Señala que lo anterior constituiría el gran escollo para que un partido de índole marxista pudiera materializar la inscripción de un candidato presidencial.

El señor ORTUZAR (Presidente) declara que no ha tenido ninguna experiencia electoral; pero pregunta qué ocurriría frente a la posibilidad de existencia del colegio electoral múltiple unipersonal: se elegiría un, candidato a Diputado por circunscripción, asistiéndole el temor de que, como el poder político sería generado por los partidos políticos y los independientes, las fuerzas disciplinadas como las marxistas no vayan nunca a dividirse y silo sean las "de orden", lo que considera grave, pidiendo un estudio especial sobre tal particular, a fin de impedirlo o por lo menos no facilitarlo.

La señora BULNES declara que en su examen de la materia en debate ha ido descartando sistemas electorales, fundamentalmente por el temor del empate político; pero que, frente a la necesidad de formular soluciones concretas al Presidente de la República, propondría aceptar el sistema propuesto por el Señor Guzmán respecto del Senado y el de representación popular para la Cámara de Diputados, con un porcentaje elevado de votos, con el objeto de eliminar a los partidos que no los obtengan, suprimiendo con ello el empate político y dando la posibilidad de formación de grandes alianzas.

El señor GUZMAN señala que de todos los sistemas respecto de los cuales se ha conversado, el propuesto por la señora Bulnes lo deja más tranquilo, sobre todo porque el empate político es una cosa muy relativa, como se advierte en Francia e Inglaterra, donde existen los colegios electorales uninominales a dos vueltas y uninominales a una vuelta, respectivamente, no obstante lo cual se produce el empate político, resultando, en última instancia, que no siempre la mayoría, como en el caso de Francia, tiene la seguridad de ganar la mayor parte de los cargos parlamentarios. Reitera que el sistema mencionado es muy peligroso para un país como Chile, por la posibilidad de crear avalanchas electorales y victorias arrasadoras de determinados partidos, que pudieran tener una cuota minoritaria del electorado, para resultar siendo la primera mayoría relativa en todas partes.

Añade que existe en el país bastante similitud en cuanto a la proporción de sufragios que obtienen los distintos sectores políticos, que la votación es pareja en las distintas regiones, salvo pequeños focos tradicionalmente marxistas, y se configura un cuadro perfectamente claro acerca de cuál es la primera, la segunda, la tercera y la cuarta fuerza política. Cree que esta situación podría dar resultados injustos en cuanto a que la primera mayoría relativa se lleve todos los cargos en el país, lo que provocaría un vuelco en las prácticas políticas, y ello hace que le resulte difícil de aceptar la idea. Afirma que, de introducirse el sistema proporcional para elegir a los miembros de la Cámara de Diputados, reforzado con la exigencia de un 10 por ciento como mínimo para la subsistencia de los partidos, y la posibilidad de que los independientes formen listas en igualdad de condiciones con aquellos, se da un golpe de muerte a los partidos políticos como corrientes monopólicas. Respecto del objetivo de dar mayoría a un Gobierno, piensa que ella se producirá por la alianza de dos grandes partidos que, por la exigencia para subsistir de 10 por ciento, quedarían reducidos a unos pocos.

El señor ORTUZAR (Presidente) considera que la intervención de los sectores independientes en igualdad de condiciones que los partidos podría determinar que las "fuerzas de orden" fueran divididas y que las marxistas se presentaran unidas a una elección, con lo que no se conseguiría el objetivo perseguido en cuanto al fortalecimiento del sistema democrático.

La señora ROMO cree que el sistema de representación mayoritaria ofrece ventajas notables frente al de cifra repartidora, sobre todo en cuanto a despolitizar el país, y sugiere disminuir el número de miembros de la Cámara de Diputados de 150 a 60 ó 75 con el fin de disminuir los riesgos ante una elección, y permitiría configurar con mayor facilidad el quórum de dos tercios.

—Se aprueba la proposición del señor Guzmán respecto del Senado.

El señor BERTELSEN opina que, en el caso de la Cámara de Diputados, el

sistema proporcional ofrece dos grandes inconvenientes, uno de los cuales es el favorecer el pluripartidismo, aun con la exigencia de que los partidos deben reunir un 10 por ciento de los sufragios para poder subsistir, y cree que no se reducirían sino que se mantendrían en un número aproximado de cinco. La Segunda desventaja del sistema radica, a su modo de ver, en que lo anterior conduciría a una Cámara de Diputados dominada por los partidos políticos, pues los independientes irían en clara desventaja en el sistema de listas, ello agravado con la tendencia de los partidos a ser partidos de Oposición, por lo cual es probable que un Gobierno nunca tuviera mayoría en esa Cámara lo que significaría una vuelta a uno de los vicios en que se incurrió cual es la creencia de que la política es lucha, es contienda.

Dice preferir un sistema diverso del analizado, que podría ser el de colegios múltiples uninominales que tiene la gran ventaja de que la definición es clara, salvo casos excepcionales, como lo demuestra la experiencia norteamericana e inglesa, o el de dos vueltas, en que las posibilidades de pluripartidismo son mayores, como lo prueba el caso francés por la formación de alianzas. Afirma que el sistema uninominal, junto con tener la gran ventaja adicional de permitir a los independientes participar con éxito y en igualdad de condiciones frente a los partidos políticos, tiene la gran desventaja de que puede inclinar al electorado a una mayoría incontestable en el país.

Cree que el sistema de colegios múltiples de dos personas lleva al empate, y estima que, si fueran de tres, podría dar una Cámara de Diputados más equilibrada, además que de todos los sistemas propuestos es el que más posibilidades de éxito otorga a los independientes.

Finalmente, señala que, sin pronunciarse definitivamente respecto de los sistemas propuestos, descarta el sistema proporcional.

El señor LORCA expresa que ya en una ocasión anterior, con motivo de la visita de los profesores de Derecho Constitucional de la Universidad de Chile, tuvo oportunidad de pronunciarse Sobre el tema, pero que, no obstante ello, desea puntualizar que el sistema proporcional dio un mal resultado en el país, por lo que hay que descartarlo, considerando las razones que ha dado el señor Bertelsen.

Opina que debe evitarse la división del electorado "a tres bandas" y que, por el contrario, éste tiene que decidir entre dos definiciones políticas fuertes, lo que sólo puede obtenerse a través de un sistema mayoritario o de colegios múltiples pluripersonales, con dos o tres elegidos, como señaló el señor Guzmán.

El señor ORTUZAR (Presidente) hace presente la conveniencia de oír al señor Jorge Rogers al respecto, pues es un tema muy delicado.

La señora BULNES advierte que nadie se atreve en la actualidad a proponer un sistema electoral para Chile, porque se carece de los elementos necesarios para lograr algo viable y que permita el funcionamiento del régimen de Gobierno que se ha ideado.

La señora ROMO dice que no debe temerse al sistema mayoritario, pues la gran masa del pueblo, como lo demostró la consulta del 4 de enero, no está politizada.

-Se acuerda citar a la Comisión, a los señores Jorge Rogers, Guillermo Bruna y Patricio Barros, para oír sus opiniones respecto de los sistemas electorales.

El señor ORTUZAR (Presidente) informa que la Academia Superior de Seguridad Nacional ha invitado a la Comisión a una mesa redonda sobre el tema "Poder y Seguridad", la cual se llevará a cabo el martes 2 de mayo a las 16 horas y será presidida por el Ministro de Defensa.

—Se levanta la sesión.

ENRIQUE ORTUZAR ESCOBAR
Presidente.

RAFAEL LARRAIN CRUZ
Prosecretario.

REPUBLICA DE CHILE

Actas Oficiales de la Comisión de Estudio de la Nueva Constitución Política de la República

SESION 361ª, CELEBRADA EN JUEVES 27 DE ABRIL DE 1978

Análisis de diversos temas constitucionales relacionados con las bases esenciales de la institucionalidad (Acta Constitucional Nº 3, artículo 11); colegiación obligatoria; interpretación de la Constitución y reforma constitucional; estados de emergencia; declaración y término de ellos.

La Comisión se reúne bajo la presidencia de don Enrique Ortúzar Escobar y con la asistencia de sus miembros, señores Juan de Dios Carmona Peralta, Jaime Guzmán Errázuriz, Gustavo Lorca Rojas y la señora Alicia Romo Román.

Actúan de Secretario el señor Rafael Eyzaguirre Echeverría y, de Prosecretario, el señor Rafael Larraín Cruz.
El señor ORTUZAR (Presidente) declara, en el nombre de Dios, abierta la sesión.

ORDEN DEL DIA

DETERMINACION DE QUE "LA SOBERANIA RESIDE ESENCIALMENTE EN LA NACION"

El señor ORTUZAR (Presidente) plantea la conveniencia de dilucidar un punto del capítulo relativo a las "bases esenciales de la institucionalidad".

Explica que, si bien en el artículo cuarto del Acta Constitucional N^{9} 2 se dice que "la soberanía reside esencialmente en la Nación", la Comisión había pensado primitivamente que en el anteproyecto de Constitución definitiva debería señalarse que "reside esencialmente en el pueblo". Recuerda que, no obstante, el señor Guzmán argumentó en pro de mantener la expresión "la Nación", basado en que ésta es mucho más amplia, como que no sólo comprende a la generación presente —incluido en ella el conjunto de los ciudadanos con derecho a sufragio o "pueblo elector", a que se refieren los vocablos "el pueblo"—, sino también a las generaciones pasadas y a las venideras.

El señor GUZMAN advierte que el debate sobre la soberanía nacional y la soberanía popular ha perdido importancia, inclusive dentro de la teoría del derecho político, en razón de que la soberanía ha sido perfilada como una cualidad del Estado cuyo ejercicio compete a las autoridades estatales establecidas en la Constitución. Expone que, básicamente, esta cualidad del Estado consiste en que las normas dictadas por la autoridad estatal no derivan su fuerza obligatoria de ninguna norma jurídica superior en el orden del derecho positivo y, al mismo tiempo, no están subordinadas a ninguna norma superior en el campo del mismo derecho positivo, sino que están subordinadas a las normas del derecho natural.

Reconoce, sin embargo, que siempre se ha tratado de determinar en qué sujeto o titular reside la soberanía "esencialmente", como lo expresa la Constitución de 1925. En este terreno, prefiere la expresión "la nación", que considera mucho más amplia y profunda que "el pueblo", puesto que la nación corresponde a un cuerpo moral bastante más extenso que el cuerpo elector.

—Se resuelve colocar en el anteproyecto que "la soberanía reside esencialmente en la nación".

—A petición del señor Guzmán, quien ve una falta de vinculación entre los incisos quinto y sexto del número 20 del artículo 1° del Acta Constitucional Nº 3, tácitamente se acuerda explicitar al respecto redactando el inciso sexto en los siguientes términos: "La colegiación será obligatoria en los casos expresamente exigidos por la ley, la cual sólo podrá imponerla para el ejercicio de una profesión universitaria respecto de la cual La ley requiere título".

—Ante una inquietud del señor Presidente, se precisa que el sentido del artículo 11 del Acta Constitucional Nº 3 es el de que no se puede invocar precepto constitucional o legal alguno para interpretar la constitución en términos que vulneren los derechos y libertades en ella reconocidos.

El señor GUZMAN, respecto del artículo 11 del Acta Constitucional Nº 3, considera inconveniente la referencia al "Estado de Derecho", por ser este concepto muy amplio y dar lugar a variadas interpretaciones. O sea —explica— no es claro qué es el Estado de Derecho ni cuándo se vulnera.

Por otra parte, recogiendo una crítica formulada sobre el particular, advierte la necesidad de pronunciarse acerca del régimen democrático o régimen constituido. Pregunta si el patrocinio del establecimiento de la monarquía en Chile, por ejemplo, quedaría comprendido en lo dispuesto por el inciso segundo del referido artículo 11.

El señor ORTUZAR (Presidente) opina que no, si la implantación de aquélla se sugiere por los medios constitucionales y legales, Añade que puede proponerse una reforma constitucional ad hoc.
El señor CARMONA consulta qué sucede si alguien propugna una reforma constitucional para establecer un Estado totalitario o una República socialista.

El señor ORTUZAR (Presidente) dice que desgraciadamente eso no se puede impedir.

El señor GUZMAN piensa que, por el contrario, hay que evitarlo.

El señor ORTUZAR (Presidente) recuerda que el señor Guzmán manifestó que no se podía crear una Constitución rígida, por lo cual le preguntó si se podía atentar contra los derechos naturales y garantías constitucionales. Agrega que la respuesta fue afirmativa. Consulta qué pasaría si el día de mañana, ejerciendo un derecho, se patrocinara un proyecto de ley para sustituir el régimen democrático, o si, por eso, se estaría incurriendo en alguna sanción. Indica que una de las causales de cesación en el cargo es pretender alterar el régimen institucional por medios violentos o distintos de los que establecen la

Constitución y la ley.

Afirma que su deseo no es otro que establecer el régimen democrático en forma tan rígida que, ojala, no vuelva a ser alterado jamás, ni siquiera por medios constitucionales, pero que no ve la manera de hacerlo, salvo que se exija en la Constitución un quórum muy elevado, por ejemplo los cuatro quintos, para introducir modificaciones de esa índole.

El señor GUZMAN señala que la gran diferencia entre la Constitución que se está elaborando y la que regía en el pasado, incluidas las enmiendas que le quiso introducir el señor Alessandri en su proyecto de reforma constitucional, es que la actual no es doctrinariamente neutral ni se limita a exigir el respeto a determinadas medidas, fórmulas o instrumentos para actuar en la vida cívica, sino que adhiere a ciertos principios o valores que estima consustanciales al Estado de Chile, motivo por el cual no es suficiente la tradicional sanción al que propicia alterar el orden constitucional por medios distintos de los establecidos en la Carta Fundamental.

Destaca que aquí se está sancionando a la persona que difunda doctrinas que atenten en contra de estos valores, aun cuando no emplee métodos violentos o sostenga que está tratando de crear conciencia para que, en definitiva, se modifique la Constitución. Estima que, si no se pone un dique muy claro y se expresa en forma nítida que lo que se está sancionando es la difusión de doctrinas, sencillamente se volverá a lo anterior, sin variantes, es decir, a que cualquiera idea se pueda propiciar y difundir siempre que para ello no se use la violencia; incluso a propiciar la idea de la violencia sin emplear la violencia, como lo consigna el criterio de la Constitución de 1925, acentuado por las reformas posteriores, especialmente la de 1971. Afirma que aquí se está cambiando eso.

Respecto del problema concreto planteado por el señor Ortúzar, del parlamentario que presenta un proyecto de reforma constitucional, argumenta que sería preciso estudiar si es admisible y en caso de serlo, precisar qué restricciones tendrá el debate de esa iniciativa, porque si no, en nombre de ese proyecto, determinados ciudadanos se sentirán invitados a formar una corriente de opinión tendente a favorecer el proyecto, que pretende, precisamente, que se considere admisible la difusión de una doctrina que sustente la construcción de una sociedad fundada en la lucha de clases, con lo cual se derrumbaría la base fundamental del régimen constitucional que se está creando.

El señor ORTUZAR (Presidente) expresa que está absolutamente de acuerdo con toda la primera parte de ese planteamiento. Juzga que la conclusión revela que la razón estaba de su parte cuando proponía establecer limitaciones muy severas para impedir que, por la vía de la reforma constitucional, pudieran

destruirse las bases esenciales de la institucionalidad. Cree que si la Constitución no consigna, en forma explícita, una limitación para que un parlamentario no pueda presentar un proyecto de reforma constitucional tendente a modificar el régimen en sus bases esenciales ello sucederá así, a menos que se diga que eso es ilícito o se exija un quórum especial para admitir a discusión ese proyecto.

Destaca que todos los mecanismos jurídicos establecidos para evitar la difusión de doctrinas que tiendan a destruir el régimen democrático tienen validez, y que la excepción sería que el parlamentario presentara un proyecto .de esa naturaleza y que el mismo tuviera cierta difusión. Considera que el único punto concreto que habría que estudiar es hasta dónde se imponen esas limitaciones al parlamentario.

El señor CARMONA indica que sería indispensable establecer un trámite previo para determinar si se puede poner en discusión un proyecto que quiebre las bases esenciales de la sociedad chilena, como el envío del proyecto al Tribunal Constitucional o la convocatoria a plebiscito para ver si el proyecto se somete a discusión en el Congreso Nacional.

El señor ORTUZAR (Presidente) cree que esta materia puede meditarse con calma, porque no es necesario tratarla en el memorándum.

El señor GUZMAN opina que todo el sistema se destruiría si se aceptara a discusión un proyecto de esa índole, porque en torno de él se formaría un debate público y quienes quieran derogar el precepto se sentirían autorizados para respaldarlo y, a través de ese procedimiento, difundir las doctrinas que atentan contra los valores fundamentales.

Hace presente al señor Carmona que fueron muy cuidadosos en no exagerar el conjunto de valores básicos ó inamovibles para la vida institucional chilena, motivo por el cual no quedó comprendido el problema del estado unitario, por cuanto alguien puede legítimamente proponer el estado federal, sin que sea posible considerar que eso atenta contra las bases esenciales de la chilenidad. Estima que no todas las disposiciones del Capítulo I deben declararse irreformables, sino únicamente la contenida en el actual artículo 11 del Acta Constitucional Nº 3, relativa a no permitir la difusión de doctrinas que atenten contra la familia, que propugnen la violencia o una concepción de la sociedad fundada en la lucha de clases. En todo caso, prefiere referir estos conceptos fundamentales a un régimen respetuoso de la libertad y de la dignidad de las personas que "al régimen constituido o a la integridad o funcionamiento del Estado de Derecho".

Advierte que también hay precedentes: la Constitución argentina establece preceptos irreformables.

Ante una observación del señor Carmona, puntualiza que lo relativo a "Estado unitario" no debe quedar incluido en la categoría de norma constitucional irreformable —salvo que se incurra en el delito de separatismo—, porque es una materia sujeta a las evoluciones de la vida social y no sería conveniente ser rígidos en su tratamiento.

El señor CARMONA lee el artículo 89 de la Constitución francesa que, en lo pertinente con el tema, establece que no podrá iniciarse ni proseguirse ningún procedimiento de enmienda constitucional que signifique menoscabo en la integridad del territorio y que la forma republicana de Gobierno no puede ser objeto de reforma.

El señor ORTUZAR (Presidente) estima que deberían incorporarse normas similares en la Carta Fundamental chilena.

El señor GUZMAN recalca que, como el territorio de Chile no está precisado en la Constitución, no cabe aludir a reformas constitucionales que menoscaben su integridad.

El señor ORTUZAR (Presidente) afirma que, aun cuando no figure precepto constitucional en ese sentido, de hecho la integridad territorial es un principio fundamental que existe.

El señor GUZMAN reitera que lo importante para dar eficacia al texto que se elabora es no admitir la reforma constitucional en determinadas materias.

Considera difuso el término "republicano" y piensa que la intención fue contraponerlo al de "monarquía", por lo que no habría inconveniente alguno en declararlo irreformable. Juzga, sí, que el carácter "democrático" es insuficiente por cuanto puede ser interpretado en forma muy variada, pues inclusive los marxistas se disfrazan bajo el nombre de "democracias populares".

Por estimar que el artículo 11 ha calado mucho más hondo sobre el problema, propone sólo mejorar su redacción en su referencia al régimen constituido y a la integridad o funcionamiento del Estado de Derecho.

—Se acuerda encargar al señor Guzmán elaborar un informe sobre La base de las ideas discutidas, cuyas proposiciones serán analizadas por la Comisión en pleno.

El señor GUZMAN opina que la Comisión no puede pretender que los conceptos aprobados por ella tengan una interpretación que no se preste a duda alguna, y advierte que habrá muchos puntos conflictivos, y que precisamente por ello se ha creado un Tribunal Constitucional que resolverá si determinada doctrina atenta contra los valores consagrados.

Manifiesta dudas en cuanto a incluir en el texto constitucional el concepto de "Estado de Derecho" por ser demasiado doctrinario y dar lugar a variadas interpretaciones, aunque reconoce que podría obligar al Tribunal Constitucional a fijar un criterio sobre el concepto y a señalar sus bases, que, en el fondo, todos entienden como la expresión de la juridicidad objetiva e impersonal.

El señor ORTUZAR (Presidente) manifiesta que corresponderá al Tribunal Constitucional configurar esta materia a través de su jurisprudencia, pero estima obvio que se ha pretendido evitar que se atente contra el ordenamiento jurídico.

Aun cuando el tema será estudiado con posterioridad, considera útil dar lectura a las disposiciones que sobre los regímenes de emergencia elaboró la Comisión en su oportunidad, y que difieren de los que figuran en el Acta Constitucional Nº 4.

—Lee los artículos referentes a los casos de emergencia.

(Ver Actas Nº 218 y siguientes)

El señor ORTUZAR (Presidente) recuerda que en lo atinente a la situación de guerra hubo un amplio debate anterior, al término del cual el ex miembro de la Comisión señor Jorge Ovalle propuso considerar como situación de guerra no sólo el ataque exterior, sino también el peligro inminente de él. Al respecto, señala que la ley complementaria o el Código de Seguridad Nacional podrán precisar cuáles serían los distintos casos en que podría tener lugar el peligro inminente de guerra.

El señor CARMONA anota que en lo leído no está comprendido lo que, a su juicio, constituirá el futuro gran problema de las naciones latinoamericanas: la formación de movimientos de liberación, al estilo de los que Cuba ha propugnado en el África.

El señor ORTUZAR (Presidente) advierte que tal posibilidad estaría considerada dentro de la frase "o peligro inminente de éste", refiriéndose al ataque exterior, coincidiendo en que, si hay acuerdo respecto de la idea, se podría mejorar la redacción.

Después de dar lectura a los incisos relacionados con los casos de conmoción interna, advierte que, en la práctica, no se ha variado casi en nada lo que regía en la Constitución del 25.

Señala que el estado de asamblea y el estado de catástrofe —conforme a las disposiciones leídas— podrán ser declarados por el Presidente de la República sin la intervención del Congreso, lo que no sucede con la declaración del

estado de sitio, el cual siempre debe hacerse con el acuerdo del Parlamento, Agrega que, si éste no está reunido, tal declaración podrá hacerla el Primer Mandatario mediante un decreto supremo con la firma de todos los Ministros de Estado, debiendo reunirse el Congreso lo más pronto posible para aprobar, modificar o derogar la declaración hecha durante su receso.

El señor GUZMAN señala que, en lo relativo ala declaración de estado de asamblea, con motivo de una situación bélica, es necesario aclarar que se trata de una guerra exterior, con el objeto de distinguirla de una guerra interna, en la cual procede un estado de sitio. Recuerda que en el Acta Constitucional Nº 4, e1 estado de asamblea está expresamente reservado para el caso de la guerra exterior, por lo cual, a su modo de ver, debe haber concordancia con lo ya aprobado por la Junta de Gobierno.

Sugiere, concretamente, hablar en términos generales de guerra interna o externa y después especificar lo que sucedería en cada caso, debiendo considerarse especialmente que puede haber ataque exterior sin mediación de guerra. Añade que ello es indispensable para salvar las posibles dudas que surjan cuando se haga referencia al ataque exterior o peligro inminente de éste.

Considera importante, por otro lado, especificar que ha de tratarse de un ataque bélico, porque en la forma como está la disposición podría prestarse a dudas, aparte ser extremadamente peligroso dejar en manos de un Presidente de la República la facultad para que, frente a cualquier ataque exterior —dentro de los que podría estimarse el bloqueo económico—, él, por sí solo estime que concurren las condiciones para declarar el estado de asamblea.

Destaca que aquellos países que no son grandes potencias están permanentemente atacados de alguna manera desde el exterior.

El señor ORTUZAR (Presidente) señala que ése fue el espíritu que tuvo la Comisión al introducir el precepto, y lo comprueba el hecho de que había redactado un artículo especial para el caso de la agresión económica o sicológica.

El señor GUZMAN cree necesario distinguir entre términos que aclaran conceptos básicos de aquellos que son mera solución de problemas técnicos, y, en vista de que la expresión "ataque exterior" es de un sentido muy amplio, sugiere decir "ataque exterior de carácter bélico", o agregarle cualquier otro adjetivo.

El señor ORTUZAR (Presidente) estima conveniente consultar con los técnicos la calificación de tal concepto.

—Se aprueba la disposición, quedando entregada la calificación de ataque exterior a los técnicos en seguridad nacional.

El señor GUZMAN cree que, en seguida, habría que resolver si tal facultad queda radicada en el Congreso, o si se la otorga al Senado, considerando que prácticamente han desaparecido las atribuciones del Congreso con la aprobación de las últimas disposiciones. Considera positiva la enmienda en cuanto a que la declaración de estado de sitio no debe ser resorte del Congreso, como lo disponía la Constitución de 1925, sino que debe nacer siempre por iniciativa del Presidente de la República y requerir del acuerdo del Parlamento, situación que es mucho más clara que la que planteaba el antiguo texto constitucional en cuanto a que el Congreso se limita ahora a dar su acuerdo al Jefe del Estado. Advierte que la institución del acuerdo de aquél ha desaparecido prácticamente con el nuevo proyecto, por lo que es conveniente aclarar si por ello se entiende que debe reunir la mayoría de ambas Cámaras —cosa que le parece razonable—, o si se refiere a los acuerdos tradicionales, sujetos a la tramitación de la ley y a los correspondientes mecanismos de insistencias.

El señor ORTUZAR (Presidente) considera que se refiere a que debe contar con la aprobación de la mayoría de ambas Cámaras, como parece ser el camino lógico.

El señor GUZMAN advierte que eso debe ser aclarado, pues, en su juicio, la expresión "con acuerdo del Congreso" no quiere decir "con la aprobación de la mayoría de ambas Cámaras", ya que no hay que olvidar que los acuerdos se tramitan como ley.

El señor CARMONA señala que el artículo 44 de la Constitución de 1925 confirma que se trata de una ley.

El señor GUZMAN hace presente que el número 17 del artículo 72 contiene una norma de carácter especial que prevalece sobre la citada por el señor Carmona, que indujo a confusión por estar mal redactada, situación que se salva con el nuevo texto que se propone. Cree que lo que se debe establecer es que se trata de una medida que adopta el Presidente de la República con acuerdo de la mayoría de ambas Cámaras, o bien, a modo alternativo, con acuerdo del Senado, dada la gravedad de los efectos de la declaración del estado de sitio. Considera que la mejor fórmula consistiría en establecer que, en caso de conmoción interna, el Presidente de la República puede declarar todo o parte del territorio nacional en estado de sitio con el acuerdo de la mayoría de ambas ramas del Congreso.

La señora ROMO observa que no sería una ley, entonces, sino un simple acuerdo.

El señor GUZMAN aclara que la redacción del Nº 17 del artículo 72 era equívoca, porque señalaba que se entendería "como una proposición de ley", en circunstancias de que la tramitación era diferente ya que, desde luego, no había veto.

El señor CARMONA consulta si el Congreso puede modificar la proposición del Presidente de la República, pues se discutió mucho sobre la posibilidad de que postergara la fecha de vigencia del estado de sitio.

El señor ORTUZAR (Presidente), a fin de aclarar las dudas de los integrantes de la Comisión, da lectura a las disposiciones del Capitulo sobre los casos de emergencia, con excepción de las tres primeras.

El señor CARMONA plantea que se produce la impresión de que las referencias a la ley en los preceptos leídos dicen relación a un texto orgánico sobre la materia.

El señor ORTUZAR (Presidente) propone continuar con el artículo 3°, que es el que estaba pendiente.

El señor GUZMAN opina que era extraordinariamente engorroso el sistema consagrado en la Constitución de 1925 para que el Congreso declarara el estado de sitio, ya que la iniciativa en tal sentido, a su juicio, debe ser del Presidente de la República, quien es el encargado de velar por la seguridad y el orden interno del país, y considera muy acertado el proyecto en ese aspecto. Cree que sólo debería exigir-se el acuerdo de la mayoría de los miembros de ambas ramas del Congreso —agrega que habría que determinar si se trata de los presentes o en ejercicio— y que habría que fijar un plazo de tres o de cinco días para que se pronuncien, ante la urgencia que puede existir.

El señor CARMONA propone facultar al Presidente de la República para declarar directamente el estado de sitio hasta por el plazo de diez días, aunque esté reunido el Congreso, y someterlo al criterio de éste a fin de extenderlo hasta por el término máximo de seis meses. Agrega que, si cualquiera de las dos ramas del Parlamento lo rechazara dejaría de regir inmediatamente,

El señor GUZMAN sostiene que carece de interés fijar plazo al estado de sitio, desde el momento en que es prorrogable y sólo se justifica mientras persisten las condiciones que lo originaron. Lo que sí encuentra central es que el Congreso pueda levantarlo en cualquier momento, por acuerdo de la mayoría de ambas Cámaras, posibilidad que echa de menos en el proyecto en consideración.

El señor ORTUZAR (Presidente) objeta que ello significaría debilitar considerablemente la autoridad del Presidente de la República.

El señor GUZMAN juzga fundamental que para la subsistencia del estado de sitio concurran las voluntades del Presidente de la República y de ambas ramas del Parlamento, dado que aquí aparecen envueltos valores demasiado importantes, como el de la libertad personal. En su opinión, para la vida republicana sería mucho más grave que, por la falta de una solución intermedia, el Congreso se viese forzado a acusar constitucionalmente al Presidente de la República si éste abusase en la aplicación del estado de sitio.

Reconoce que la proposición del señor Carmona ofrece la ventaja de permitir al Jefe del Estado, en un momento de urgencia, declarar el estado de sitio sin esperar el transcurso de los días que tomaría la aprobación parlamentaria. En tal caso, cree necesario buscar un mecanismo para que, sin perjuicio de la vigencia inmediata de la medida, se requiera, de todas maneras, el pronunciamiento del Congreso dentro de los cinco días siguientes a su declaración, pero siempre sobre la base, reitera, de que este último la pueda dejar sin efecto en cualquier instante.

El señor CARMONA se declara partidario de no hacer la distinción de si el Congreso se encuentra o no se encuentra reunido para los efectos de la disposición constitucional.

Asimismo, manifiesta ser partidario de un sistema que deje en manos del Presidente de la República la facultad de declarar el estado de sitio por el plazo máximo de diez días, con la obligación, eso sí, de enviarlo inmediatamente como proposición al Congreso, el cual deberá pronunciarse a su respecto dentro de dicho término.

Impugna la idea de no fijarle plazo de vigencia en la Constitución, porque piensa que, la peor imagen que se podría ofrecer al exterior, según los cánones que al presente se aplican al país, sería la derivada de la posibilidad de mantener suspendidas las garantías constitucionales por tiempo indefinido.

En respuesta a una consulta del señor Ortúzar (Presidente), puntualiza que, en el caso de aceptar el proyecto sobre estado de sitio, el Parlamento sólo podría modificar su plazo de vigencia.

El señor ORTUZAR (Presidente) opina que la iniciativa tiene que corresponder al Presidente de la República y que debe haber plazo., No ve dificultad para que aquél pueda decretar el estado de sitio de inmediato, siempre que envíe en el acto el proyecto respectivo al Congreso. Sin embargo, no le parece claro permitir a éste levantar el estado de sitio por su sola voluntad, porque puede suceder que el Primer Mandatario' tenga en el Parlamento una oposición que deje sin efecto esa medida en momentos en que al Ejecutivo le es indispensable para cumplir su obligación de mantener el orden público. A su juicio, dado el esquema institucional que se está elaborando, debe partirse de

la base de que el Jefe del Estado actuará de buena fe. Añade que en último término existirá el mecanismo de la acusación constitucional.
Acepta la sugerencia del señor CARMONA, con la aclaración de que no sea "por 10 días", sino "mientras el Congreso se pronuncie".

El señor LORCA advierte que en el fondo se está generalizando el sistema existente cuando no estaba reunido el Parlamento.

El señor ORTUZAR (Presidente) sostiene que aquél sólo podría enmendar el plazo.

El señor GUZMAN dice estar de acuerdo únicamente en fijar plazo, si se considera requisito necesario, siempre que se aclare que el estado de sitio podrá renovarse por un lapso igual.

Desaprueba la idea de permitir al Presidente de la República decretar esa medida y hacerla operar sin acuerdo del Congreso, y también la de que, aprobada por él, el Parlamento no pueda levantarla por su sola voluntad. Estima que la primera idea, aunque el Congreso deba pronunciarse dentro de cierto plazo, puede implicar dotar al Primer Mandatario de un arma factible de emplearse, llevando la norma al límite del abuso, en forma reiterada, como sucedió en el segundo Gobierno del señor Ibáñez, y no sólo respecto del estado de sitio, sino también de una serie de materias en que bordeó la inconstitucionalidad, si no entró en ella de modo sistemático. Le parece muy grave posibilitar al Presidente de la República decretar el estado de sitio y aplicar de inmediato todas las facultades derivadas de él, que son muy fuertes. Explica que el pronunciamiento del Parlamento demorará varios días; que entre tanto el Primer Mandatario habrá hecho uso de todas esas atribuciones; que, de haber rechazo del Poder Legislativo, a los pocos días el Presidente de la República podrá, imponer nuevamente el estado de sitio y hacer uso una vez más de dichas facultades, y que le será factible aplicar dicho sistema indefinidamente.

Mucho más grave e inconveniente considera el hecho de restar al Congreso la posibilidad de levantar el estado de sitio, porque significa impedirle velar por la forma como el Primer Mandatario usa las facultades emanadas de tal medida. Haciendo resaltar que el Gobierno tiene otros procedimientos para mantener el orden público, explica que el estado de sitio le da atribuciones cuyo mal uso puede tener consecuencias gravísimas para la seguridad de los ciudadanos. Y el riesgo se acentúa —añade— porque los Presidentes suelen sentir amenazado el orden constitucional y su estabilidad; ven actos sediciosos y conspiraciones por doquier, y muy a menudo sienten la tentación de adoptar medidas de peligrosos efectos.

Se declara partidario de que el Congreso, por la mayoría de ambas Cámaras,

pueda dejar sin efecto el estado de sitio, lo cual implica, en su concepto, una manifestación de desacuerdo con la forma cómo el Primer Mandatario ejerce las atribuciones derivadas de tal medida.

El señor LORCA considera monstruoso impedir al Parlamento dejar sin efecto el estado de sitio.

El señor ORTUZAR (Presidente) no comparte ese criterio.

Concuerda en que permitir que el estado de sitio rija de inmediato es más grave que posibilitar al Congreso levantarlo, por la razón que señaló el señor Guzmán en el sentido de que esa medida debe originarse en la confluencia de voluntades del Presidente de la República y el Parlamento. Pero ese mismo argumento lo induce a destacar la gravedad extraordinaria que reviste dar al Poder Legislativo la atribución de levantar el estado de sitio por su sola voluntad con un quórum de mayoría de Diputados y Senadores presentes, lo que a su juicio implicaría dejar entregados el orden público y la tranquilidad social a la voluntad muy circunstancial de una mayoría política que puede formarse en cualquier instante.

Manifiesta que la solución, si se quiere entregar al Congreso Nacional la facultad de poder levantar el estado de sitio en el evento de que el Presidente hiciera mal uso de la atribución, sería fijar un quórum especial.

Hace presente que los mandatarios le atribuyen importancia fundamental a la mantención del orden público y tranquilidad social, y que el peligro de que se excedan en sus atribuciones es menor. Recuerda que, en todo caso, está el mecanismo de la acusación constitucional.

El señor GUZMAN expresa que no tiene inconveniente en aceptar que se fije un quórum calificado para levantar el estado de sitio. Considera que lo importante es que, en la medida en que el Congreso sepa que puede hacerlo, éste se sentirá con más libertad y menos atemorizado para otorgar esa facultad en el momento en que las circunstancias lo requieran y, por otra parte, el Presidente actuará sabiéndose vigilado en su acción.

Señala que el Gobierno de don Jorge Alessandri es la excepción que confirma la regla, y que, en todo caso, demostró que sin recurrir a facultades extraordinarias se puede mantener el orden público. Destaca que todos los demás Presidentes, generalmente, vivieron anunciando conspiraciones, sediciones y complots.

Considera lógico que se pueda levantar el estado de sitio si ambas ramas del Congreso, separadamente, por mayoría de sus miembros en ejercicio, se pronuncian en favor de esa medida. Estima que, en caso contrario, el

Parlamento se negará a otorgarlo o lo hará en forma muy restringida. Observa que, por otro lado, si el Presidente lo está renovando cada cinco o diez días, se producirá en el país un clima de exacerbación permanente, altamente perturbador.

El señor ORTUZAR (Presidente) concuerda con ese planteamiento, ya que, en su opinión, evidentemente todo haría suponer que el Primer Mandatario se ha excedido en sus atribuciones.

El señor GUZMAN sugiere establecer, en la parte relativa a las sesiones del Congreso, que para estos efectos el Parlamento puede reunirse en cualquier momento.

El señor ORTUZAR (Presidente) asevera que la conmoción puede ser de tal naturaleza que el Congreso no se pueda reunir. Explica que ésa es la razón por la cual la Constitución emplea la expresión "reunido".

Pregunta al señor Guzmán cómo resolvería el problema si el Parlamento estuviera impedido de reunirse en razón precisamente de la conmoción interior.

El señor GUZMAN estima enteramente superfluo el hecho de que el Congreso se encuentre o no reunido, porque nunca se ha entendido esta norma en el sentido de que el Parlamento no puede reunirse. Insiste en que, si se fija un plazo breve para que el Congreso emita un pronunciamiento y no lo hace dentro de ese lapso, debe entenderse que el Presidente de la República puede decretar, con la firma de todos sus Ministros, el estado de sitio al margen de que el Congreso esté o no reunido, de que no ha querido o no ha podido reunirse. Cita el caso del Presidente Ibáñez, quien, estando el Congreso convocado por él mismo a legislatura extraordinaria, la clausuró para entender que éste no estaba reunido, y declaró el estado de sitio.

El señor ORTUZAR (Presidente) se declara en total desacuerdo con el señor Guzmán, por estimar que éste está elevando la excepción a la categoría de regla general, y viceversa. Al respecto, puntualiza que la regla general es que la conmoción interior exija de inmediato que el Presidente de la República adopte medidas extraordinarias, y que la excepción es que se haga un uso abusivo de esta herramienta legal. Agrega que los casos de excepción son susceptibles de correctivos, y que, aún más, si éstos no existieran, los males que pudieren derivarse de tales casos de excepción son inferiores a los que provocaría el incumplimiento del Presidente de la República de su deber fundamental: mantener en un momento dado el orden público y la tranquilidad social. Estima que no existe Constitución alguna que impida al Primer Mandatario decretar el estado de sitio en caso de no hallarse el Congreso reunido.

El señor GUZMAN repite que su planteamiento es totalmente distinto, pues prescinde de algo que, a su juicio, es totalmente irrelevante: que esta o no reunido el Congreso. A su modo de ver, el Parlamento siempre está reunido potencialmente, ya que aun cuando no se encuentre materialmente reunido, y dada la rapidez actual de las comunicaciones, puede hacerlo cuando la situación lo requiera. Añade que el hecho de que el Congreso no pueda reunirse por imposibilidad material de hacerlo, se da en la legislatura ordinaria, extraordinaria o no estando convocado a ninguna de ellas.

La señora ROMO dice que la dificultad del planteamiento del señor Guzmán reside en el plazo que fija al Congreso para pronunciarse, durante el cual no está en vigencia el estado de sitio, cualquiera que fuesen las circunstancias.

El señor GUZMAN dice que para ser coherentes, también debería, entonces, entregarse la facultad de decretar el estado de sitio al Presidente de la República cuando el Congreso se encuentre reunido.

El señor LORCA advierte que hay dos puntos que deben tomarse en cuenta para resolver la materia: primero, que el Presidente de la República debe tener facultad para decretar el estado de sitio de inmediato, y segundo, lo engorroso que es el sistema de determinar cuándo el Congreso se encuentra o no reunido.

Opina que se trata de dos aspectos importantes que precisan mayor estudio.

La señora ROMO sugiere que el Presidente tenga facultad para declarar el estado de sitio en cualquier momento, y que cuente con un plazo de tres días para convocar al Congreso.

El señor LORCA estima que de ese modo se concilian las dos posiciones.

El señor GUZMAN aclara que se limitó a expresar su desacuerdo sobre los distingos hechos en cuanto a si el Congreso estaba reunido o no lo estaba, por estimarlo irrelevante. En cuanto a las diversas etapas del proceso, piensa que podrían ser las siguientes: el Presidente de la República decreta libremente el estado de sitio, que puede tener una duración de seis meses, y el Congreso, en un plazo máximo de cinco días, debe pronunciarse al respecto. Advierte que además, puede dejarlo sin efecto con posterioridad, con la votación mayoritaria de los miembros en ejercicio de ambas Cámaras.

—Se levanta la sesión.

ENRIQUE ORTUZAR ESCOBAR,
Presidente

RAFAEL EYZAGUIRRE ECHEVERRIA
Secretario

REPUBLICA DE CHILE

Actas Oficiales de la Comisión de Estudio de la Nueva Constitución Política de la República

SESION 362ª, CELEBRADA EN JUEVES 27 DE ABRIL DE 1978

1. — Prosigue la discusión de los preceptos constitucionales relativos a los estados de emergencia.

2. — Opiniones acerca del sistema electoral y los partidos políticos en el país.

La Comisión se reúne bajo la presidencia de don Enrique Ortúzar Escobar, con la asistencia de sus miembros señores Juan de Dios Carmona Peralta, Jaime Guzmán Errázuriz, Gustavo Lorca Rojas y las señoras Luz Bulnes Aldunate y Alicia Romo Román. Además, especialmente invitados, concurren el señor Guillermo Bruna C., Presidente de la Subcomisión relativa a los partidos políticos y el sistema electoral, y los señores Patricio Barros A. y Jorge Rogers S.

Actúan de Secretario el señor Rafael Eyzaguirre Echeverría y, de Prosecretario, el señor Rafael Larraín Cruz.

El señor ORTUZAR (Presidente) declara, en el nombre de Dios, abierta la sesión.

El señor ORTUZAR (Presidente) hace un resumen de lo aprobado en la sesión de la mañana en relación con los casos de emergencia, considerándose como tales la situación de guerra externa o interna, la conmoción interior y la calamidad pública.

En relación con una consulta de la señora Bulnes, se deja expresa constancia de que también se aprobó una norma que permite prorrogar la declaración de tales estados de emergencia, trasladándose sólo la referencia a la parte que se refiere a la declaración de estado de sitio.

En relación con la declaración de estado de asamblea, da cuenta que el Presidente de la República queda facultado para suspender o restringir casi la totalidad de las garantías constitucionales.

El señor GUZMAN pregunta si las limitaciones al derecho de propiedad incluyen la facultad de expropiar.

La señora BULNES manifiesta que ella entiende que sólo se limita el ejercicio, manteniéndose el derecho.

El señor ORTUZAR (Presidente) expresa que las limitaciones al derecho de propiedad son distintas de la facultad de expropiar, pero podrían dar lugar a una expropiación cuando importan privación de algunos atributos o facultades esenciales del dominio, conforme lo establecido en el artículo 10 del Acta Constitucional Nº 4.

Recuerda que la Comisión hizo una distinción entre lo que era la expropiación —que es la privación del dominio— y lo que eran las limitaciones al derecho de propiedad, no dando estas últimas derecho a indemnización, sino cuando importan privación de cualquiera de los atributos de tal derecho.

Señala que en otro artículo se establece que también darán derecho a indemnización las limitaciones que se impongan al derecho de propiedad cuando importen privación del dominio o de algunos de sus atributos o facultades esenciales.

El señor GUZMAN declara que prefiere esclarecer que se trata de establecer limitaciones al ejercicio del derecho de propiedad, porque de lo contrario se prestaría a equívocos. Añade que si, como consecuencia de esas limitaciones al ejercicio del derecho de propiedad se afecta a algunos de los atributos o facultades esenciales del dominio, habría que indemnizar.

—Así se acuerda.

El señor ORTUZAR (Presidente) señala que el artículo siguiente se refiere al Estado de Sitio y establece que "El Presidente de la República podrá trasladar a las personas de un departamento a otro, o arrestarlas en sus propias casas o en lugares que no sean cárceles ni otros destinados a la detención o prisión de reos comunes; expulsarlas del territorio nacional; suspender o restringir el derecho de reunión y la libertad de opinión; restringir las libertades de asociación y trabajo, e imponer censura a la correspondencia y a las comunicaciones. Podrá también disponer requisiciones de bienes y establecer limitaciones al ejercicio del derecho de propiedad".

El señor GUZMAN cree conveniente eliminar la referencia al departamento y calificar si se hará referencia a la provincia, a un punto o a una localidad.

El señor ORTUZAR (Presidente) consulta cómo se ha entendido en el hecho esa facultad.

La señora BULNES indica que hay jurisprudencia de la Corte Suprema al respecto.

El señor GUZMAN expresa que el fallo de mayoría de la Corte de Apelaciones consistió en que, no existiendo los departamentos, debía entenderse que la referencia estaba hecha a la provincia, y que la facultad presidencial consistía en trasladar a una persona de una provincia a otra, pero que no podría imponerle una residencia fija en un lugar determinado de la provincia, aun cuando tenía facultad para exigirle que mantuviera su residencia en un punto fijo de la provincia pero a elección de la persona afectada.

Se declara partidario de decir "de un punto a otro" siempre que se mantenga la disposición que establece que la medida de traslado deberá cumplirse en localidades urbanas de más de mil habitantes.

El señor ORTUZAR (Presidente) sugiere consignar la expresión "de un lugar a

otro” en la primera parte de la disposición, y luego reemplazar “lugares” por “establecimientos”.

El señor GUZMAN dice preferir la referencia a una unidad geográfica pues, de lo contrario, podría interpretarse en el sentido de que el Presidente de la República pudiera asignar un lugar fijo de residencia, como una manzana una casa, de donde el afectado no podría Salir. Cree que la expresión “punto” es un tanto vaga y sugiere reemplazarla por “localidad”, garantizando que deba ser urbana y de más de mil habitantes.

—Se aprueba la proposición.

El señor GUZMAN expresa sus dudas en cuanto a si en el Estado de Sitio pueden requisarse bienes o establecerse limitaciones al derecho de propiedad, y cree que no hay razón suficiente que lo justifique.

El señor ORTUZAR (Presidente) puntualiza que lo que justifica la disposición es que en caso de conmoción interior o de guerra interna puede ser necesario el ejercicio de esta facultad para abastecer a la población y fue concebida sobre la base de que habría una ley complementaria.

El señor GUZMAN dice no estar convencido de la necesidad de restringir las libertades de asociación y de trabajo y establecer limitaciones al ejercicio del derecho de propiedad que le parecen objetables, y estima adecuada la restricción del derecho de reunión y de la libertad de expresión, garantías que pueden afectar gravemente el orden público en un momento dado. No le merece reparos la censura a la correspondencia y a las comunicaciones, pero se declara partidario de un segundo análisis de tales materias, y de que en un artículo posterior, cuya idea ya está concebida, se faculte la restricción por medio de ley especial de determinados derechos cuando fuere indispensable, pero no como consecuencia necesaria de la declaración de Estado de Sitio, y de que dicha ley se dictara ante motivos que realmente justifiquen el uso de tales facultades pues, de lo contrario, el precepto sería excesivamente amplio y podría ser perjudicial.

Sugiere eliminar la referencia a las libertades de asociación y de trabajo, a la requisición de bienes y limitaciones al derecho de propiedad, y solicita un análisis inmediato acerca de la conveniencia de mantener o de eliminar la censura a la correspondencia y a las comunicaciones, pues dice no tener un juicio acabado al respecto.

El señor LORCA concuerda con el señor Guzmán en considerar excesivo lo que se refiere a la requisición de bienes y limitaciones al derecho de propiedad, y cree que en el Estado de Sitio lo que se justifica es la facultad del Presidente de la República para limitar la libertad personal, y el resto no tendría razón de

ser. Concuerda con el señor Guzmán en que también deberían excluirse las restricciones a las libertades de asociación y de trabajo. Opina que surgen mayores dudas en el caso de la censura a la correspondencia y las comunicaciones, pues la primera tendría implicancia, por ejemplo, en el caso de las personas detenidas,

El señor GUZMAN se declara partidario de mantener el precepto.

—Se suprime la referencia a las libertades de asociación y de trabajo y, además, a la requisición de bienes y a las limitaciones al ejercicio del derecho de propiedad.

La señora BULNES plantea que cuando existe conmoción interna, la autoridad tiene facultad para declarar el estado de sitio, ya que el de catástrofe opera en los casos de calamidad pública, concepto que se refiere a fenómenos naturales. Agrega que, en general, los Presidentes han tenido atribuciones similares, derivadas de la ley de facultades extraordinarias o de atribuciones conferidas a ellos o al Congreso para declarar el estado de sitio, pero que desde 1942 hasta ahora la realidad política ha determinado que esas normas jurídicas se vean sobrepasadas y que el ejercicio de esos poderes haya ido más allá de las disposiciones constitucionales. Recuerda que eso ocurrió con la dictación de la ley 7.200, que violaba abiertamente el Nº 2 del artículo 44 de la Carta Fundamental, y que autorizó la creación de zonas y estados de emergencia ante el temor de un ataque a las costas chilenas durante la segunda guerra mundial.

El señor ORTUZAR (Presidente) acota que ahí procedería el estado de asamblea.

La señora BULNES observa que primero se dictó la ley y que luego vino el conflicto con Japón.

Hace presente que en el Gobierno del señor González Videla se usaron todas estas atribuciones cuando tuvo lugar la huelga del carbón ya que, aparte el estado de sitio, se declaró también el de emergencia; que el Presidente Ibáñez decretó este último en numerosas oportunidades; que el Presidente Alessandri ante las críticas constantes derivadas de la situación en estudio, dictó la ley de Seguridad Interior del Estado y dejó subsistente el estado de emergencia sólo para los casos de ataque exterior, pero que el terremoto de 1960 obligó a incluir las situaciones de calamidad pública; que el Presidente Frei, ante la huelga del cobre que duró seis meses y el problema del Regimiento Tacna, recurrió a la ley de estados de emergencia e interpretó la expresión "calamidad pública" de manera de abarcar el concepto de Conmoción interior; que el Presidente Allende vivió en estados de emergencia, aunque nunca le fue otorgado el estado de sitio; y que el Presidente Pinochet ha debido mantener

una situación de excepción desde el pronunciamiento militar. Piensa que la autoridad, en caso de conmoción interior —advierte que muchas veces puede ser peor que una guerra externa—, a lo mejor requiere de atribuciones que van más allá de las que autoriza el estado de sitio, de manera que tiene dudas ante la posibilidad de dejar sin efecto las facultades que otorga la ley 12.927.

El señor ORTUZAR (Presidente) opina que lo anterior dice relación directa con la idea de si se permitirá decretar zonas de emergencia, porque se trataría de los únicos casos, si lo anterior no ocurre, que tendrán ese carácter. Destaca la conveniencia de determinar hasta qué punto pueden restringirse algunas de esas atribuciones. Reconoce que ahora se autoriza expresamente para efectuar requisiciones y limitar el derecho de propiedad y que ello no existía cuando se produjo el terremoto de 1960.

La señora BULNES señala que aquí el Ejecutivo requeriría autorización del Congreso para decretar el estado de emergencia.

El señor ORTUZAR (Presidente) sostiene que procedería declarar el estado de catástrofe. Agrega que el estado de conmoción interna puede dar lugar a una situación de calamidad pública, de manera que al Presidente le sería posible decretar esta última.

La señora BULNES tiene el temor de que ante una huelga que no es una calamidad pública, la autoridad quede sin facultad para nombrar un jefe militar y decretar la reanudación de faenas.

El señor LORCA opina que este punto es complejo y conflictivo y que sobre él tienen alguna palabra que decir las Fuerzas Armadas, por lo cual propone no llevarlo ahora al memorándum y diferir su discusión para una oportunidad ulterior.

El señor GUZMAN, en discrepancia con este punto de vista, estima que el problema es insoslayable y debe ser abordado de inmediato.

Piensa que, desde luego, debe desaparecer la ley 12.927, porque es inconstitucional e inapropiada. Recalca que la facultad de dictar órdenes o bandos, en la forma genérica en que se encuentra establecida, prácticamente no tiene límite y su carácter jurídico es por demás imperfecto e impreciso. A su modo de ver, como consecuencia de la norma según la cual el Presidente de la República podrá ejercer estas facultades por sí o por medio de las autoridades que señale la ley, ésta debiera facultarlo para nombrar jefes militares a cargo de las distintas "zonas en estado de sitio", las cuales deberían recibir esta denominación específica.

Cree necesario determinar en cada caso cuáles son los derechos susceptibles

de restricción. Se muestra conforme con lo aprobado para el estado de sitio a lo cual sólo desea proponer que se agregue la facultad de restringir la "libertad de locomoción".

La señora BULNES insiste en que las disposiciones en estudio no cubren un caso como el de la huelga del cobre que debió enfrentar el Presidente Eduardo Frei, puesto que exigen la aprobación del Congreso.

El señor GUZMAN arguye que, son tan graves las facultades otorgadas por el estado de sitio, que no puede bastar la sola voluntad del Presidente de la República para declararlo.

El señor ORTUZAR (Presidente), después de señalar que, según el Diccionario de la Lengua, "calamidad" significa "desgracia o infortunio que alcanza a muchas personas", conviene en que, en un momento dado, una paralización de faenas importantes puede representar una calamidad pública para un lugar determinado y quién sabe si para el país mismo.

La señora BULNES hace presente que, si mal no recuerda, cuando se produjeron los sucesos del regimiento Tacna, en 1969, se decretó el estado de emergencia, pero un Ministro de Estado fue acusado constitucionalmente por imponer censura a las radioemisoras. Se pregunta si, en una situación así, podían realmente seguir funcionando las radios del país.

El señor CARMONA asevera que, en la forma en que ha sido despachada, la norma relativa al estado de sitio resuelve una dificultad como la citada. Destaca que antes se decretaba el estado de emergencia a causa de los escollos que había para declarar el estado de sitio.

El señor GUZMAN manifiesta que la solución del problema planteado por la señora Bulnes puede encontrarse en crear un estado intermedio, cuya dictación se dejaría en manos del Presidente de la República, y en determinar qué facultades del estado de sitio se justificarían en él. Piensa que este tercer estado podría ser el de la "defensa contra la subversión latente", que es un concepto bastante amplio, y que dichas facultades, en una primera proposición, podrían ser las de suspender o restringir el derecho de reunión y la libertad de opinión, la de imponer censura a la correspondencia y a las comunicaciones y la de limitar la libertad de locomoción, Le parece que, dotado de tales atribuciones, el Presidente de la República podría conjurar perfectamente una situación de desorden público no extremo.

Advierte que, no obstante, queda en pie el inconveniente de que el Presidente de la República pudiera hacer uso y abuso de facultades tan amplias, sin requerir el acuerdo de nadie. A fin de evitarlo, expresa, podría establecerse que, para el ejercicio de esas atribuciones, el Jefe del Estado deberá operar

necesariamente a través de jefes militares, como lo dispone la ley 12.927.

El señor ORTUZAR (Presidente) recuerda que el artículo sexto del Acta Constitucional Nº 4, que trata del "estado de defensa contra la subversión", establece la facultad de "restringir" la libertad personal, lo cual se traduciría en la proposición del señor Guzmán, en "restringir la libertad de locomoción".

La señora BULNES estima que lo fundamental es que el Presidente pueda decretarlo sin necesidad de autorización del Congreso.

El señor GUZMAN opina que lo básico del estado de emergencia que se crearía entre el de sitio y el de catástrofe radica en que sería de resorte sólo del Primer Mandatario.

Desaprueba el uso de la frase "restringir la libertad personal", por considerarla muy amplia, ya que envuelve incluso la posibilidad de trasladar o la de expulsar del territorio nacional.

Subraya que le satisfaría la consagración de la facultad de limitar las libertades de locomoción, de reunión y de opinión, y de la de imponer censura a la correspondencia y a las comunicaciones, estableciendo la obligación de actuar en ese caso a través de jefes militares, disposición esta última que, a su juicio, podría aplicarse respecto del estado de sitio para el ejercicio de las facultades no relacionadas con la detención, traslado o expulsión de personas.

Concluye sugiriendo decir "libertad de información y de opinión" cada vez que se habla de "libertad de opinión".

El señor CARMONA se declara partidario de mantener la ley 12.927.

El señor GUZMAN sostiene que esa ley, en virtud del número 12° del artículo 44 de la Carta Fundamental, norma que da origen al precepto que analiza la Comisión, es inconstitucional y sólo la práctica la ha aceptado. Explica que ahora se pretende clarificar el panorama para evitar la dictación de leyes que puedan restringir las garantías constitucionales más allá de lo que los referidos estados permiten.

El señor ORTUZAR (Presidente) manifiesta su acuerdo con la razón dada por el señor Guzmán.

El señor CARMONA considera raro hablar de "subversión latente".

El señor GUZMAN sugiere aprobar la proposición y dejar para segunda discusión lo relativo al nombre.

La señora BULNES se declara partidaria de dejar todo para segunda discusión.

El señor CARMONA, como planteamiento general, propone establecer que el Presidente de la República deberá oír al Consejo de Seguridad en cuanto a la adopción de todas las medidas señaladas.

Ante una consulta de la señora Bulnes, dice que mantendría el estado de emergencia consagrado en la ley.

La señora BULNES aprueba esa solución.

El señor GUZMAN estima inadmisible constitucionalizar la monstruosidad jurídica que significa la ley 12.927.

—No se adopta resolución sobre la materia y el debate queda pendiente.

—Se suspende la sesión.

—Se incorporan a la Sala los señores Patricio Barros, Jorge Rogers y Guillermo Bruna.

El señor ORTUZAR (Presidente) expresa que la Comisión ha invitado al señor Guillermo Bruna, Presidente de la Subcomisión relacionada con el sistema electoral y los partidos políticos, y a los señores Patricio Barros y Jorge Rogers, como expertos en materia electoral, porque ha comenzado a considerar lo que podrían ser las características generales del nuevo sistema electoral del país.

Respecto del sistema establecido en la Constitución de 1925, y en la Ley Electoral, más propiamente, piensa que los defectos del sistema proporcional deben corregirse teniendo presente que el propósito del Gobierno y de la Comisión, dentro de la democracia de amplia participación social que se quiere crear, es que en la generación del poder político puedan intervenir tanto los partidos como los sectores independientes en igualdad de condiciones. Precisa que la Comisión no ha pensado en ningún instante en suprimir los partidos políticos, porque ha estimado que ello equivaldría a desconocer el derecho de asociación, consustancial a una democracia, pero sí considera conveniente introducir profundas modificaciones en lo que sería el estatuto legal de estas organizaciones, a fin de corregir los vicios y defectos en que incurrieron.

Cree que el sistema electoral debe reflejar un sentido de igualdad entre estos dos sectores que podrían contribuir a la generación del poder político, los partidos y los sectores independientes, y afirmar, en lo posible, la expresión de las mayorías.

Aclara que las dificultades se le han planteado a la Comisión, más que con la

elección de Presidente de la República y de Senadores, con la de Diputados. Indica que, en el caso de la elección de Presidente de la República, se ha pensado hacerla en votación directa por el pueblo, mediante sufragio universal, y que debe ser elegido el candidato que obtenga la mitad más uno de los votos válidamente emitidos. Agrega que, en el evento de que eso no ocurra, se haría una segunda vuelta entre los dos candidatos que hubieran obtenido las más altas mayorías relativas.

En cuanto a los Senadores —un tercio lo sería por designación o derecho propio—, la elección de los dos tercios, de un total de 45, se haría por colegio escrutador único en toda la República. Hace presente que la primera vez se elegirían 30, y en todo los demás casos 15, ya que el Senado se renovaría por parcialidades.

Informa que don Jaime Guzmán formuló una proposición para que todos los Senadores fueran en una misma lista, por ser nacionales, se ubicarán por orden alfabético o por sorteo, y que cada ciudadano tuviera derecho a ocho sufragios, que no podría acumular.

Pide a los invitados pronunciarse también sobre este punto si creen que puede haber algún problema.

Precisa que a la Comisión le preocupa la elección de Diputados porque el sistema proporcional y la cifra repartidora tenían graves inconvenientes.

Manifiesta que, por otra parte, se ha pensado en un sistema mayoritario y en establecer un colegio múltiple uninominal, de tal manera que cada circunscripción electoral elija un diputado. Dice que la idea, si el sistema no presentara inconveniente es que la, Cámara esté constituida por 150 Diputados y que, en consecuencia, haya 150 circunscripciones electorales.

Solicita a la señora Bulnes complementar un poco más su exposición.

La señora BULNES reconoce que en materia electoral no tiene una experiencia práctica, por lo cual sólo puede aportar elementos de información. Explica que conoce el asunto por libros, por lo que no puede prever los beneficios o inconvenientes de un sistema nuevo qué se trate de introducir.

Señala que sugirió al Presidente de la Comisión no adelantar opinión sobre él sistema electoral en el memorándum que se entregará al Presidente de la República y sólo informar que la Comisión estima conveniente no mantener el sistema establecido en la Constitución de 1925, reemplazándolo por otro que permita, por un lado, uña repartición más justa de las preferencias ciudadanas y, por otro, lograr que el Gobierno cuente con mayoría en el Congreso para gobernar. Dice que en cambio, otros miembros de la Comisión estimaron de su

deber, ante la petición del Presidente de la República y la inquietud que esta materia despierta en la opinión pública, lleva y a, cabo un estudio más completo que culminara en una solución del problema. En este sentido, recuerda que se aceptó la proposición del señor Guzmán relativa a la elección de Senadores por el sistema del Colegio, Único Nacional y que, en cuanto a la de la Cámara, de Diputados, se formularon tres indicaciones: una, del señor Carmona, para establecer la fórmula del Colegio Múltiple Uninominal; otra, del señor Guzmán, que consiste en un sistema mayoritario; a una vuelta, de Colegios Plurinominales, en donde en cada distrito se elegirían dos o tres Diputados, pudiendo los independientes agruparse en listas y resultando elegidos en cada lista, quien obtuviera un mayor número de votos; y una tercera, propuesta por ella misma, basada en el sistema mayoritario alemán de la representación proporcional con un límite, llamado del 5%, porcentaje que, a su juicio, debería elevarse, en el caso de Chile, a 15%.

Reitera la conveniencia de que los técnicos invitados ilustren a la Comisión sobre estas proposiciones.

El señor BRUNA (Presidente de la Subcomisión relativa a los Partidos Políticos y Sistema Electoral) pregunta sobre la razón de aplicar criterios tan distintos en la elección de Senadores y en la de Diputados.

El señor ORTUZAR (Presidente) responde que ello sólo obedece a un motivo pragmático: el sistema electoral aprobado provisionalmente para el Senado ofrece dificultades al aplicarlo a la elección de Diputados.

La señora BULNES insiste, ante una consulta del señor Bruna, en que ella se vio imposibilitada de proponer una solución en esta materia, entre otras razones, porque es previa la configuración del mapa electoral, asunto sobre el cual la Comisión no va a intervenir.

El señor GUZMAN aclara que él no sugirió ninguna fórmula, sino que simplemente se pronunció, en principio, por las sugeridas por otros miembros de la Comisión.

Explica que, dado que los Senadores serán nacionales, es posible llevar a cabo una elección en que prevalezca la personalidad de los candidatos, en que se dé oportunidad al ciudadano para distribuir sus preferencias, con lo cual resultan elegidos quienes obtengan las quince primeras mayorías, con votos propios y no ajenos; no se encasilla al elector en un solo partido, inclinándose por candidatos moderados o de centro, o de centro-izquierda o de centro-derecha; y se evita que un candidato con gran arrastre en el país obtenga muchos votos, provocando, a su modo de ver de manera injusta, la victoria también de cuatro o cinco Senadores en el país. Señala que con este sistema nadie saldría elegido con votos ajenos y por ello estima que el procedimiento tiene varias

ventajas. Hace presente que la situación en la Cámara es distinta por cuanto los Diputados representan una expresión territorial.

Manifiesta su interés en oír la opinión de los invitados sobre el último tema por ser allí donde el sistema presenta mayores complejidades.

El señor BARROS ALEMPARTE expresa que la idea de una elección nacional de Senadores no es nueva y que fue patrocinada por algunas colectividades, pero advierte que no evitaría que elementos marxistas o seudomarxistas pudieran introducirse en las listas si contaran con suficiente arraigo a lo largo del país. Considera atinada la idea por estimar que los postulantes deberán ser figuras de relevancia nacional. En cuanto al número de preferencias, se muestra partidario de que los votantes puedan escoger hasta ocho.

En lo referente a la generación de la Cámara de Diputados, piensa que no debe irse contra la idiosincrasia del país, que en este aspecto es sectorial, y recuerda que en Inglaterra las votaciones se efectúan por distritos muy pequeños. Considera que en Chile podría utilizarse un procedimiento similar, y no estrictamente sobre una base territorial, sino también por el número de habitantes.

Reitera su acuerdo con la elección nacional del Senado, y opina que, en el caso de la Cámara, deberían elegirse las dos primeras mayorías en una elección sectorial.

Piensa que siempre será más conveniente la elección indirecta de Presidente de la República, sobre todo si se considera que no se esta legislando ahora para mantener un determinado sistema de Gobierno, sino para el porvenir, no siéndolo la elección directa, pues se conoce el tremendo impacto que produce la demagogia en el electorado. Añade que para esa elección indirecta, el colegio electoral podría estar formado por el Congreso Pleno y estar integrado hasta por el Tribunal Constitucional, con lo cual, a su juicio, siempre habrá una mejor elección, de lo cual necesita la democracia protegida. Sostiene que el candidato a Presidente de la República debe ser un ciudadano selecto que impacte a quienes lo van a elegir.

Respecto de la posibilidad de que los candidatos a Diputados específicamente figuren en una determinada lista sin patrocinio de los partidos políticos, considera que debieran integrar tales listas en igualdad de condiciones y sin nominación alguna, debiendo a posteriori dar a conocer su ideología política.

El señor ROGERS agradece la invitación de que ha sido objeto y declara que tal vez vaya a causar una desilusión al tratar de salirse del tema estrictamente electoral, especialmente porque todo sistema electoral se funda en ciertas piedras fundamentales colocadas en la Constitución Política. Así, dice que en la

del 25 y en muchas de sus predecesoras existe una piedra básica, que vincula el derecho ciudadano a la inscripción en un registro sin el cual se entre a otra galaxia política.

El señor ORTUZAR (Presidente) aclara que no mencionó la existencia de los registros, porque se los suponía como base del sistema electoral.

El señor ROGERS advierte que sus razones para estar preocupado por lo que considera piedra fundamental está en la vinculación entre el derecho a voto de la ciudadanía y la inscripción de ésta en un registro, porque si no hay inscripción no hay ciudadanos dentro del concepto de la Constitución del 25, el cual emana de la del 33 y de otras anteriores. Agrega que el otro principio importante de la Constitución del 25 es aquel que establece que la decisión electoral se hará en función de la proporcionalidad en la representación de las corrientes y de los partidos políticos.

Advierte que si sobre el tema de la proporcionalidad ha intervenido en la Comisión el señor Carmona, él suscribe todo lo dicho por aquél, por cuanto ambos pertenecían a la Comisión de Legislación de la Cámara cuando se trató el proyecto sobre reforma electoral de que él mismo fue autor.

Estima que toda discusión en torno de regímenes electorales Y sistemas de votación carece de sentido si no se considera que el sistema electoral depende de otra piedra fundamental, cual es si él descansa en un registro preestablecido o si no lo hay, como ha ocurrido con la Consulta Nacional del 4 de enero, en que el registro se elabora el día de la elección por quienes se presenten a votar, sistema que se ha aplicado en América pero nunca antes en Chile.

Expresa que el precepto de la Constitución de 1925, que vincula el derecho de sufragio a un registro que determina la calidad de ciudadano de quien esté inscrito en él. no es original de ese texto constitucional, sino que tuvo origen en otra disposición, derogada a] momento de entrar en vigencia la nueva Carta y que venía del texto de la Constitución de 1833, pues el de la Carta de 1925 era el que establecía el voto censitario, Ese precepto —continúa diciendo— que fue derogado por la Constitución de 1925 establecía que "se entienden ciudadanos electores los que figuran en el registro electoral", lo que hace suponer que el registro electoral existía, y el precepto de 1925 que establecía la votación censitaria, también estaba concebido sobre la base de un registro.

Agrega que el artículo original de la Constitución de 1833 establecía lo siguiente: "Son ciudadanos activos con derecho a sufragio: Los chilenos que habiendo cumplido veinticinco años, si son solteros, y veintiuno, sin son casados, y sabiendo leer y escribir, tengan algunos de los siguientes requisitos:

"1. Una propiedad inmueble o un capital invertido en una especie de giro o industria, El valor, de la propiedad inmueble o del capital se fijará para cada provincia de diez en diez años por una ley especial.

"2. El ejercicio de una industria o arte, o el goce de un empleo, renta o usufructo, cuyos emolumentos o productos guarden proporción con la propiedad inmueble o capital de que se habla en el número anterior".

Dice que, a continuación, venía el artículo redactado por don Mariano Egaña, que establecía:

"9°. Nadie podrá gozar del derecho de sufragio sin estar inscrito en el registro de electores de la Municipalidad a que pertenezca, y sin tener en su poder el boleto de calificación tres meses antes de las elecciones".

Informa que la Carta Fundamental anterior, la de 1828, no hacía referencia al Registro pero sí lo consignaba la de 1823 en los siguientes términos:

"Artículo 11. Es ciudadano chileno con ejercicio de sufragio en asamblea electoral todo chileno natural o legal que, habiendo cumplido 21 años o contraído matrimonio tenga alguno de los siguientes requisitos:

"6° Todos deben ser católicos romanos, si no son agraciados por el Poder Legislativo; estar instruidos en la Constitución del Estado; hallarse inscritos en el gran libro nacional, y en posesión de su boletín de ciudadanía, al menos desde un mes antes de las elecciones".

En seguida, alude al artículo 14 de la Constitución de 1822, que lleva la firma de Bernardo OHiggins que determina quienes son ciudadanos pero que no hace referencia a registro alguno.

Dice haber hecho esa secuencia histórica para que se entienda que dentro del concepto de votación, sobre todo en el de la censitaria, el derecho de sufragio era un honor que se alcanzaba luego de acreditar determinados requisitos, y que ese logro de los requisitos exigidos tenía su perfección en un registro que, primero, se llamó Gran Libro, el año 1823; luego. Registro de Electores y, a partir de 1833, recibió la denominación que conserva hasta hoy día.

Dice tener la preocupación obsesiva de que en la reforma constitucional que está elaborando la Comisión pudiera quedar desvanecida o borrada la idea del registro electoral, y cree que si el registro se hace mediante el uso de computadoras, el que maneja el computador maneja la elección. Declara no temer a establecer cortapisas al sufragio y de que fuera una selección la que tuviera derecho a él, y ello nace del hecho de haberse hecho carne y sustancia en él ciertas reflexiones surgidas de la conversación sostenida con grandes

hombres de Chile a quienes conoció en diversas circunstancias, Recuerda que don Francisco Bulnes Correa le comentó en una oportunidad que se destruiría la esencia de la democracia chilena si se eliminaba el cohecho, el cual produce cierto tipo de selección previa de los candidatos o una aristocracia que permitiría la subsistencia del sistema. Señala que las personas se interesaban en formar cajas electorales y en llegar al Congreso por el honor de ser elegidos y no con la finalidad de servir a determinados intereses económicos.

No le asustan las cortapisas que puedan imponerse al derecho de sufragio ni que un tribunal independiente llegue a cancelar una inscripción, pero le causa pavor que no exista una inscripción cancelable, lo que ocurriría si la futura Constitución suprime los registros.

El señor ORTUZAR (Presidente) aclara que la Comisión no ha considerado la adopción de esa medida.

El señor GUZMAN encuentra muy interesante lo señalado por el señor Rogers, porque, si bien no se ha tocado el tema y, por lo tanto, no se ha propuesto la eliminación de los registros, nadie ha propugnado tampoco su mantención. Expresa que la única ventaja de la inexistencia de un registro electoral sería la dificultad para controlar el voto de la ciudadanía y una posible mayor concurrencia a las urnas. Le impresionó mucho el número de personas que votaron el 4 de enero, con una abstención muy baja en el universo posible.

El señor ORTUZAR (presidente) informa al señor Rogers que la Comisión, en todo caso, aprobó un artículo que crea un padrón electoral y que dispone que la ley determinara el organismo autónomo que lo tendrá a su cargo y la forma como se realizarán los procesos eleccionarios.

El señor ROGERS expresa que, al parecer, no ha logrado ser claro en un punto.

Expone su convicción de que el derecho de propiedad, aún consagrado en forma destacada y en uno de los primeros artículos de la Carta Fundamental, habría sido letra muerta si don Andrés Bello no le hubiese dado la garantía y la perfección de su registro en el Conservador de Bienes Raíces, Si un derecho se perfecciona y se prueba por la inscripción en un registro único, dice, ése es un derecho que subsiste.

Afirma que, de manera análoga, el derecho electoral estará perdido en la misma medida en que la Comisión, violentando una tradición constitucional de ciento cincuenta y cinco años, borre de la Carta Fundamental el concepto de que quien está inscrito en el registro es ciudadano y quien no lo está no es ciudadano.

El señor BARROS ALEMPARTE apunta que el señor Rogers ha sido mal

informado si se le ha dicho que ésa es la intención de la Comisión.

El señor ROGERS replica que a esa conclusión lo lleva el propósito de la Comisión de hacer una Constitución definitivamente nueva, teoría con la cual nunca ha comulgado, ya que es partidario de una reforma selectiva de la Carta. A mayor abundamiento, procede a leer el artículo 14 del anteproyecto ya elaborado, a fin de recalcar que en él ni se nombra el registro ni tampoco se vincula a su existencia el derecho de sufragio.

El señor ORTUZAR (Presidente) aduce que en el artículo 18 del mismo anteproyecto —que también procede a leer— se alude al padrón electoral.

El señor ROGERS objeta que, en ese caso, quien controle ese padrón, quien sepa poner "luz verde" o "luz roja" a la inscripción en ese padrón, será quien controle las futuras elecciones en Chile.

El señor ORTUZAR (Presidente) hace hincapié en que la ley determinará la forma en que se organizará el padrón.

El señor BRUNA recuerda que, cuando se discutió y aprobó toda la preceptiva atinente a la ciudadanía —en 1976, si la memoria no lo traiciona—, se quiso hacer una distinción entre la calidad de "ciudadano" y la de "ciudadano elector". Añade que, sobre esa base, el precepto leído por el señor Rogers está destinado a definir la calidad de "ciudadano" y la norma leída por el señor Presidente tiene por objeto definir la calidad de "ciudadano elector".

El señor ROGERS ofrece darse por convencido inmediatamente si se le lee algún artículo del anteproyecto que diga exactamente lo mismo que la Constitución actual, esto es, que la calidad de ciudadano queda vinculada a la inscripción en el Registro Electoral.

Dice que la opinión que ha manifestado no deriva del texto preciso, que sólo en esta oportunidad ha logrado conocer, sino del rumbo que advertía en los trabajos de la Comisión y, sobre todo, reitera, de su convicción de que la tendencia a la sustitución total de la Constitución no puede sino traducirse en el resultado indicado.

Comenta que no deja de parecerle una paradoja extraordinaria el hecho de que, bajo un Gobierno en el cual hay personajes que abominan del sufragio universal —como el señor Jarpa, para nombrar uno—, se esté por un sufragio "ultrauniversal", como que a la persona ni siquiera se le exige inscripción en un registro.

El señor ORTUZAR (Presidente) cree que el señor Rogers está insistiendo innecesariamente en este punto, puesto que hay coincidencia entre su

pensamiento y el de la Comisión. Indica que, si hay alguna imperfección en el lenguaje empleado en las disposiciones aprobadas, obviamente, se corregirá en su oportunidad.

El señor ROGERS estima poco todo el énfasis que sea dable poner en subrayar la tremenda desventaja que hay en eliminar la vinculación entre el registro y el voto o derecho de sufragio, es decir, en salirse del texto de la Constitución de 1925, que no es sólo de 1925, sino que tiene tras de sí una tradición de ciento cincuenta y cinco años.

Declara estar convencido de que, el día que se sancione como Constitución el texto que ha leído, la interpretación sostenida por la Comisión quedará derrotada ante el texto preciso aprobado por ella.

El señor ORTUZAR (Presidente) explica que en el texto definitivo se reflejarán los mismos términos señalados por el señor Rogers, dado que no puede existir duda alguna de que sólo ejercerán el derecho de sufragio quienes aparezcan inscritos en el padrón.

El señor ROGERS reconoce que, en tal caso, no cabe discusión entre él y el señor Presidente.

El señor ORTUZAR (Presidente) echa de menos, en cambio, que el señor Rogers no se haya extendido hasta ahora sobre la parte novedosa de su exposición, en la cual había puesto el mayor énfasis inicial, hasta el punto de desarrollar un análisis retrospectivo, histórico, de la disposición constitucional. Mucho le agradecería, por lo tanto que diese a conocer si es partidario de poner cortapisas al derecho de sufragio o si, por lo contrario, se inclina a mantener el sufragio universal.

El señor ROGERS considera que la importancia del padrón hay que medirla en función de la experiencia de quienes han sido candidatos o servido a las órdenes de candidatos, la cual revela que ir sin registro a una elección abre la posibilidad de la suplantación.

El señor BARROS ALEMPARTE afirma que el registro electoral dio lugar a la comisión de las mayores adulteraciones, suplantaciones y sinvergüenzuras, que finalmente desembocaron en un plurisufragio.

El señor ROGERS estima, no obstante, que con el registro las suplantaciones son detectables y comprobables.

El señor BARROS ALEMPARTE cree que ello es posible sólo con posterioridad al acto eleccionario.

El señor ROGERS afirma que esa situación no se produce cuando hay un director inteligente.

El señor BARROS ALEMPARTE, antes de abandonar la Sala, reitera su desacuerdo con la forma de plantear el problema del registro electoral hecha por el señor Rogers y concluye sus observaciones manifestando que entró a una materia propia de la mecánica electoral, que no corresponde a la Comisión de Reforma Constitucional.

El señor BRUNA hace resaltar que la Subcomisión, aprobó la existencia de un padrón automático, sistema distinto del existente en la Ley de Elecciones, que era permanente y requería la concurrencia del candidato a ciudadano a solicitar su inscripción.

El señor ROGERS señala que hay una diferencia abismante entre su posición, que se basa en el padrón concebido por don José Maza, y la del señor Bruna. Recuerda que el señor Maza estableció en su Ley de Inscripciones Electorales que a medida que se fuesen inscribiendo los ciudadanos debían publicarse en la prensa las nuevas inscripciones, lo que permitía detectar y denunciar las dobles inscripciones, las suplantaciones, etcétera. Destaca que el padrón de que habla el señor Bruna es muy perfecto en la cuestión administrativa, pero terriblemente imperfecto en lo referente a las garantías constitucionales, y recuerda que mientras hubo un director talentoso y de vocación como don Ramón Zañartu —indica que muchas veces fue su antagonista— no se dio lo de las dobles inscripciones, las que sólo se produjeron cuando funcionarios incompetentes llegaron a dirigir el Registro Electoral.

Reconoce, sin embargo que se trata de un problema en el que la Constitución no puede ocuparse.

Recomienda mantener los conceptos esenciales del registro electoral de la ley del señor Maza y el precepto constitucional de que hizo mención, por estimar que suprimirlos implicaría llevar al país a una tragedia, y concluye afirmando que el padrón defendido por el señor Bruna es meramente estadístico, no da garantías a los ciudadanos e impide reclamar y saber quiénes están inscritos y quiénes no.

El señor ORTUZAR (Presidente) pide al señor Rogers decir algo sobre el sistema electoral en los aspectos que interesan a la Comisión.

Explica que ésta consideró la existencia de un padrón y que la forma de contemplarlo quedaría entregada a la ley.

El señor ROGERS opina que debe estar en la Constitución, como lo ha estado desde hace 155 años, pues de lo contrario será un registro estadístico y el

dueño del padrón será el dueño de la elección.

Expresa que terminará su exposición con un pronunciamiento sobre problemas de cómputo o de otros preceptos de carácter electoral, respecto de lo cual su opinión puede ser de alguna utilidad.

El señor ORTUZAR (Presidente) le consulta si al acordarse el sistema mayoritario habría que desechar el proporcional.

El señor ROGERS responde afirmativamente.
Opina que la votación para elegir Presidente de la República no puede seguir siendo directa, ya que eso sería de trágicas consecuencias, y hace notar que hoy día se usa la votación indirecta en todos los países civilizados del mundo. Manifiesta que en una publicación que espera vea la luz, llega a decir que, si eso ocurriera, Allende volvería con otro nombre; que gracias a la elección indirecta de Francia, en 1946, llegó un De Gaulle; y que sólo la elección indirecta en Estados Unidos le permitió ser Presidente al General Eisenhower.

—Lee, a continuación, parte de un capítulo de un libro que tiene en preparación en el que transcribe opiniones del señor José Maza:

"X. — ALLENDE ¿VOLVERA?

POR ELECCION DIRECTA DE UNICA INSTANCIA ¡CIERTAMENTE! EN ELECCION INDIRECTA DE SEGUNDO GRADO ¡NUNCA MAS!

"Joven diputado: siéntese aquí cerca, que me he propuesto hacerle, una pregunta. Sé que está Ud. terriblemente acongojado por el desenlace de esta campaña presidencial (1952) a tres candidatos (General Ibáñez, Arturo Matte y Pedro Enrique Alfonso). Alguien me transmitió su apreciación de que "cualquiera de los dos perdedores (Matte y Alfonso) por sus probadas aptitudes habría "sido un Lujo de Presidente para cualquier país del mundo". De allí mi pregunta: ¿qué opinión le merece a Ud. el precepto constitucional que obliga a la elección directa del Presidente de la República, por la masa de los electores? El sufragio directo ¿se inclina realmente en favor del más capacitado para gobernar? Dos estadistas han sido derrotados por un postulante que sólo ofrecía "una escoba…" por todo programa de gobierno. Le extraña que sea José Maza quien critica "la Constitución de José Maza" ¿no es cierto? Pues precisamente por eso lo he llamado; porque Ud. es mi amigo y es tan apasionado como yo en los problemas de reformas políticas; ya estoy viejo, y terminando mi carrera política; Ud. recién empieza. No alcanzaré yo a ver los perniciosos resultados que la Constitución de 1925 —que la gente me atribuye— está destinada a producir para Chile, en la línea larga, por haber reemplazado las sabias disposiciones de 1833, que establecían la elección "indirecta", a través de "electores de Presidente", como en los Estados Unidos,

según el modelo invariablemente copiado por nuestros antiguos constituyentes.

"Ahora sería inoportuno que Ud. publicara esto que voy a confiarle, pero puede Ud. usarlo cuando todos los constituyentes del 25 estemos en el otro mundo.

"La estricta verdad es que yo no quería por motivo alguno que nos apartáramos del bien probado arquetipo norteamericano, pero Don Arturo (Alessandri) en ésta como en muchas otras cosas me quebró la mano. El era el Presidente a quien los militares lo habían repuesto para gobernar sin Congreso y con poderes omnímodos.

"Hice yo lo que pude por salvar la elección "indirecta" que había funcionado tan correctamente como en los Estados Unidos. Las "Convenciones" norteamericanas no están hechas para que triunfe el más extremista y el más demagogo. Las negociaciones que se hacen en los pasillos de las Convenciones y sobre todo las "elecciones primarias" celebradas para elegir los "delegados", sirven de "colador". Para aunar el mayor número de voluntades es preciso que los bandos y las postulaciones sacrifiquen a los más violentos en aras de un moderado que armonice. En Estados Unidos podrán elegir hasta un "predicador", como Woordrow Wilson, buscando al más químicamente "puro". En Chile triunfará siempre por la elección directa, el más violento y el más demagogo de entre los postulantes. Es el criterio por que se guía la masa. En cada Partido buscarán al más demagogo como candidato, por su demagogia, es decir por sus defectos y no por sus cualidades.

"Esto que le preocupa a Ud. que haya triunfado ahora el símbolo de una "escoba" y las patadas de "el caballo…" sobre los méritos y el programa de dos verdaderos estadistas, es solamente un comienzo. Con el andar del tiempo será mucho peor. En Chile se van a elegir como Presidente a sujetos que valgan mil veces menos que "el caballo Ibáñez…"" que, por lo demás, tiene mucho más condiciones que las que Ud. —en su juventud e inexperiencia— le atribuye Ahora ha sido electo Ibáñez porque es el más demagogo de los tres postulantes pero en el futuro cuando nos dejemos llevar por la pendiente de la demagogia, Ibáñez a su vez va a resultar un lujo de Presidente al lado de aquellos que a Ud. le tocará conocer. Para entonces yo ya habré partido, pero si Ud., que es tan adicto a las "reformas" políticas, tiene alguna vez la oportunidad de intervenir, no se olvide de buscar la rectificación de "la Carta de José Maza", en este punto, "por pedido de José Maza".

"¡Si yo le contara cuánto me esforcé por que don Arturo no hiciera ésta, y algunas otras barbaridades en la Constitución de 1925! Pero él me la ganaba siempre. Además, él personalmente —Ud. lo sabe— era, además de un gran estadista, todo un caudillo con ribetes harto demagógicos: no habría sido él quien se hubiera dejado cerrado el camino de retorno a la Presidencia, cuyos

vericuetos conocía mejor que ningún otro. Pero guárdeme el secreto hasta que yo no me haya muerto. Lo he llamado porque lo conozco a Ud., y para dejarle este encargo que es el que más me pesa en mi conciencia de político".

(Palabras casi textuales del Senador don José Maza al autor de este libro, quien hacía entonces sus primeras armas como Diputado, y era ferviente admirador del prestigioso constitucionalista, el que le invitaba frecuentemente a hacer uso del derecho, reglamentario, de sentarse a su lado a charlar, durante la "hora de incidentes" del Senado, la que no siempre suscitaba el interés del inminente politicólogo chileno)".

El señor ORTUZAR (Presidente) consulta la opinión del señor Rogers sobre qué sistema preferiría de llevarse a cabo una eventual elección indirecta: el de los electores o el de un cuerpo electoral previo.

El señor ROGERS hace mención del sistema electoral implantado en Francia en 1946, ya desaparecido en ese país, pero subsistente en Alemania Federal y en Brasil, que consiste en congresales y representantes regionales, estos últimos elegidos por las regiones en votación popular, directa y ordinaria. Puntualiza que si le correspondiera elegir entre combinar la elección indirecta sobre la base de congresales y representantes regionales o el antiguo sistema de electores, se inclinaría por el sistema tradicional, que es el imperante en Estados Unidos y que en Chile casi alcanzó a durar cien años Reafirma que es partidario de restablecer el sistema de los electores porque es el que Chile conoció, porque está vinculado a la tradición, porque no hay motivos para arrepentirse de haberlo aplicado y porque los partidos políticos necesitan no sólo distribuir cargos parlamentarios y administrativos, sino también realzar los verdaderos valores o personalidades regionales, quienes podrían convertirse en electores integrados a "colegios electorales" que ahora serían más amplios que los establecidos en la Constitución de 1833.

Ante una consulta del señor Ortúzar (Presidente), acerca de los sistemas electorales propuestos para el Senado y para la Cámara de Diputados, se declara terminantemente contrario a mezclar un "Congreso Termal", o de designación superior, con un Congreso elegido. Sostiene que el Congreso o es elegido por sufragio enteramente o es enteramente sintético; que la mezcla de lo sintético con lo básicamente democrático es explosiva y termina en una revolución destructiva; que la Constitución que establezca tal sistema se transformará en "maldita"; y que la convivencia entre los mandatarios elegidos a la luz pública y los "execrables" oficialistas se hará imposible.

En cuanto a la mecánica electoral, hace presente que no teme tanto al voto como a la designación de los candidatos. Al respecto, cita una opinión del señor Rafael Luis Gumucio: la designación de candidatos por las directivas de los partidos políticos matará la política y la democracia. A su juicio, un partido

cuya directiva designa los candidatos es un partido nazi, burocrático. Sin embargo, agrega que este procedimiento no lo estableció la Constitución, sino que fueron las directivas partidistas las que, mediante sucesivas reformas de la ley electoral, adquirieron ese monopolio político. Por ello, asevera que el monopolio de las directivas políticas no es problema constitucional, sino que es una martingala de la ley que se deshace de una plumada por otra ley.

El señor CARMONA pregunta qué opina el señor Rogers acerca del sistema para elegir los Senadores.

El señor ROGERS se declara partidario del colegio único por estimar que permitirá seleccionar en mejor forma a los integrantes de la Cámara Alta, y recomienda no temer al hecho de que una personalidad relevante permita la elección de otros candidatos, por cuanto las personas son transitorias y lo que vale son las tendencias ideológicas y las ideas que sustentan.

—Se levanta la sesión.

ENRIQUE ORTUZAR ESCOBAR,
Presidente.

RAFAEL EYZAGUIRRE ECHEVERRIA
Secretario.

REPUBLICA DE CHILE

Actas Oficiales de la Comisión de Estudio de la Nueva Constitución Política de la República

SESIÓN 363ª, CELEBRADA EN MARTES 2 DE MAYO DE 1978

1. — Análisis del programa de trabajo de la Comisión.

2. —Continúa el debate respecto de la preceptiva constitucional de los regímenes de emergencia.

La Comisión se reúne bajo la Presidencia del señor Enrique Ortúzar Escobar y con la asistencia de los señores Raúl Bertelsen Repetto, Juan de Dios Carmona Peralta, Jaime Guzmán Errázuriz, Gustavo Lorca flojas y la señora Luz Bulnes Aldunate.

Actúan de Secretario, don Rafael Eyzaguirre Echeverría y, de Prosecretario, don Rafael Larraín Cruz.

El señor ORTUZAR (Presidente) declara, en el nombre de Dios, abierta la sesión.

El señor ORTUZAR (Presidente) da a conocer que en una conversación tenida por él con el Presidente de la República, en el Casino de Oficiales de Carabineros, éste le manifestó la inconveniencia de que la Comisión esté trabajando "full time", de manera urgida, y que, si era necesario, se podría ampliar el plazo original, que sólo era tentativo.

Señala que, frente a tales circunstancias, confeccionó una lista de las materias pendientes, que incluye las siguientes: regímenes de emergencia; Tribunal Constitucional; Fuerza Pública, Consejo de Seguridad y concepto de "seguridad nacional"; Gobierno y Administración Interior (municipalidades); Sistema Electoral y de Partidos, Tribunal Calificador y Elección de Presidente de la República; Orden Público Económico, facultades económicas al Presidente de la República y pago al contado de las expropiaciones; profesionalización de la Administración Pública y normas generales sobre la Administración del Estado; Tesorería; tramitación de la ley; reforma constitucional; tratados internacionales; algunas inhabilidades parlamentarias; facultades de superintendencia de la Corte Suprema en relación con los Tribunales Militares; régimen de transición y el estudio del artículo 11, inciso segundo, del Acta Constitucional Nº 3.

Indica que, en razón de ello y habida consideración al hecho de que muchos de esos temas no dependen exclusivamente de la Comisión, la Mesa sugiere solicitar una ampliación del plazo a noventa días, como máximo, y tratar de no exponerse a pedir una nueva prórroga. Estima que la ampliación del plazo sería fácil de explicar ante la opinión pública, haciendo presente, además, los requerimientos de informes a organismos técnicos efectuados por la Comisión y que aún no han sido recibidos por ésta.

El señor CARMONA se declara contrario a la idea de pedir por el momento la prórroga, porque lo solicitado por el Presidente de la República son sólo las bases fundamentales de un anteproyecto —que después serán tramitadas al Consejo de Estado— para lo cual, a su juicio, hay material suficiente.

El señor ORTUZAR (Presidente) considera que, en la medida en que el trabajo

de la Comisión sea más acabado y completo, será mejor, pues si las bases no son precisas y totales, se incurrirá en un incumplimiento evidente.

El señor CARMONA concuerda en que lo relativo al régimen de transición sea el tema que mayor tiempo demande; pero, al mismo tiempo, piensa que la Comisión será objeto de críticas por creerse que ella está "cocinando" totalmente el proyecto de nueva Constitución, por lo cual considera más conveniente entregar las bases, inclusive éstas, con algunas alternativas.

El señor ORTUZAR (Presidente) estima que las bases deben comprender los aspectos fundamentales de cada capítulo.

El señor BERTELSEN coincide con que el memorándum sólo debería contener las bases fundamentales de la nueva Constitución, que son diferentes de un articulado de la misma, en lo cual cree que ha estado trabajando la Comisión, aun cuando no sujeta a un texto determinado. No ve inconveniente en que, respecto de determinadas materias, se intente desde ya una redacción, y en que, si algunos puntos no son alcanzados a tratar, éstos queden pendientes hasta la redacción definitiva. Precisa que ya estaría despachado, por ejemplo, lo relativo al Tribunal Constitucional y al Congreso Nacional, sin que haya necesidad de entrar a un detalle minucioso.

El señor GUZMAN dice que es preciso partir de la base de que la Comisión lleva cinco años trabajando en el anteproyecto de nueva Constitución, de manera que lo que salga a la luz pública será tomado como el fruto del trabajo realizado en ese lapso, en el cual, lógicamente, tienen mayor responsabilidad quienes han estado en la Comisión desde el comienzo, aun cuando el trabajo compromete a todos por igual.

Sostiene, en defensa de quienes han integrado la Comisión desde el principio, que no obstante las dificultades para concretar ciertas ideas que el tiempo ha ido plasmando, ya se está muy cerca de finalizar el trabajo, por lo que un lapso breve podría dejar una sensación de vacío mucho mayor que el que en realidad existe, como también podría permitir culminar una labor que requiere de pequeños toques de precisión necesarios para delinearla con acierto.

En su opinión el Primer Mandatario no ha solicitado un memorándum con las bases de la nueva Carta Fundamental, pues eso corresponde a la petición original a la Comisión y a lo que se ha ido diseñando en documentos emanados de la Presidencia, corno el que dirigiera a la Comisión en el mes de noviembre, o a lo dicho en discursos públicos, el último de los cuales fue el de fecha 5 de abril, donde anuncia que ha solicitado a la Comisión proposiciones de ideas precisas para todo el futuro texto constitucional, a partir de los lineamientos que constan en el oficio de noviembre pasado, para ser presentadas al Consejo de Estado.

A su juicio, lo que despache la Comisión tiene que ser el elemento de discusión fundamental, para el Consejo de Estado y, eventualmente, para la opinión pública, si es que el Gobierno acuerda entregar el trabajo a su discusión. Agrega que, por eso, para juzgar un proyecto constitucional interesan fundamentalmente las fórmulas precisas que se sugieran en su contenido. Aunque hay aspectos meramente técnicos que no interesan tanto como aquellos más profundos, en algunos casos hay que llegar inclusive al detalle para establecer con claridad la separación de dos situaciones, como ocurre frente a la imposibilidad de que un dirigente sindical sea elegido parlamentario o de que tal inhabilidad afecte a quienes hayan ejercido ese cargo hasta cuatro años antes de la fecha de la elección. Reitera que lo fundamental es entregar un memorándum que, sin entrar a la redacción del articulado mismo, dé un margen de ideas preciso respecto de todo el texto constitucional.

A su parecer, serán las próximas sesiones las que determinarán si el trabajo saldrá con la debida oportunidad o no. En todo caso, se declara partidario de determinarlo pronto, porque el ritmo de actividad de seis sesiones semanales imposibilita toda otra actividad, si es que se prolonga demasiado. Propone despachar el memorándum en el plazo fijado a un ritmo de seis sesiones semanales y, de no Ser posible esto, reducirlas a cuatro y solicitar formalmente ampliación del plazo a sesenta o a noventa días. Advierte, sí, que concuerda con la segunda alternativa, pues, al igual que el Presidente de la República, piensa que la rapidez del ritmo de trabajo lleva al cansancio de los miembros de la Comisión, quienes muchas veces se ven obligados a adoptar un acuerdo para no prolongar más una discusión, en circunstancias de que hay materias que requieren de una atención minuciosa, como son las relativas a los regímenes de emergencia, seguridad nacional, y otras. Considera preferible exponerse a la crítica de la opinión pública como consecuencia de solicitar una ampliación de plazo, que hacer un trabajo en forma oportuna, pero impreciso en su contenido.

A su juicio, es atendible el argumento dado por la Mesa en favor de la postergación del plazo, en el sentido de que la Comisión ha solicitado, respecto de algunas materias de importancia, determinados informes a organismos técnicos que aún no se los han hecho llegar, por lo que ha optado por posponer su tratamiento hasta contar con ellos. Añade que esta justificación da una imagen de seriedad a la opinión pública, sobre todo por tratarse de un lapso breve, de no más de sesenta o noventa días.

El señor ORTUZAR (Presidente) observa que casi todos los conceptos de una Constitución son básicos, ya que un texto semejante tiene ese carácter por esencia, de manera que sólo podrían omitirse algunos puntos. Plantea que, por lo tanto, sería imposible despachar todas las materias pendientes en el curso de esta semana.

La señora BULNES concuerda con los señores Carmona y Bertelsen en el sentido de la inconveniencia de pedir una prórroga, y se declara partidario de entregar sólo ciertos principios.

El señor LORCA opina que una prolongación del plazo daría la sensación de que se desean hacer las cosas bien y de que puede explicarse que ya se ha despachado la parte dogmática y que se estudia la orgánica, que es la más difícil.

La señora BULNES propone que la Comisión, en respuesta a las críticas de que trabaja con un número reducido de integrantes, haga presente que, a pesar de ello, tiene que conocer las opiniones de todos los sectores de la ciudadanía para elaborar su informe.

El señor CARMONA estima conveniente que, antes de solicitar una prórroga, la Comisión se reúna con el Presidente de la República o con la Junta de Gobierno para explicarles lo que ya se ha hecho y convenir el plazo más adecuado.

El señor GUZMAN sugiere que eso se haga después del anuncio de que se ha concedido un término más largo, a fin de evitar la interpretación de que a la Junta de Gobierno no le gustó el trabajo y ha solicitado la modificación de aspectos fundamentales.

El señor ORTUZAR (Presidente) considera que,, por la forma cómo se pedirá la prórroga, la opinión pública comprenderá perfectamente que no es posible prescindir de informes técnicos en materias delicadas, y piensa que es muy bueno, además, el argumento de la señora Bulnes.

El señor BERTELSEN recuerda que hay otros puntos incluidos en el memorándum presidencial que aún no se han tratado, como los relativos a los gremios, la participación social y el principio de la subsidiariedad.

El señor ORTUZAR (Presidente) manifiesta que, en cierto modo, existirá una normativa constitucional al respecto, porque las voces de la base social estarán representadas en las Comisiones Técnicas legislativas y en los organismos asesores y consultores que deberán consagrarse en los distintos niveles, aun cuando no pretende ser exhaustivo en la enumeración de estas materias.

—Se acuerdo solicitar una prórroga de noventa días para despachar el trabajo de la Comisión.

El señor ORTUZAR (Presidente) concluye que se celebrarían sesiones los días miércoles y jueves de esta semana que, a partir de la próxima, se volvería al sistema de cuatro reuniones semanales.

El señor GUZMAN advierte que, en la práctica, pueden necesitarse sólo sesenta días y dejarse quince para la redacción del informe y siete para su estudio.

El señor ORTUZAR (Presidente) expresa que muchas veces será preciso, en la elaboración del texto, revisar las actas.

CASOS DE EMERGENCÍA

El señor ORTUZAR (Presidente) recuerda, en primer lugar, que respecto de este capítulo se adoptaron en la última sesión los siguientes acuerdos:

—Primer artículo: se aprobó. Establece que "los derechos y garantías que, la Constitución asegura a las personas sólo pueden ser afectados en los casos de emergencia que contemplan los artículos siguientes".

—Segundo artículo: se aprobó. Estatuye que "se considerarán casos de emergencia, la situación de guerra, interna o externa, la conmoción interior y la calamidad pública".

— Tercer artículo: se aprobó el inciso primero; según el cual "en situación de guerra externa, debiendo considerarse como tal, entre otros casos, el de ataque exterior armado o el peligro inminente de éste, el Presidente de la República podrá declarar todo o parte del territorio nacional en estado de asamblea".

Sobre el estado de sitio, que tendrá lugar en casos de guerra interna o de conmoción interior, se acordó, después de un largo debate, que podrá ser decretado por el Presidente de la República con la firma de todos los Ministros de Estado por un plazo que no podrá exceder de seis meses, debiendo dar cuenta inmediatamente al Congreso, el que deberá aprobar o derogar la declaración, o bien reducir su plazo de vigencia. Se aceptó también que el Parlamento podrá levantar el estado de sitio por el acuerdo de la mayoría de los miembros en ejercicio de ambas Cámaras.

En materia de calamidad pública, hubo acuerdo para que el Jefe del Estado pueda declarar, por sí solo, la zona afectada en estado de catástrofe.

Se resolvió, asimismo, que el Presidente de la República podrá poner término, en cualquier momento, a todos estos estados.

—Cuarto artículo (se refiere al estado de asamblea): se aprobó que, en lugar de "limitaciones al derecho de propiedad", diga "limitaciones al ejercicio del derecho de propiedad".

—Quinto artículo (dice relación al estado de sitio): se suprimió la referencia al

plazo de seis meses, por innecesaria.

Se estableció que la facultad de trasladar a las personas sea "a una determinada localidad del territorio".

Se eliminó la referencia a las libertades de asociación y de trabajo.

Se quitó del texto la referencia a "establecer limitaciones al derecho de propiedad".

Se incluyó la atribución de "restringir la libertad de locomoción".

En seguida, refiere que quedó pendiente una proposición del señor Guzmán para crear un tercer estado, intermedio entre el de sitio y el de calamidad pública, que se denominaría "estado de defensa contra la subversión latente". Destaca que los objetivos tenidos en vista son que el estado antedicho —considerado, por lo demás, en el Acta Constitucional Nº 4— pueda ser decretado por el Presidente de la República y que permita a éste restringir la libertad de locomoción, los derechos de reunión, de información y de opinión, y establecer la censura de la correspondencia y de las comunicaciones.

Opina que, al debatir el punto, debería considerarse la posibilidad de que el Congreso levante este estado de excepción por la mayoría de los miembros en ejercicio de ambas Cámaras y ponderarse también la conveniencia de establecer, en este único caso, que las atribuciones derivadas de él deberán ser ejercidas por el Presidente de la República exclusivamente a través de jefes militares, como lo ha sugerido el señor Guzmán.

Él señor GUZMAN precisa que su proposición nació de haber compartido una inquietud planteada en la última sesión por la señora Bulnes y que apuntaba a la necesidad de facultar al Presidente de la República para decretar algún estado de excepción sin requerir el acuerdo del Congreso, fundado en una situación de conmoción interna que no alcanzare la gravedad o las características proporcionadas a la declaración del estado de sitio.

Considera que la razón de ser de un estado intermedio como éste radica en que tanto su declaración como su mantenimiento sean de la incumbencia exclusiva del Presidente de la República, sin intervención alguna del Parlamento. Por esa misma causa, piensa que las facultades otorgadas por él deben ser ejercidas, obligatoriamente, a través de jefes militares, ya que aquí no existe el resguardo de que el Congreso pueda levantarlo por la mayoría de los miembros en ejercicio de ambas Cámaras, como se propone en el caso del estado de sitio, y porque esta exigencia lo vincula a lo que se ha conocido como el "estado de emergencia", el cual ha dado buenos resultados, por lo menos en cuanto ha dotado al Presidente de la República de una herramienta

relativamente fácil de operar cuando las circunstancias lo exigen, pero, a la vez, "tamizada" por la intervención de las Fuerzas Armadas, que dan garantía de buen uso de las atribuciones involucradas.

Estima injustificado facultar al Congreso para levantar el estado intermedio cuya creación se propone, pues los bienes jurídicos comprometidos no son de la entidad de los que permiten restringir el estado de sitio.

Haciendo notar que el problema es importante para los efectos de la imagen de la norma y su correcta interpretación, dice no haberse formado criterio sobre ese estado intermedio. En cuanto al nombre de "estado de emergencia", ve como ventaja la circunstancia de tratarse de un concepto ya acuñado en la legislación chilena y la de permitir dar mayor amplitud a las situaciones de hecho que lo harían admisible; y como desventaja, todo el arrastre que habría de la ley 12.921, cuyo texto debería entenderse derogado en la parte pertinente por lo dispuesto en la norma que apruebe la Comisión. O sea —explicar—, se entendería que las facultades que da la Ley de Seguridad Interior del Estado a los jefes de plaza terminarían, por estar en pugna con el estado de excepción que se sugiere crear, y se zanjaría al mismo tiempo un largo debate en la doctrina constitucional respecto de la inconstitucionalidad de ese texto legal en lo atinente a las zonas de emergencia. Agrega que con estas últimas aclaraciones no tendría inconveniente en hablar de "estado de emergencia".

En su opinión, la situación de desorden o agitación pública interna debería hacer válida la declaración de estado de emergencia, y añade que eventualmente habría que mantener el concepto de "subversión latente" como causal para decretar ese estado.

A su juicio, no debe olvidarse que el Presidente Pinochet ideó lo relativo a la subversión latente, consciente de la necesidad de que el Estado, frente a situaciones de emergencia que no siempre afloran pero que de hecho existen en forma perceptible, pueda protegerse actuando antes de que se consuman. Y, respondiendo a una consulta del señor Presidente de la Comisión, afirma que el artículo que hace referencia a una posible agresión económica o sicológica externa cubre una parte de lo que puede denominarse "subversión latente", pero quizá no todo, y por ello cree que el concepto analizado no debería despreciarse completamente.

Conviene en que limitar dicho estado a la subversión latente y llamarlo "estado de defensa contra la subversión" podría ser demasiado exigente como requisito para decretarlo. Opina que hablar de "subversión" tratándose, por ejemplo, de una huelga en la zona del cobre que tiene connotaciones de agitación o desorden grave, con repercusiones para la marcha económica y laboral de esa región y, en definitiva, de todo el país, sería extremo. Considera que, en el

caso de una mera agitación o desorden interno, es inconveniente obligar a los gobernantes a calificarlo de subversión latente para aplicar el estado respectivo, pues ello desprestigia el verdadero concepto de "subversión".

Consulta acerca de la posibilidad de incluir la subversión latente como una de las hipótesis que basarían la autorización para declarar el estado de emergencia, y, ante la imposibilidad de ello, pide a la Comisión considerar la factibilidad de contemplarla como hipótesis valedera para la declaración del estado de sitio, a fin de no desperdiciar un concepto que responde a una realidad contemporánea muy válida.

La señora BULNES dice haber planteado la cuestión en estudio basándose en la historia de las situaciones de emergencia vivida por Chile en los últimos 30 ó 40 años, en que los Presidentes muchas veces debían exceder la norma para solucionar el problema del orden público.

Manifiesta acuerdo con lo expuesto por el señor Guzmán, pero dice tener dudas en cuanto a que limitar a determinada medida el concepto de "subversión latente" pueda llevar a la misma situación que se pretende corregir.

A su juicio, lo fundamental es decidir si se mantiene o no la Ley de Seguridad Interior del Estado, que ha permitido a los Presidentes preservar el orden público y gobernar en innumerables situaciones conflictivas.

Teme que, con el texto que se está analizando y manteniendo la norma que dice que "Fuera de los casos previstos en el artículo anterior, ninguna ley podrá dietarse para suspender o restringir las garantías constitucionales", se limiten a la autoridad las posibilidades de actuar en momentos de dificultades para el país.

Concluye señalando que hay dos posibilidades: una, que el precepto se mantenga como ley, en cuyo caso hay que derogar el número 12 del artículo 44 de la Constitución, y dos, darle rango constitucional a la norma.

El señor CARMONA se declara partidario de la solución propuesta por la señora Bulnes. A su juicio, es absolutamente necesario que el Gobierno disponga de un cuerpo legal como el de la Ley de Seguridad Interior del Estado.

Estima necesario precisar la vigencia de esa ley y, al mismo tiempo, aclarar que el concepto de "calamidad pública" que en ella se usa es mucho más amplio.

Explica que no le gusta el término "subversión latente", por ser restrictivo, y puntualiza que cualquier circunstancia que altere la vida normal de una zona

determinada autorizaría al Presidente de la República para hacer uso del estado de emergencia en las condiciones que señala la Ley de Seguridad Interior del Estado.

El señor BERTELSEN dice que hay que tener en cuenta, en primer lugar, cómo ha ido evolucionando la situación chilena, y, luego, el Acta Constitucional Nº 4, promulgada hace dos años, la cual no ha podido entrar plenamente en vigencia por falta de las disposiciones complementarias, acta en la que se estableció el estado de subversión latente, lo que autoriza para declarar el estado de defensa contra la subversión.

Coincide con el señor Carmona en que ese estado de subversión es una de las posibles emergencias que un Gobierno debe enfrentar en un momento dado. Considera que si se coloca la gradación estado de asamblea, estado de sitio, subversión latente, estado de defensa contra la subversión y estado de calamidad pública, por una catástrofe, faltarían aquellas situaciones imponderables que surgen ordinariamente en las sociedades y a las que los Gobiernos deben hacer frente. Por eso, junto con reconocer que es característica de las sociedades contemporáneas vivir en un estado de subversión o de semisubversión por la existencia de fuerzas organizadas internacionalmente que van socavando la estabilidad de los Gobiernos, expresa que pondría, después del estado de sitio, un estado intermedio para el evento de una conmoción interior fuerte.

Recuerda que en su informe, en la parte relativa al Gobierno, hacia referencia a los distintos regímenes de emergencia, sugería que fueran cuatro y mantenía las denominaciones del Acta Constitucional Nº 4. Agrega que en el estado de emergencia estaría inserto el estado de subversión latente, como una de las posibles causas que lo hacen procedente.

Explica que en su propuesta se establece que el estado de sitio y el estado de defensa contra la subversión, que sería ahora el estado de emergencia, pueden ser declarados por el Presidente de la República durante un plazo breve aun estando reunido el Congreso Nacional, para hacer frente, en forma eficaz, a una emergencia que surja repentinamente, caso en el cual no puede esperarse el pronunciamiento del Parlamento, ya que, a lo mejor, parte de las fuerzas subversivas están operando también ante el Congreso, lo que les da un arma para retardar la declaración.

El señor LORCA cree indispensable otorgar al Presidente de la República —ahora, si se quiere, constitucionalmente— las mismas facultades establecidas en la ley que creó las zonas de emergencia. Concuerda con el señor Bertelsen en que hay que disponer, como gradación, estado de asamblea, estado de sitio, estado de subversión latente, y crear este otro estado para canalizar, a través de él, las facultades que actualmente tiene el Presidente de la República

en la legislación sobre estado de emergencia. Estima que si se le da tango constitucional, es preciso hacerlo en términos similares a los contenidos en la Ley de Seguridad Interior del Estado, en lo referente a las zonas de emergencia.

El señor ORTUZAR (Presidente) hace presente que no le merece duda alguna que los derechos y garantías consignados en la Constitución sólo pueden ser afectados en los casos de emergencia que la propia Carta Fundamental considere.

Coincide con el señor Guzmán en que ése es el objeto de este capítulo, que se denominará "Casos de emergencia", en el cual se dará jerarquía constitucional a la parte que corresponda de la Ley de Seguridad Interior del Estado.

Precisa que el capítulo tiene por objeto poner término al desorden existente en la Constitución y en las leyes complementarias acerca de regímenes de emergencia.

Expone que el segundo principio en que debe descansar esta normativa se refiere a que debe cubrir todas las situaciones de necesidad o de emergencia en que pueda encontrarse el Gobierno. Al respecto concuerda con la señora Bulnes y con el señor Carmona en que falta incorporar un estado, que podría denominarse "de emergencia", que podría tener lugar no sólo en el caso de "subversión latente", sino cuan do ocurriera cualquier hecho, amenaza o presión que pudiera trastornar o tendiera a trastornar el orden institucional o la vida normal de la República y en virtud del cual el Presidente de la República podrá establecer determinadas restricciones a ciertas garantías constitucionales.

El señor GUZMAN comparte la opinión de la Mesa, y puntualiza que sólo resta determinar los derechos que podrían restringir en es "estado de emergencia". Sobre el particular, sugiere encomendar a algún miembro de la Comisión el estudio de todas las facultades que confiere el artículo 34 de la Ley de Seguridad del Estado al jefe militar jefe de zona en estado de emergencia. En todo caso, estima inadmisible mantener la vigencia de los preceptos contenidos en las letras LL y M), del artículo 34, de la Ley de Seguridad del Estado (que permiten al jefe militar, la primera, publicar bandos en los cuales se reglamenten los servicios a su cargo y las normas a que deba ceñirse la población civil, y la segunda, impartir todas las, órdenes o instrucciones que estime necesarias para el mantenimiento del orden interno dentro de la zona), porque ello equivale a autorizarlo para restringir cualquier derecho, planteándose la duda de si también quedaría facultado para restringir la libertad personal en los mismos términos en que se le faculta hacerlo en el estado de sitio. Por eso, cree indispensable que los derechos que se puedan restringir queden taxativamente señalados en el texto constitucional

respectivo.

El señor ORTUZAR (Presidente) recuerda que el señor Guzmán había sugerido que las libertades o garantías que, en este caso, podría restringirse serían la libertad de locomoción, el derecho de reunión, derecho de información, el derecho de opinión, la censura a la correspondencia y a las comunicaciones.

El señor CARMONA apunta, ante una observación del señor Guzmán, que en el estado de, catástrofe puede disponerse la requisición de bienes y establecer limitaciones al ejercicio del derecho de propiedad pero no en el estado de emergencia.

La señora BULNES considera muy relevante relacionar, en el estudio que se efectúe sobre esta materia, el estado de emergencia con el estado de catástrofe.

—Se acuerda encomendar al señor Carmona, con la colaboración de la señora Bulnes, el estudio de las restricciones que podrían establecerse en el estado de emergencia y en el de catástrofe, como así mismo si las facultades pertinentes deberían ejercerse a través de los jefes militares o jefes de zonas respectivos.

El señor ORTUZAR (Presidente) somete a debate el artículo (establece que las medidas que se adopten durante los estados de excepción referidos en el artículo 2° no podrán tener más duración que la que corresponda a la vigencia de dichos estados; que la medida de relegación deberá cumplirse en localidades urbanas de más de mil habitantes, y que en ningún caso dichas medidas podrán vulnerar las inmunidades constitucionales otorgadas a los parlamentarios), y propone consignar un precepto similar respecto de los magistrados. Recuerda que el Presidente de la Corte Suprema formuló una petición en tal sentido, la cual conté, en principio, con el acuerdo de la Comisión, aunque circunscrita a los casos de emergencia en que el Ejecutivo podría disponer de facultades extraordinarias que inclusive le permitirían detener a los magistrados.

El señor GUZMAN pregunta por qué se modificó la redacción del artículo y no se mantuvo el texto de la Constitución de 1925 en el sentido de que las disposiciones de detención, traslado, reclusión y todas las que afecten a la libertad personal no se podrían aplicar a los parlamentarios, y cuyo alcance se sugiere extender a los jueces. Admite que la medida de expulsión no existía en la Constitución de 1925, pero advierte que el último inciso del Nº 17 del artículo 72 fijaba que "las medidas que se tomen a causa del estado de sitio, no tendrán más duración que la de éste, pero con ellas no se podrán violar las garantías constitucionales otorgadas a los Diputados y Senadores".

Considera indiscutible que parlamentarios y jueces no pueden ser víctimas de

las medidas de detención, traslado y expulsión, pero consulta a la Comisión sobre la conveniencia de excluirlos de las otras facultades propias de un régimen de excepción. Estima que este último aspecto debe ser analizado y resuelto en forma minuciosa por cuanto el problema de la censura de la correspondencia, podría requerir un tratamiento distinto del de la requisición de los bienes y las limitaciones al ejercicio del derecho de propiedad. Opina que la expresión "garantías constitucionales otorgadas a los Diputados y Senadores" podría resultar un poco extensa y confusa, ante la ampliación que se ha hecho de facultades que no existían en la Constitución de 1925.

El señor CARMONA anota que se refieren a los aspectos de la libertad personal.

El señor GUZMAN concuerda en ello, pero insiste en la conveniencia de hacer un estudio ante la posibilidad de exceptuarlos de la aplicación de otras limitaciones.

El señor ORTUZAR (Presidente) opina que, como la señora Bulnes y el señor Carmona tienen a su cargo la elaboración de un informe sobre el tema, podrían también encargarse de estudiar en qué medida habría que establecer la, excepción en el caso de los parlamentarios, y cómo podría considerarse respecto de los jueces.

El señor GUZMAN opina que hay acuerdo en cuanto a otorgar el mismo tratamiento a parlamentarios y magistrados.

El señor ORTUZAR (Presidente) juzga que tal materia debería incluirse en el capítulo relativo al Poder Judicial.

El señor GUZMAN estima que corresponde tratarla en esta parte, pues se trata de las medidas que no se aplican a parlamentarios y jueces.

El señor ORTUZAR (Presidente) apunta que, en el caso de los parlamentarios, se ha establecido el desafuero.

El señor BERTELSEN precisa que la detención efectuada durante el estado de sitio, que no requiere la comisión de un delito, es distinta de la detención ante el caso de una posible responsabilidad criminal.

El señor ORTUZAR (Presidente) propone consignar una norma especial en lo atinente a los jueces, a fin de que tampoco puedan ser objeto de las medidas que importen privación o restricción de la libertad, ni aun en los casos de emergencia.

—Ante una sugerencia del señor Guzmán, se acuerda reemplazar el vocablo "relegación" por "traslado".

En seguida, sin debate, se aprueba el artículo 8°. (Las requisiciones que se practiquen de acuerdo con los artículos 4° y 6°, darán lugar a indemnización en conformidad a la ley. También darán derecho a indemnización las limitaciones que se impongan al ejercicio del derecho de propiedad cuando importen privación de alguno de los atributos o facultades esenciales del dominio).

El señor ORTUZAR (Presidente) da lectura a los artículos 90, 10°, 11, 12, y 13 del capítulo "casos de Emergencia", y sugiere dilucidar primero cuál será el carácter de la intervención del Parlamento cuando deba aprobar, derogar o modificar el plazo, o algo más, de la declaración de estado de sitio por parte del Presidente de la República, sobre todo cuando respecto de esta materia no ha habido un pronunciamiento claro de la Comisión, debiendo decidir, en caso de dictarse una ley, si ella tendrá el carácter de especial, complementaria o de otra índole.

La señora BULNES recuerda que, conforme la Constitución de 1925, fue muy discutida la naturaleza jurídica de la norma que daba por aprobada la declaración del estado de sitio por parte del Congreso, llegándose a la conclusión de que sólo era un acuerdo del mismo y de que no era necesaria la dictación de una ley.

Considera que no, hay dudas en cuanto a que lo establecido en el artículo 11, en relación con los diferentes grados en los estados de sitio y de catástrofe, implica una ley complementaria. Añade que lo anterior, o sea los artículos 9° y 10°, tratan de la autorización del Congreso al Presidente de la República para tomar determinadas medidas, en lo cual, a su juicio, también habría que "retomar" la idea de que se trata de un acuerdo del Parlamento.

El señor CARMONA estima que está de más el artículo 9°, sobre todo porque lo relativo a la declaración del estado de sitio o de emergencia quedó entregado al Primer Mandatario, motivo por el cual, estando autorizado para lo más, no se justifica autorizarlo para lo menos.

El señor ORTUZAR (Presidente) hace notar que el asunto fue muy debatido en la Comisión Redactora del Código de Seguridad Nacional, y que la norma obedece a una necesidad hecha presente por las Fuerzas Armadas, porque la alteración del orden público puede producirse en una zona determinada —corno en el caso de los terremotos de 1960— y no en las otras que eventualmente deban acudir en auxilio.

El señor CARMONA advierte que, entonces, no se trata de una ley particular, sino de una general o complementaria, quedando facultado el Presidente de la República para declarar en estado de asamblea las zonas que estime convenientes, por lo cual reitera que no es necesario el artículo 9°.

El señor GUZMAN señala que el Presidente de la República puede decretar el estado de sitio en cualquier momento, debiendo el Congreso pronunciarse en el plazo máximo de cinco días sobre la aprobación, derogación o modificación del mismo. Estima que es preciso aclarar que, si el Congreso no se pronuncia en ese lapso, se entiende otorgado su acuerdo, sin perjuicio de la facultad que le asiste de dejar sin efecto —por la mayoría en ejercicio de ambas Cámaras— ese estado de sitio.

Estima que en esta materia no se está en presencia de un acuerdo del Parlamento conforme a lo entendido por tal en la Constitución del 25, el cual se tramitaba como una ley y quedaba sujeto al régimen de las insistencias. Precisa que, como para ese caso se está exigiendo que concurra la mayoría de ambas Cámaras, no hay lugar al sistema de las insistencias que puede operar en la tramitación de una ley, pero sí habría que complementar la disposición señalando que si una Cámara acuerda aprobar el Estado de Sitio por un plazo inferior al solicitado por el Presidente de la República o al acordado por la otra, se establecerá el plazo inferior para evitar que se detenga el proceso.

El señor ORTUZAR (Presidente) sostiene que, si las Cámaras no están de acuerdo para modificar el plazo propuesto por el Presidente de la República, debe regir el del Jefe del Estado, que tiene la responsabilidad de mantener el orden público.

El señor BERTELSEN dice que otra posibilidad es, aparte la de rechazar o aprobar, aprobar con modificaciones, pues si las Cámaras pueden modificar el plazo, por qué no podrían modificar la extensión de la zona a la cual se aplica. Cree que sería conveniente otorgar intervención al respecto al Consejo de Seguridad Nacional.

El señor GUZMAN sugiere dos alternativas: la primera, autorizar al Congreso para que apruebe o rechace la proposición del Jefe del Estado, que tiene la ventaja de ser un procedimiento fácil y expedito, pero que tiene, a su vez, la desventaja de que puede entrabar al Presidente de la República; la segunda, autorizar al Congreso para modificar la proposición del Primer Mandatario en el sentido de reducir el plazo o la extensión de la zona respecto de la cual se aplica, caso en el cual, de haber discrepancia entre ambas Cámaras, se siga el criterio de aquella que propicia el menor plazo o la menor extensión.

El señor ORTUZAR (Presidente) considera complejo que el Congreso pueda enmendar la proposición del Jefe del Estado, sobre todo que éste será muy cauto en decretarlo, pues el Parlamento tiene la facultad de levantar el estado de sitio. Se declara partidario de no otorgar facultad al Congreso para aprobar o rechazar la proposición del Jefe del Estado, sino, simplemente, para apreciar si la facultad presidencial ha sido ejercida convenientemente y de ver si se justifica la declaración de estado de sitio o no se justifica, caso en el cual

puede levantarlo de inmediato.

El señor BERTELSEN piensa que tal solución puede acarrear consecuencias imprevisibles, como que el Presidente de la República, con mayoría de una Cámara, puede tener al país permanentemente en estado de sitio.

El señor ORTUZAR (Presidente) cree que esa misma razón se puede aplicar en la situación inversa, y que si una Cámara y el Jefe del Estado están de acuerdo significa que el estado de sitio es necesario realmente.

El señor BERTELSEN hace presente que en su proposición facultaba al Senado para pronunciarse, por su carácter de Cámara Nacional, y otorgaba la atribución al Presidente de la República por un período más prolongado —quince días— para que, de acuerdo con el Consejo de Seguridad Nacional, pudiera decretar el estado de sitio, por considerar que en dos semanas puede adoptar las medidas más indispensables para hacer frente a una situación de emergencia. Reitera que, si no hay acuerdo entre las Cámaras, el Presidente de la República podría tener al país permanentemente en estado de sitio.

El señor ORTUZAR (Presidente) observa que si ambas ramas del Parlamento discrepan y no hay un pronunciamiento en el plazo de cinco días, la medida se mantendría.

El señor BERTELSEN responde que por esa razón, propuso un término de quince días.

La señora BULNES manifiesta que el Primer Mandatario, por una parte, puede decretar los estados de asamblea, de catástrofe y de emergencia, y que el estado de sitio; por la otra, por ser el que impone mayores restricciones a la libertad personal, se ha entregado tradicionalmente al Congreso.

Se declara partidaria, para conjugar esos elementos, de la fórmula del señor Guzmán, en el sentido de que el Ejecutivo decreta el estado de sitio para cierto plazo y con determinada extensión y el Parlamento lo aprueba o lo rechaza, sin la posibilidad de modificarlo. Agrega que, en el último caso, hay que tener presente que el Primer Mandatario cuenta con mayorías y que, por lo demás, puede disolver una Cámara o dictar el estado de emergencia. Señala que si una rama del Congreso aprueba la medida y la otra la desecha, quedaría rechazada, y que si, por una parte, se acoge la proposición del Presidente y, por la otra, se modifica el plazo, habría que atenerse a lo dispuesto por el Congreso.

El señor ORTUZAR (Presidente) considera que el punto no está claro, porque la Cámara que tenga interés en la medida no se pronunciará en el término de cinco días y, con ello, se entenderá aprobada.

El señor GUZMAN opina que el problema se evita si se fija un plazo de cuarenta y ocho horas.

El señor ORTUZAR (Presidente) observa que siempre existiría la posibilidad de que no se adopte una resolución y de que se decrete el estado de sitio contra la voluntad de una de las ramas del Parlamento.

El señor GUZMAN puntualiza que, si la Cámara de Diputados no se pronuncia, la iniciativa se entiende aprobada en los mismos términos propuestos por el Primer Mandatario y pasa al Senado, que tendría cuarenta y ocho horas para decidir.

Sostiene que esta fórmula robustece el poder presidencial, ya que, de acuerdo con la Constitución de 1925, el estado de sitio era declarado por acuerdo del Congreso, y el Ejecutivo, por excepción, intervenía sólo cuando aquél no estaba reunido. Por otra parte, dice que la medida se entendería aprobada con la extensión y el plazo que determinen ambas Cámaras, ya que son los puntos respecto de los cuales existiría su acuerdo.

Aclara que el término máximo será de seis meses y que, para los efectos de la prórroga, hay que proceder a una nueva declaración.

El señor ORTUZAR (Presidente) duda de la conveniencia de discutir lo relativo a la modificación de la extensión y del plazo ante el hecho de que el Congreso podrá levantar el estado de sitio en cualquier momento si al Presidente de la República hace mal uso de las atribuciones.

El señor GUZMAN opina que tal modalidad favorece al Presidente de la República, en el sentido de que no obliga a alguna de las ramas del Parlamento a rechazar o dejar sin efecto el estado de sitio cuando esté en desacuerdo con la extensión o duración dada al mismo y sólo desee reducir su plazo de vigencia.

Comprende que la proposición del señor Presidente ofrece la ventaja de simplificar el problema, pero no la comparte en razón de que es partidario de que el Congreso asuma también su responsabilidad en la declaración del estado de sitio.

El señor CARMONA, fundado en que los gobiernos deben actuar con la rapidez requerida por la época actual, se pronuncia a favor de que el estado de sitio lo decrete el Ejecutivo, con acuerdo del Consejo Superior de Seguridad Nacional, y de que el Parlamento únicamente pueda aprobar o reprobar dicha declaración.

Estima, sí, que el plazo de seis meses es excesivo en el mundo de hoy, por lo

cual se inclina a una vigencia de sesenta días, aunque prorrogable.

En respuesta a una consulta del señor Presidente, esclarece que, en caso de denegación por parte del Congreso, cesa el estado de sitio y nace para el Jefe del Estado la posibilidad de declararlo de nuevo, habida cuenta de que en su caso no rige la imposibilidad de renovar su presentación hasta después de transcurrido un año, como ocurre con los proyectos de ley. Añade que, ante una reiteración del rechazo por parte de la Cámara de Diputados, el Presidente de la República tiene la facultad de disolverla y apelar a la opinión pública.

El señor ORTUZAR (Presidente) como manera de aportar otro elemento de solución da a conocer el texto de la proposición formulada por el señor Bertelsen sobre el particular, que reza así:

"La declaración dé los estados de asamblea y de catástrofe la efectúa el Presidente de la República con acuerdo del Consejo de Seguridad Nacional, porque se trata de situaciones graves y evidentes en que es necesario actuar de inmediato. Para los estados de sitio y de defensa contra la subversión" —ahora sería "de emergencia", apunta—, "como se trata de situaciones en que hay un juicio de prudencia política sobre la aplicación de medidas extraordinarias, debe exigirse el acuerdo del Senado. No obstante, para que el Jefe de Estado no se encuentre impotente para hacer frente a una situación de conmoción interior, debe permitírsele al Presidente de la República la declaración de dichos estados hasta por un plazo de 15 días, con acuerdo del Consejo de Seguridad Nacional, plazo que se considera suficiente para obtener un pronunciamiento del Senado".

El señor BERTELSEN advierte que ahora no sostiene íntegramente la proposición recién leída. Es así como, además del reemplazo del "estado de defensa contra la subversión" por el "estado de emergencia", y señalado por el señor Presidente, se muestra llano a aceptar otros cambios.

En primer lugar, coincide con el señor Carmona en que, para declarar el estado de emergencia, no se requiera el pronunciamiento del Congreso o del Senado, sino que baste el acuerdo del Consejo Superior de Seguridad Nacional, con lo cual se configura un sistema más completo de defensa extraordinaria del Estado.

En seguida, reafirma su idea de que, para decretar el estado de sitio por un período prolongado, el Presidente de la República necesite el acuerdo de un órgano político, que puede ser el Senado, como es su punto de vista, o bien el Congreso. En cambio, sí propugna que el Jefe de Estado tenga facultad para decretarlo directamente hasta por un plazo de 15 días. En este contexto, considera del todo inconveniente un lapso de cinco días, que pueden ser de gran trastorno, hasta el punto de que quizá el Parlamento no pueda funcionar

con normalidad. En abono de su proposición, recuerda que ella tiene precedentes en el Derecho Constitucional occidental, como que la Constitución francesa permite realizar tal declaración hasta por doce días, con acuerdo del Consejo de Ministros.

El señor ORTUZAR (Presidente) hace hincapié en que la intervención del Consejo Superior de Seguridad Nacional y la firma de todos los Ministros de Estado dan mucha seriedad a la declaración de estado de sitio hecha por el Presidente de la República.

El señor GUZMAN objeta que el caso francés ofrece una diferencia profunda con el nuestro, puesto que allí el Consejo de Ministros representa, de algún modo, la voluntad del Parlamento, en virtud de que ha sido ratificado por éste, y aquí, en cambio, es de la estricta confianza del Presidente de la República. Esta consideración lo lleva a pensar que entre nosotros se requiere el acuerdo de un órgano distinto, el cual, en su concepto, debe ser el Congreso más bien que el Consejo Superior de Seguridad Nacional, cuya opinión le parece delicado comprometerla en forma permanente en una materia políticamente tan conflictiva como la del estado de sitio.

En todo caso, sugiere dejar pendiente el debate sobre este tema, en atención a su evidente vinculación con el órgano de seguridad, cuya naturaleza y composición aún no han sido definidas.

Concuerda con la proposición del señor Carmona de limitar la resolución del Congreso a simplemente aprobar o rechazar lo decretado por el Presidente de la República, en el entendido de que se rebajará el plazo máximo de seis meses a sesenta días, con posibilidad de renovación del estado de sitio, porque esto, a su juicio, permitirá determinar si se mantiene o no las causas que originaron su aplicación.

—Se encomienda a la señora Bulnes y al señor Carmona hacer llegar a la Comisión, la semana venidera, una especie de anteproyecto sobre la materia, con las modificaciones que estimen necesarias.

El señor GUZMAN señala que, dentro del Capítulo 1, el artículo 20 del proyecto de la Comisión, que fue recogido parcialmente por el Acta Constitucional Nº 2, propone establecer que "La familia es el núcleo fundamental de la sociedad, el Estado la protegerá y propenderá a su fortalecimiento". Añadiendo que "El Estado reconoce y ampara los grupos intermedios de la comunidad y les garantiza una adecuada autonomía para cumplir sus fines propios". Destacando que estas normas son básicas para perfilar las características de la institucionalidad que se está consagrando, hace presente que, sin embargo, la circunstancia de no autorizarse expresamente su restricción por los regímenes de emergencia podría dar lugar a considerar intangible el derecho de las

organizaciones intermedias a disfrutar de autonomía adecuada para cumplir sus fines propios.

Opina que una forma de solucionar el problema sería referir a la ley la garantía de "una adecuada autonomía para cumplir sus fines propios", facultando al legislador para reglamentar su ejercicio; o incluso, en las disposiciones sobre facultades extraordinarias que se está considerando al término de los regímenes de emergencia, disponer que la ley podrá declarar sometidas a algún grado de limitación en el ejercicio de su autonomía `a las entidades existentes entre la familia y el Estado.

Haciendo resaltar que ese derecho debe limitarse en los períodos de emergencia, dice no saber si la manera más adecuada de restringirlo es haciendo referencia a la libertad de asociación o a la autonomía de los cuerpos intermedios, que no es lo mismo que limitar dicha libertad.

El señor BERTELSEN no ve inconveniente en que durante un régimen de excepción se restrinja alguno de los atributos del derecho de asociación —aclara que sin ir a la disolución, pues sería atentatorio contra aquel derecho—, basado en que una asociación universitaria o gremial, por ejemplo, podría utilizarse como pantalla para burlar un régimen de emergencia.

El señor ORTUZAR (Presidente) concuerda en que la salida podría ser restringir los atributos de derecho de asociación.

El señor GUZMAN se pone en el caso de que sea menester, por ejemplo, suspender las elecciones de los organismos intermedios o de algunos de ellos y decretar la intervención y la designación por la vía de la autoridad; y hace presente la necesidad de que se trate de una disposición que sólo pueda aplicarse en épocas de emergencia, pues de lo contrario se estaría vulnerando abiertamente el precepto relativo a la autonomía de los cuerpos intermedios. Añade que es muy distinto que en una época de emergencia se suspenda, por ejemplo, la facultad de elegir directivas, se intervenga una central sindical o una universidad, y que el Gobierno designe interventores en ellas.

Puntualiza que ésa es la facultad que quiere preservar en el estado de asamblea, en el estado de sitio y, eventualmente, en el estado de emergencia, materia que deja para su estudio a la señora Bulnes y al señor Carmona.

El señor ORTUZAR (Presidente) estima que, si se dice "restringir los atributos del derecho de asociación", no es menester hacer referencia a los cuerpos intermedios.

El señor GUZMAN concuerda con ese punto de vista, pero sostiene que es preciso completar la idea, ya que no se trata de la libertad de asociación, sino

de los atributos del derecho de asociación.

La señora BULNES y el señor BERTELSEN coinciden con el planteamiento del señor Guzmán.

El señor ORTUZAR (Presidente) expresa que se diría: "suspender o restringir los atributos del derecho de asociación".

El señor BERTELSEN indica que la idea está clara en el sentido de que la asociación no se elimina.

El señor GUZMAN manifiesta que habría que ver cuál término es mejor: "el ejercicio", como lo sugiere la señora Bulnes, o "los atributos", o bien si se mantienen los dos.

—Se levanta la sesión.

ENRIQUE ORTUZAR ESCOBAR,
Presidente

RAFAEL EYZAGUIRRE ECHEVERRIA
Secretario

REPUBLICA DE CHILE

Actas Oficiales de la Comisión de Estudio de la Nueva Constitución Política de la República

SESION 364ª, CELEBRADA EN MIERCOLES 3 DE MAYO DE 1978

1. — Prosigue la discusión de las normas constitucionales relacionadas con los regímenes de emergencia.

2. — Aprobación de los tratados internacionales.

La Comisión se reúne bajo la presidencia del señor Enrique Ortúzar Escobar y con asistencia de sus miembros, señores Raúl Bertelsen Repetto, Juan de Dios Carmona Peralta, Jaime Guzmán Errázuriz, y señoras Luz Bulnes Aldunate y Alicia Romo Román.

Actúan de Secretario, el señor Rafael Eyzaguirre Echeverría, y de Prosecretario, el señor Rafael Larraín Cruz.

El señor ORTUZAR (Presidente) declara, en el nombre de Dios, abierta la sesión,

ORDEN DEL DIA

NORMATIVA CONSTITUCIONAL ACERCA DE LOS REGIMENES DE EMERGENCIA

El señor ORTUZAR (Presidente) expone que en el estudio del anteproyecto sobre regímenes de emergencia el señor Carmona y la señora Bulnes deberán considerar, además de lo acordado en los debates habidos sobre la materia, varios artículos, uno de los cuales dice: "La ley podrá autorizar al Presidente de la República para hacer extensiva la suspensión o restricción de las garantías constitucionales referidas a los artículos anteriores a regiones o zonas no comprendidas en los respectivos estados de "asamblea", "sitio" o "catástrofe". Recuerda que, respecto de esta norma, los representantes de las Fuerzas Arma-das —que la propusieron— señalaron en la Comisión de estudio del Código de Seguridad Nacional que en muchos casos podía suceder que, no habiendo sido afectada una zona por una emergencia o por una calamidad pública, sin embargo, se viera en la necesidad de tener que prestar auxilio o ayuda a las zonas realmente afectadas y que, para estos efectos, podría ser indispensable suspender o restringir determinadas garantías constitucionales. Agrega que, en este caso, se pensó que esta disposición podría ser materia de una ley complementaria.

La señora BULNES anota que en la última parte de la sesión de ayer se discutió si esta materia era propia de una ley complementaria o de un acuerdo del Congreso.

El señor CARMONA puntualiza que se acordó que esta materia era propia de ley.

El señor GUZMAN estima que esta norma no se justifica en lo que se refiere a los estados de "asamblea" o de "sitio", porque es evidente que el Presidente de la República declarará esos estados de emergencia en todas las zonas que lo requieran, ya sea porque en ellas se está produciendo la conmoción, ya sea porque indirectamente la conmoción las afecta, y considera que la amplitud de tal declaración dependerá de la magnitud del hecho que la provoca.

Sugiere la posibilidad de obviar este artículo, pues, sin la explicación que la Mesa señaló, da lugar a una interpretación un tanto confusa, porque, a su modo de ver, el Presidente de la República declarará en estado de excepción todas las zonas que de alguna manera estén comprometidas.

El señor ORTUZAR (Presidente) advierte que, por el recuerdo que tiene del debate acontecido en torna de este precepto, el asunto es complejo, porque puede darse el caso de la necesidad de restringir determinados derechos o garantías constitucionales en zonas no afectadas por la emergencia, la que puede ser distinta incluso de la calamidad pública. Cita el ejemplo de una subversión en el norte del país, que podría implicar la necesidad de restringir la libertad personal de elementos subversivos radicados en Santiago, o la libertad de opinión o de información, si se están publicando informaciones que causen alarma pública respecto de lo que está ocurriendo en esos momentos en la zona norte; y hace presente la conveniencia de no privar al Presidente de la República de una herramienta que puede ser necesaria.

El señor CARMONA sostiene que esta norma puede constituir una verdadera burla para el Congreso, ya que el Presidente de la República puede extender el estado de sitio a zonas no autorizadas por el Parlamento, por lo que estima preferible que el Presidente de la República plantee sus requerimientos claramente, toda vez que en estas materias se necesitará de la autorización del Consejo de Seguridad, y por ello, se manifiesta contrario a esta disposición.

El señor ORTUZAR (Presidente) pregunta al señor Carmona cómo resolvería el problema en los casos específicos que se han señalado: por ejemplo, de elementos subversivos que están ayudando desde Santiago a hechos que ocurren en provincia o el de informaciones de prensa que pueden ser totalmente inconvenientes.

El señor CARMONA responde que, en ese evento, el Presidente de la República puede extender el estado de sitio por medio de un nuevo decreto.

El señor BERTELSEN señala que debe tenerse presente que la causa que autoriza la declaración del estado de sitio es la conmoción interna, y que el Jefe del Estado y los organismos correspondientes deben apreciar qué zonas del país se encuentran en esa situación, a fin de proceder a su declaración. Apunta que puede tratarse de una conmoción interna muy localizada o de una con ramificaciones, y el Primer Mandatario decidirá si declara el estado de sitio en todo el país o en una parte determinada del territorio. Destaca que es contrario a que, constitucionalmente, una autoridad pueda extender los efectos del régimen de emergencia más allá del lugar para el cual fue autorizado, con el concurso de otra autoridad.

La señora BULNES considera que tanto él artículo en estudio como el siguiente

no se ajustan a una buena doctrina constitucional por cuanto, por medio de facultades legales, se ampliarían los efectos propios del estado de sitio, del estado de asamblea y del estado de catástrofe. Agrega que por ello planteó la posibilidad de que la materia figurara en una ley complementaria que autorizaría al Presidente de la República para adoptar las medidas pertinentes, o, en el caso de no ser considerada en una ley de esa naturaleza, que el Ejecutivo solicitara las facultades, las cuales serían otorgadas mediante un acuerdo del Congreso.

El señor GUZMAN propone, en lo referente al estado de sitio y el estado de asamblea, que la declaración se haga respecto de todos aquellos puntos comprometidos en una conmoción interior, o en el ataque exterior, ya sea en forma directa o indirecta, y que, en lo atinente al estado de catástrofe, se proceda en forma similar, declarándolo no sólo en la zona donde la calamidad pública haya tenido lugar, sino en aquellas donde se estime necesario hacerlo para conjurar sus efectos. Por ello, sugiere eliminar la disposición en debate por ser confusa desde el punto de vista conceptual, y por su mala imagen ante la opinión pública nacional e internacional.

El señor ORTUZAR (Presidente) estima que la proposición del señor Guzmán es clara en lo tocante al estado de asamblea y el estado de sitio, pero que no lo es tanto respecto del estado de catástrofe, pues aunque se produjera, por ejemplo, un gran incendio en Puerto Montt, cuyas consecuencias requirieran la cooperación de algunas provincias o del resto del país, no sería necesario declarar el estado de catástrofe en todo el territorio.

El señor BERTELSEN puntualiza que, aun cuando la catástrofe natural esté muy localizada, sus efectos puedan ramificarse a lo largo del país, por lo cual es preferible que lo declare en estado de catástrofe derechamente.

El señor GUZMAN concuerda en que si el Presidente de la República necesita aplicar medidas de excepción propias del estado de catástrofe a una zona determinada del país, es aconsejable que lo declare en lugar de ponerlas en práctica sin declarar el estado de catástrofe. Considera artificioso colocar a la Quinta Región bajo ese estado y, en seguida, manifestar que se podrán aplicar las medidas de excepción en el Área Metropolitana.

El señor ORTUZAR (Presidente) replica que lo es mucho más declarar en estado de catástrofe el Área Metropolitana, en circunstancias de que el siniestro se ha producido en Puerto Montt y es necesario trasladar allí médicos y elementos.

La señora BULNES advierte que el problema sólo se presenta en el estado de emergencia que no declara el Presidente de la República por sí mismo, sino que requiere de otro organismo para hacerlo.

Considera que no sería arbitraria la declaración de estado de calamidad pública o catástrofe cuando el país hubiera sido afectado por un hecho de repercusión nacional, como sería, por ejemplo, un desastre en toda la minería del cobre.

Por las razones dadas, considera indispensable agregar un nuevo estado de emergencia, por cuanto el Presidente de la República requiere de un arma para cuando no existen razones para declarar el estado de sitio ni tampoco el estado de asamblea, quedando facultado para actuar en términos similares a los establecidos en la ley de Seguridad del Estado.

El señor ORTUZAR (Presidente) consulta si habría acuerdo para suprimir la disposición y darle una nueva redacción en lo atinente a los estados de catástrofe, de manera que no sólo pueda declararse en estado de emergencia la zona afectada directamente por la misma, sino también las que tendrían necesidad de "ir en auxilio"; es decir, que el estado de emergencia se declare en aquellas zonas donde sea necesario para conjurar y superar la situación de calamidad.

—Así se acuerda.

En seguida, el señor Ortúzar somete a debate el artículo 10°, relativo a la restricción de la libertad de opinión y del derecho de propiedad.

El señor BERTELSEN hace notar que la génesis de la disposición se encuentra en el Nº 12 del artículo 44 de la Constitución —las llamadas leyes de facultades extraordinarias—, pero con un campo de aplicación mucho más amplio, al enfocarlo hacia casos de agresión económica o psicológica externa que pueda alterar el orden institucional y producir graves trastornos económicos. Agrega que esta causa es tan amplia que, dada las relaciones entre los pueblos, la forma de actuar de la economía internacional y de los grandes poderes internacionales, todo país, aún los pequeños, estarían incluidos en ese tipo de causa.

Considera innecesario el artículo 10° propuesto, dada la creación de un nuevo tipo de estado de emergencia, como el aprobado recientemente, y dado, además, que con tal disposición el Presidente de la República quedaría facultado, en la práctica, para acabar con la economía del país si cuenta con una mayoría en el Congreso.

El señor ORTUZAR (Presidente) advierte que el precepto se había propuesto en ausencia del estado de emergencia que ahora la Comisión ha acordado como grado intermedio entre el estado de sitio y el de asamblea. Añade que si la situación de emergencia no está referida sólo a los hechos, presiones o amenazas de orden interno y externo, la norma propuesta en el artículo 10 podría suprimirse, reconociendo que, dadas las condiciones actuales del

mundo, todos los países quedan sujetos a las contingencias señaladas por el señor Bertelsen, especialmente Chile. Anota que si la agresión económica a que ha estado sometido el país aumentara en su magnitud, fácilmente podría deducirse que ella tendría mayor gravedad que el terremoto del año 1960.

El señor GUZMAN considera que no se justifica la concepción del antiguo Nº 12 del articulo 44, dentro del nuevo esquema de las situaciones de emergencia, por cuanto éste es mucho más completo, amplio y variado, razón por la que concuerda en la ninguna necesidad del articulo 10°.

Estima que los temores expresados en cuanto a un mal uso por parte del Presidente de la República de los estados de emergencia, tendrían más justificación en lo referente al estado de emergencia que la Comisión ha situado entre el estado de sitio y el de catástrofe, donde la declaración se hace sin ley y sin el acuerdo del Congreso. Añade que, por tal razón, sería conveniente armonizar tal punto de vista con lo que en definitiva propongan la señora Bulnes y el señor Carmona en lo relativo a las facultades propias del estado de emergencia, porque, a su juicio, si ha habido reparos para declarar ese estado por la vía de la ley, tales reparos serían de mayor gravedad en el caso de ser declarado por la sola voluntad presidencial.

El señor BERTELSEN manifiesta su preocupación por la libertad de opinión y el ejercicio del derecho de propiedad en cuanto pueden trastornar él régimen económico del Estado y, refiriéndose al segundo, expresa que está limitado por la función social de la propiedad, concepto que el Acta Constitucional Nº 3 contiene en forma bastante amplia, al decir que "la función social de la propiedad comprende todo cuanto exijan los intereses generales del Estado, la seguridad nacional, la utilidad y la salubridad públicas, el mejor aprovechamiento de las fuentes de energía productivas por el servicio a la colectividad, y la elevación de las condiciones de vida del común de los habitantes. La ley puede establecer limitaciones y obligaciones que aseguren la función social de la propiedad". Expresa que al tenor de ese texto, la ley puede establecer en cualquier momento limitaciones a la propiedad para hacer efectivo el cumplimiento de su función social, de modo que si en un momento la seguridad nacional lo exige, podría hacerlo, pero si esa ley llega hasta privar a alguien de la propiedad, o de alguno de sus atributos o facultades esenciales podría ser declarada inaplicable por inconstitucional. Afirma que es distinto el caso de una ley de facultades extraordinarias como la que consigna el artículo 10, que puede restringir en forma excepcional el ejercicio del derecho de propiedad cuando se dan tales o cuales condiciones, y nadie podría declararla inconstitucional porque se trata de una restricción extraordinaria al ejercicio del derecho de propiedad.

El señor GUZMAN consulta la opinión del señor Bertelsen respecto de cómo ve el problema referido a las facultades que se otorgan al Presidente de la

República para restringir el ejercicio del derecho de propiedad en ciertos estados de excepción.

El señor BERTELSEN responde que no otorgaría tales facultades al Primer Mandatario, pues es la ley la que tiene que conceder esa autorización que, además, pueda ser declarada inconstitucional.

El señor GUZMAN considera útil referir esa situación al caso de la requisición de bienes en un estado de excepción, con la consiguiente indemnización que está establecida, y se pregunta cuál es el alcance o la necesidad de hacer extensiva la facultad presidencial para limitar el ejercicio del derecho de propiedad, pues puede ser necesario, pero también peligroso, sobre todo en los casos de emergencia o de catástrofe, estados que el Presidente de la República declara por su sola voluntad.

El señor ORTUZAR (Presidente) recuerda la experiencia del señor Julio Philippi en el terremoto de 1960, quien decía que, en su opinión, no debería haber limitación alguna en esas situaciones, pues la realidad se impone inclusive por sobre la norma constitucional o legal; y señala que en esa oportunidad hubo que recurrir a toda clase de arbitrios para poder resolver en ese momento las necesidades mas apremiantes de la población, por lo que cree que suprimir tales facultades es obligar al Primer Mandatario a que haga uso de ellas.

El señor CARMONA expresa que tuvo una experiencia similar cuando le correspondió atender la emergencia que provocó el terremoto de Aconcagua y Valparaíso, y cree que se debe disponer de facultades para limitar el ejercicio del derecho de propiedad, porque es necesario disponer, por ejemplo, de vehículos y de cuanto sistema de movilización exista, de requisar servicios, etcétera, y agrega que el artículo 6° consigna que por la declaración de estado de catástrofe el Presidente de la República podrá restringir la circulación de personas, el transporte de mercaderías y la libertad de trabajo y de opinión, y que podrá, asimismo, disponer requisiciones de bienes y establecer limitaciones al ejercicio del derecho de propiedad.

El señor BERTELSEN aclara que su intervención estaba referida fundamentalmente al nuevo estado de emergencia y no al de asamblea, al de sitio, ni al de catástrofe, y afirma que desde el año 1965 existe una ley aplicable a los estados de catástrofe, que es una forma de regular el ejercicio de la función social de la propiedad ante tales situaciones, lo que, a su juicio, confirma la constitucionalidad de las limitaciones al ejercicio del derecho de propiedad en esos regímenes y, por lo contrario, piensa que no deben autorizarse limitaciones extraordinarias durante el estado de emergencia, pues es de naturaleza más bien política y se asemeja al estado de sitio.

—Se acuerda suprimir el artículo 10 relativo al caso de agresión económica o

psicológica por estimarse que caben dentro del estado de emergencia.

El señor ORTUZAR (Presidente) señala que corresponde pronunciarse sobre el artículo 11, que establece: "La ley podrá contemplar diferentes grados en los estados de sitio y de catástrofe, y determinará las garantías señaladas en los artículos…, que podrán suspenderse o restringirse en cada uno de aquéllos".

El señor GUZMAN dice que no tiene dudas en cuanto a que se trata de una ley complementaria, pero cree necesario aclararlo para que no se entienda que debería requerirse de una ley para regular estos estados.

El señor CARMONA expresa que tendrá el carácter de una ley orgánica constitucional.

El señor GUZMAN concuerda con esa idea, puesto que se requeriría un quórum especial para su modificación.

El señor BERTELSEN observa que, por otra parte, la disposición es facultativa.

El señor ORTUZAR (Presidente) somete a debate el artículo 12 del proyecto, y opina que la declaración debe hacerse previo acuerdo del Consejo Superior de Seguridad Nacional, porque son las Fuerzas Armadas las que deben intervenir en las situaciones de emergencia, lo que constituye una garantía para los ciudadanos.

La señora BULNES considera que el punto es discutible y que merece mayor reflexión, ya que tal vez significaría disminuir la atribución genérica que confiere al Presidente de la República el actual artículo 71 de la Carta Fundamental. Agrega que el caso de conmoción interna es muy distinto al de una guerra, en el que hay que recurrir a otros organismos y autoridades.

La señora ROMO sostiene qué la idea de la intervención del Consejo de Seguridad tiene estrecha relación con el estado de emergencia y que se trata de un organismo asesor para ayudar a resolver.

El señor GUZMAN advierte que hay que decidir si se oirá a esta entidad, si se necesitará su informe o si será preciso su acuerdo.

La señora BULNES prefiere conversar el punto con el señor Carmona y que no se adopte una resolución en este momento.

El señor GUZMAN propone que, cualquiera que sea la autoridad que decrete las medidas en estudio —incluye al Presidente de la República—, las disposiciones deben aplicarse por intermedio de los jefes militares. Piensa que ello es particularmente importante en el estado de emergencia debido a que permite

más fácilmente los abusos del Ejecutivo, en cambio, no lo cree tan indispensable en el estado de catástrofe, y destaca la conveniencia de que la señora Bulnes y el señor Carmona se refieran a este tema en su informe.

El señor BERTELSEN observa que, en cuanto a la forma como se dicta el estado de emergencia, él planteó lo relativo al acuerdo del Consejo Superior de Seguridad Nacional en su proposición de atribuciones presidenciales, pues no se trata de aquellas de tipo ordinario que la Constitución y la ley otorgan genéricamente. Expresa que si se permite al Primer Mandatario declarar por si y ante sí la medida, se crearían dos sistemas de Gobierno y Administración en el país: el ordinario y el de emergencia, cuya elección estaría entregada a su libre arbitrio. Hace notar que es partidario de que, en el caso del estado de sitio, intervenga el Congreso y de que en la materia en estudio se requiera el acuerdo del Consejo de Seguridad.

Por otra parte, concuerda plenamente con la idea del señor Guzmán de que el Presidente de la República ejercite sus atribuciones extraordinarias por intermedio de las autoridades militares en los estados de catástrofe y de emergencia, porque hay mayor garantía de imparcialidad y de eficacia en la represión de los abusos que puedan surgir.

—Se aprueba, en principio, la proposición del señor Guzmán, la cual será estudiada por la señora Bulnes y el señor Carmona.

El señor ORTUZAR (Presidente) somete a debate el artículo 13 del proyecto, y destaca la importancia de este precepto, pues la elaboración de un estatuto constitucional sobre los regímenes de emergencia tiene la finalidad de que no puedan suspenderse o restringirse las garantías individuales fuera de los casos señalados en la Carta Fundamental.

El señor BERTELSEN expone, a fin de que la señora Bulnes y el señor Carmona lo consideren en su análisis, que los efectos de los estados de excepción se dirigen únicamente, desde la reforma constitucional de 1874, a las limitaciones extraordinarias de los derechos humanos, en tanto que durante la vigencia de la Carta de 1833 se suspendía el imperio de ésta en las zonas declaradas en estado de sitio.

Agrega que no propone que ahora se llegue a tanto, pero sí desea llamar la atención acerca de la conveniencia de que en algunos de los estados de emergencia se pueda suspender transitoriamente del ejercicio de sus cargos a determinados funcionarios públicos y privar extraordinariamente de ciertas atribuciones a algunas autoridades, como, por ejemplo, los alcaldes.

El señor CARMONA encuentra razonable el planteamiento del señor Bertelsen, pues la experiencia vivida corno Ministro de Estado le hace ver como muy

necesario el otorgamiento de facultades atinentes a la coordinación de las funciones administrativas y a la disponibilidad de funcionarios públicos en estos casos excepcionales.

El señor ORTUZAR (Presidente) estima útil que la señora Bulnes y el señor Carmona tengan como referencia el estudio de la ley complementaria sobre seguridad nacional efectuado por la Subcomisión que integró, entre otros, el señor Miguel Schweitzer, entonces Ministro de Justicia, en el cual se establecía la posibilidad de ejercer, en estado de asamblea, atribuciones como las siguientes:

"Restringir la admisión a determinados empleos y funciones públicas y a empleos en empresas estratégicas o declaradas tales o que elaboren, produzcan o transporten artículos esenciales para el abastecimiento de la población o que se dediquen al transporte de personas.

"Poner término a los servicios de las personas que se desempeñen en algunos de los empleos y funciones indicados en el inciso precedente.

"Suspender transitoriamente la vigencia de normas de inamovilidad en el trabajo en determinadas labores o actividades de los sectores público y privado.

"Imponer la obligación de realizar determinados trabajos o actividades a empresas, entidades, sociedades, asociaciones, corporaciones o fundaciones, proporcionándoles los medios para ello, cuando fuere necesario.

"Exigir la prestación de servicios personales a quienes desempeñen actividades o posean conocimientos o aptitudes que se estimen necesarios para afrontar o superar la emergencia.

"Ordenar la reanudación de faenas, cuando éstas hubieren sido suspendidas por cualquier causa, adoptando las medidas necesarias para ello".

—Se acuerda continuar el estudio de este capítulo en la sesión del próximo martes, 9 de mayo, sobre la base del trabajo que elaborarán la señora Bulnes y el señor Carmona.

APROBACION DE LOS TRATADOS POR EL CONGRESO NACIONAL

El señor ORTUZAR (Presidente) comunica que se ha recibido el informe pedido al señor Santiago Benadava, profesor de Derecho Internacional de la Universidad de Chile, sobre la materia del epígrafe, y procede a leer su texto.

El señor BERTELSEN recuerda que en el anteproyecto que elaboró sobre las

disposiciones constitucionales relativas a las atribuciones del Presidente de la República expresó, en el rubro relaciones internacionales, acogiendo una idea debatida en la Comisión y uno de cuyos más ardorosos defensores fue el señor Díez, que si bien la conducción de la política exterior era facultad del Primer Mandatario, éste debía actuar en colaboración con el Senado. Añade que, producto del debate de la Comisión —incluso se planteó que sólo la Cámara Alta intervenía en la ratificación y que la de Diputados no tenía por qué disponer de una Comisión de Relaciones Internacionales— e inspirado un poco en el ejemplo norteamericano, estableció que la colaboración del Senado en la conducción de la política exterior se manifestaba en un doble aspecto: primero, en las consultas que el Presidente de la República formularía a la Cámara Alta y en las opiniones que ésta emitiera; y segundo, en la obligación de obtener la autorización de los Senadores antes de ratificar los tratados internacionales. Anota que hizo presente también la conveniencia de reconocer en el nuevo texto constitucional la innovación introducida en el decreto ley Nº 247, que recoge una de las tendencias del Derecho Internacional Público contemporáneo al excluir del trámite de la ratificación los convenios que se limitan a dar cumplimiento a lo dispuesto en un tratado anterior.

En cuanto al problema de la validez legislativa de los tratados, sostiene que puede resolverse por uno de los mecanismos que señala el profesor Benadava, cual es dar intervención a la Cámara de Diputados, con lo que ésta tendría intervención en materias internacionales y, por ende, dispondría de la Comisión correspondiente; o bien preceptuando que los tratados aprobados y ratificados con el consentimiento del Senado tienen el mismo valor que una ley.

El señor ORTUZAR (Presidente) hace notar que en la sesión en que se trató esta materia hubo acuerdo en el sentido de que los llamados "tratados de ejecución" no requerían la aprobación de ningún órgano, ni siquiera del Senado.

La señora BULNES recuerda que se acordó incorporar al texto la norma del decreto ley Nº 247 que así lo dispone, y que ya es de carácter constitucional.

El señor GUZMAN advierte que también se hizo un distingo entre los "tratados marcos" y los "tratados bilaterales corrientes".

El señor ORTUZAR (Presidente) hace presente que del artículo 2 del decreto ley Nº 247, que establece normas sobre tratados internacionales, se desprende que los que se limitan a cumplir o ejecutar lo dispuesto en un convenio anterior no requiere aprobación de ningún órgano político.

Sugiere que si el tratado implica una modificación de la legislación interna o trata sobre materias que necesariamente deben ser objeto de ley, se requiera

la aprobación de ambas Cámaras, y que, cuando se trate de un tratado que no importe una modificación de disposiciones legales vigentes, se precise solamente la aprobación del Senado.

El señor BERTELSEN manifiesta que estima altamente perturbadora una doble vía para la ratificación de los tratados internacionales, y puntualiza que a veces es muy difícil saber si las normas contenidas en esos instrumentos modifican la legislación interna. Agrega que es posible que dentro de un tratado haya normas que modifiquen esa legislación y otras que no lo hagan, y sostiene que no podría enviarse un mismo texto jurídico al Senado, por un lado, y a la Cámara de Diputados, por otro, ya que podría haber acuerdo en el Senado para ratificar una parte y no existir para otra. Prefiere, por esta circunstancia, y porque, a su juicio, hay que mantener la unidad de los órganos que autoricen la ratificación, que ambas Cámaras intervengan en la ratificación de todos los tratados internacionales.

El señor ORTUZAR (Presidente) da lectura a una indicación formulada en su oportunidad por don Alejandro Silva Bascuñan, cuyo tenor es el siguiente:

"Los tratados regularmente aprobados, ratificados y promulgados, prevalecen en el derecho interno en cuanto sean aplicables y su contenido no se oponga a los preceptos de esta Constitución.

"Una ley (orgánica) determinará la forma y modo cómo las normas, resoluciones y decisiones adoptadas por las instituciones y órganos establecidos en los tratados, se incorporarán al ordenamiento jurídico nacional y producirán efectos en él".

La señora BULNES es partidaria de mantener el sistema de la Constitución de 1925, en el sentido de que los tratados se aprueben mediante un acuerdo del Congreso, con efectos de ley, y de dar jerarquía constitucional al artículo 1° del decreto ley Nº 247, haciendo la diferencia entre los tratados que se limitan a cumplir o a ejecutar lo dispuesto en otro tratado, donde basta el cambio de notas reversales o la firma del Ministro respectivo, y el tratado que es marco de otros, modificación esta última que se ha impuesto como una necesidad en las relaciones exteriores y económicas entre los Estados.

El señor ORTUZAR (Presidente) precisa que el Congreso se limitaría a aprobar o rechazar el tratado, y recuerda que la Constitución de 1925 dice: "Todos estos acuerdos tendrán en el Congreso los mismos trámites de una ley", lo que se presta para interpretaciones equívocas.

El señor CARMONA y la señora BULNES concuerdan en que no cabe la insistencia sobre esta materia y en que los acuerdos necesitan ser aprobados por la mayoría de ambas Cámaras.

El señor GUZMAN hace presente que para la tramitación normal de las leyes se aprobó, en definitiva, el régimen de las insistencias, sin perjuicio de hacerle alguna precisión en cuanto a los quórum, lo que habría que analizar más adelante.

Expresa que respecto de esta materia se acordó especialmente no sugerir alternativa, dado su carácter eminentemente técnico.

El señor CARMONA afirma que se eliminó el régimen de insistencias en la tramitación de las leyes con una sola excepción.

El señor GUZMAN acota que la excepción es tan amplia que se refiere a todos los casos de la discusión particular de la ley.

El señor CARMONA dice que éste es un aspecto fundamental porque, respecto de los proyectos rechazados en general por una de las ramas del Congreso, se estableció la formación de la Comisión Mixta, la cual no cabría en los tratados a los que tampoco les sería aplicable el régimen de insistencias.

El señor GUZMAN piensa que debe hacerse una distinción entre la tramitación de las leyes, donde en algunos casos, especialmente en lo que se refiere a la discusión particular, hay disparidad de criterios, y el acuerdo del Congreso, reservado hasta ahora sólo para dos materias: la aprobación o reprobación del estado de sitio, y los tratados Indica que en ambas materias, por su naturaleza y porque sólo se aprueba o se rechaza, hay que entender que debe concurrir la mayoría de los miembros presentes de las dos Cámaras, o sea, habría que eliminar la referencia a la tramitación de la ley.

Explica que la definición que desea plantear a la Comisión es si acaso se estima que debe requerirse sólo la mayoría de los miembros presentes de ambas Cámaras, como ocurre para aprobar o reprobar el estado de sitio, o si, dada la naturaleza del tratado se prefiere adoptar el sistema de requerir la mayoría de los miembros en ejercicio de las Cámaras, y anota que él se inclina por la mayoría de los miembros presentes, porque para la aprobación de las leyes se exige ese quórum.

El señor CARMONA señala que planteó el caso de la cesión o canje de territorios por ser, en su opinión, la materia más grave que puede presentarse, y añade que la Constitución francesa requiere, incluso, el asentimiento de los habitantes de las zonas afectadas por la cesión o canje del territorio. Hace presente que en la Comisión se discutió si era necesario o no ratificar esos tratados por medio de un referéndum.

El señor BERTELSEN destaca que cuando se estudió la convocatoria a plebiscito se aprobó su propuesta para reducir a dos los casos de votación popular,

aparte las elecciones: uno, el plebiscito constitucional para zanjar discrepancias entre el Congreso y el Presidente de la República respecto de una reforma constitucional, y otro, el plebiscito sobre materias internacionales, pero de carácter facultativo, en que convoca el Presidente de la República con acuerdo del Senado.

Juzga que desde el momento en que intervienen tanto la Cámara de Diputados como el Senado en la aprobación .previa para ratificar los tratados internacionales que requieren de ese trámite, es necesario precisar con mayor cuidado el papel del Senado en la conducción de las relaciones internacionales, como colaborador del Presidente de la República, aspecto que iba a dar un carácter distinto a esta segunda Cámara, por ser nacional. Le parece un poco anómalo que el Senado preste su acuerdo al Jefe del Estado para llamar a plebiscito con el objeto de ratificar un tratado internacional que se estime de trascendente importancia, y que la Cámara de Diputados esté excluida del todo respecto de esa convocatoria.

El señor CARMONA replica eme ese caso no es anómalo, porque es el Senado el que resuelve las consultas del Presidente de la República y el que debe prestar su asentimiento.

El señor BERTELSEN dice que está de acuerdo en ese sentido y asevera que su intención fue llamar la atención hacia la diferencia que habría entre las dos Cámaras para enfrentar el problema: la ratificación no se llevaría a cabo por acuerdo del Congreso; se requeriría previa aprobación mediante el plebiscito, y los Diputados no podrían oponerse.

El señor CARMONA sostiene que de todas maneras se necesita el acuerdo del Congreso, y si, además el Senado lo autoriza, el Presidente de la República, en un caso grave, podría llamar a un referéndum.

El señor BERTELSEN afirma que el problema se zanja estableciendo que una vez aprobado el tratado por la Cámara, el Senado simplemente lo aprueba o no lo aprueba y sugiere al Presidente de la Re pública que llame a plebiscito.

El señor GUZMAN propone que en los acuerdos que el Congreso preste para la declaración de estado de sitio y los tratados se mantenga siempre el orden de que primero se pronuncie la Cámara y, luego, el Senado, dado que, al suprimirse la referencia "que deben ceñirse a los trámites de una ley", podría quedar la duda de si podrían discutirse primero en el Senado y después en la Cámara.

—Se aprueba la indicación del señor Guzmán.

El señor GUZMAN manifiesta, en seguida, que no está convencido de la conveniencia de abrir la posibilidad de plebiscito en materías internacionales, porque estima que es un arma de doble filo, aunque admite que planteada como facultad pueden obviarse gran parte de los inconvenientes. Advierte que, si bien en un momento dado esta facultad puede ser útil para el Presidente de la República y para el Senado, en cuanto se refrenda una decisión difícil recurriendo a la opinión pública o a la Nación entera para que preste su asentimiento, la circunstancia de que exista esta posibilidad puede constituir un elemento de presión no fácil de eludir por parte del Presidente de la República y del Senado. Declara que es reacio a llamar a plebiscito o referéndum sobre asuntos de relaciones internacionales porque en ellos influyen una serie de factores delicados vinculados a la seguridad nacional, que no siempre pueden entregarse a conocimiento de la opinión pública y que muchas veces llevan a que el debate frente al país revista un carácter básicamente emocional. y al respecto, cita el ejemplo de los Tratados sobre el Canal de Panamá.

El señor CARMONA recalca que ese llamado a plebiscito acontecería en muy contados casos, como en la cesión o en el canje de territorios, en que se requiera un pronunciamiento directo de la ciudadanía.

El señor ORTUZAR (Presidente) concuerda con el señor Guzmán y plantea un contraargumento que, a su modo de ver, tiene menos fuerza que lo sostenido por el señor Guzmán, cual es que en algunos casos podría ser conveniente llamar a plebiscito sobre estas materias a fin de que el Presidente de la República y el Senado se sientan moralmente autorizados para aprobar un tratado, pero, en todo caso, estima que las autoridades no deben temer asumir siempre sus responsabilidades.

El señor GUZMAN arguye que el asentimiento del Presidente de la República, del Senado y de la Cámara de Diputados —y sugiere que también podría requerirse el acuerdo del Consejo Superior de Seguridad Nacional— constituye suficiente concurrencia de la voluntad nacional para no temer adoptar resolución sin demandar el apoyo del pueblo.

—Se levanta la sesión.

ENRIQUE ORTUZAR ESCOBAR
Presidente

RAFAEL EYZAGUIRRE ECHEVERRIA
Secretario

REPUBLICA DE CHILE

Actas Oficiales de la Comisión de Estudio de la Nueva Constitución Política de la República

SESION 365ª, CELEBRADA EN MIERCOLES 3 DE MAYO DE 1978

1. —Prosigue la discusión de la preceptiva constitucional relacionada con la aprobación de los tratados internacionales.

2. —Continúa el debate de las normas referentes al Tribunal Constitucional.

3. —Se reanuda el análisis de los preceptos concernientes a las bases esenciales de la institucionalidad (artículo 11, inciso segundo, del Acta Constitucional Nº 3).

La Comisión se reúne bajo la presidencia del señor Enrique Ortúzar Escobar y con asistencia de sus miembros, señores Raúl Bertelsen Repetto, Juan de Dios Carmona Peralta, Jaime Guzmán Errázuriz Gustavo Lorca Rojas, y señora Luz Bulnes Aldunate.

Actúan de Secretario, el señor Rafael Eyzaguirre Echeverría, y de Prosecretario, el señor Rafael Larraín Cruz.

El señor ORTUZAR (Presidente) declara, en el nombre de Dios, abierta la sesión.

ORDEN DEL DIA

APROBACION DE LOS TRATADOS

El señor ORTUZAR (Presidente) recuerda que en la sesión anterior se debatió lo relacionado con los tratados, y agrega que, respecto de los tratados de ejecución, hubo acuerdo en principio para que no quedaran sometidos ni a la aprobación del Senado ni de la Cámara de Diputados; que en cuanto a los tratados "marcos", se debatió si ellos debían ser sometidos a la aprobación del Senado o de ambas ramas del Congreso, no llegándose a ninguna resolución, y por último, que se discutió la posibilidad de dar al Presidente de la República la facultad de llamar a plebiscito, con acuerdo del Senado, con motivo de determinados tratados internacionales que puedan significar cesión o canje de territorios, integración, etcétera, facultad a la cual se manifestó contrario el señor Guzmán, debido a la eventual presión que la opinión pública podía ejercer tanto frente al Presidente de la República como frente al Senado. Por el contrario, el señor Carmona se manifestó partidario de darle tal facultad, sobre todo por tratarse de una facultad y no de un deber y de que en asuntos tan importantes como la cesión o canje de territorios el Presidente de la República o el Parlamento podrían no atreverse a tomar una decisión.

Por último, frente a una consulta del señor Lorca, responde que el profesor don Santiago Benadava, en un informe al cual se dio lectura, se declara partidario de que los tratados deben ser sometidos a la aprobación de ambas ramas del Congreso antes de su ratificación, excepto los de ejecución, sin pronunciarse sobre la posibilidad de que el Presidente de la República llame a plebiscito.

El señor GUZMAN participa de la idea sugerida por la Mesa en cuanto a exigir un quórum más alto para la aprobación respecto de aquéllos tratados cuya naturaleza se estima grave para los destinos del país, fórmula que, a su juicio, es preferible a la del plebiscito, reconociendo que un Gobierno que actúe de consuno con un Congreso bicameral tendría una libertad de movimiento más amplia, sin tener un obstáculo que le impidiera actuar en determinados casos. Aclara que sugiere el quórum sólo respecto de aquellas materias en que esté

involucrado el territorio nacional o alguna otra materia de similar gravedad, pues para la generalidad de los tratados bastaría la mayoría de los miembros presentes de ambas Cámaras.

El señor BERTELSEN declara que por ningún motivo él aceptaría colocar en la Constitución Política chilena futura algo sobre la cesión de territorios, porque ello implicaría sugerir a la opinión internacional que Chile está pensando en esa posibilidad.

Considera que a un Gobierno le va a interesar la ratificación de aquellos tratados internacionales que su Canciller o alguno de sus agentes diplomáticos haya firmado debidamente facultado, de modo que jamás correría el riesgo de que el Congreso rechazara tal tratado al no contar con los dos tercios necesarios. Añade que, contrariamente, una minoría parlamentaria va a tratar de calificar a todos los tratados como de importancia para el país, con el objeto de que sean aprobados por los dos tercios, e impedir su ratificación, reconociendo la no existencia de una norma genérica para ambos casos.

El señor GUZMAN afirma que su proposición consignaría la necesidad de establecer en el texto constitucional las materias que requieren de un quórum más elevado, como el de dos tercios, y concuerda con el señor Bertelsen en que puede ser muy inoportuno hablar de afectar la integridad territorial en una Constitución que fuera promulgada en 1979 o en 1980.

El señor CARMONA se declara partidario de precisar cada uno de los casos en que la facultad sea procedente, y concuerda con quienes han expresado que hablar de cesión territorial podría ser inoportuno, lo que no quiere decir que no exista la necesidad de establecer una disposición constitucional que limite la posibilidad de contratación de los órganos del Estado, para lo cual insinúa que sea el Senado el que conozca el asunto y sugiera al Presidente de la República la convocatoria a un referéndum cuando estime que la materia es de tal gravedad que se requiera el pronunciamiento del país entero. Agrega que no comparte el criterio de que para obviar esta situación se establezca un quórum especial, pues de lo que se trata es de que el Senado, el Congreso Nacional y el Presidente de la República se consideren insuficientes para resolver una situación que puede afectar gravemente los intereses nacionales e, inclusive, la vida de los habitantes.

El señor ORTUZAR (Presidente) sugiere consignar el quórum de la mayoría de los Senadores en ejercicio, para evitar la presión sobre mayorías ocasionales.

El señor LORCA no es partidario del referéndum respecto de este tipo de materias, porque estima que va contra la esencia del sistema presidencial mismo, pues el Presidente de la República, que es el conductor de las relaciones exteriores y quien sabe apreciar las consecuencias de un tratado

para los intereses del país, está traspasando una responsabilidad que le es propia en una materia para que la resuelva el pueblo. Cree que el tema debe ser estudiado más en profundidad y, en principio, estaría dispuesto a aceptar la fórmula propuesta por la Mesa de establecer un quórum más elevado.

La señora BULNES señala que los referéndum van dirigidos a la obtención de un apoyo a la gestión del gobernante y a conseguir un voto de confianza del pueblo más que a la consulta sobre el problema mismo, y la historia política demuestra que cuando esto último ocurre el referéndum se desvirtúa. Puntualiza que una fórmula para dirimir el conflicto, que muchas Constituciones consignan, como lo hacía la Carta de 1833, es la de establecer los límites territoriales en el texto constitucional, los que, para poder ser modificados, se requeriría de una reforma constitucional.

El señor ORTUZAR (Presidente) hace presente que ésa fue una idea estimada inconveniente por la Comisión al comienzo de su trabajo.

El señor GUZMAN manifiesta que la aplicación del texto constitucional de 1833 demostró que era un inconveniente más que una ventaja, y sugiere invitar a los señores Julio Philippi y Enrique Bernstein con el objeto de que colaboren a la solución del problema.

—Se acuerda invitar a los señores Philippi y Bernstein para la sesión del día martes 9 de mayo en curso.

TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

El señor ORTUZAR (Presidente) somete, en seguida, a debate los temas relativos al Tribunal Constitucional que estaban pendientes, y recuerda que la Comisión se pronunció favorablemente en cuanto a que los miembros durarían seis años en el cargo; que no podían integrar el Tribunal quienes tenían los impedimentos para ser jueces; que serían aplicables, en cuanto fueran procedentes, las incompatibilidades señaladas en los actuales artículos 29 y 30 de la Constitución; que el quórum sería de cinco miembros de entre los siete que lo integrarían, y que los acuerdos se adoptarían por mayoría; que podrían requerir la intervención de este organismo el Presidente de la República, las Cámaras o la cuarta parte de alguna de ellas; que, en general, resolvería en derecho, pero que, en materias tales como la inhabilidad, la incompatibilidad, la dimisión, la ilegitimidad de los partidos políticos o la consideración de los hechos y las conductas que podrían ser contrarios a lo dispuesto en el inciso segundo del artículo 11 del Acta Constitucional Nº 3, apreciaría los hechos como jurado, de oficio o a petición de parte; que en contra de su sentencia no cabría recurso alguno; y que sus miembros estarían sujetos a juicio político por notable abandono de sus deberes, lo que tendría que ser aprobado por los dos tercios de los Senadores en ejercicio.

El señor LORCA agrega que también se incluiría el envío a la Corte Suprema de sus resoluciones sobre el hecho de haber tres fallos referentes a la inaplicabilidad de una ley.

El señor ORTUZAR (Presidente) concuerda con el señor Lorca.

El señor GUZMAN declara que el único punto que le merece dudas es el último, ya que, por tratarse del órgano máximo desde el punto de vista jurídico institucional, la acusación tal vez desvirtuaría este carácter. Reconoce que el problema disminuye si se exigen los dos tercios del Senado, pero observa que es natural que el Congreso, si se dicta un fallo que le es adverso en un conflicto con el Presidente de la República, opte por iniciar un juicio político.

El señor ORTUZAR (Presidente) advierte que ello sólo podría ocurrir por notable abandono de los deberes.

El señor GUZMAN piensa que ese término, en su acepción amplia, puede usarse en un sentido bastante discrecional.

El señor ORTUZAR (Presidente) señala que la razón que se tuvo en cuenta fue la de que en un estado de derecho no parece lógico que un magistrado o un dignatario, por altamente colocado que esté, quede al margen de que se haga efectiva su responsabilidad. Concuerda con el señor Guzmán hasta cierto punto, pero, entre los dos extremos, prefiere aceptar la posibilidad de la acusación.

Discrepa de que la expresión "notable abandono de sus deberes" sirva para todo, porque, cuando se pretendió acusar a la Corte Suprema en el régimen pasado, la Cámara de Diputados sentó una clara jurisprudencia respecto del concepto, la que se sumaría a la constancia que ahora dejaría la Comisión.

El señor BERTELSEN plantea que la anomalía consiste —y comparte la aprensión del señor Guzmán —en que el Tribunal Constitucional juzgará a quienes eventualmente pueden juzgar a sus miembros, porque su misión principal y específica será apreciar la constitucionalidad de las leyes, que es donde existen más problemas. Es partidario, ante la posibilidad de que este organismo incurra en notable abandono de sus deberes o de que se transforme en un ente débil ante la amenaza de un juicio político, de excluir a sus miembros de la posibilidad de una acusación.

El señor GUZMAN dice que este tema ya se analizó cuando se aprobó la reforma que dio origen al Tribunal Constitucional y que no se consagró el juicio político en contra de sus integrantes. Expresa, a mayor abundamiento que los comentaristas y autores que han estudiado el tema coinciden en que aquél no podía haberse entablado por la causal en debate respecto de los Ministros de

los Tribunales Superiores de Justicia en relación con las funciones que desempeñaban en aquel organismo.

El señor CARMONA advierte que en la Carta de 1925 ya existe un precedente, porque se excluyó a los miembros del Tribunal Calificador de Elecciones del juicio político, y cuando se presentó una acusación contra sus miembros ésta se declaró improcedente. Agrega que el problema está en si se puede juzgar a una persona que sea miembro de un Tribunal y al mismo tiempo sea Ministro de la Corte Suprema o de Apelaciones.

El señor ORTUZAR (Presidente) acota que no puede juzgársele como miembro del Tribunal.

El señor CARMONA estima que respecto de los miembros de ese Tribunal sí sería más conveniente la improcedencia de la acusación constitucional, y agrega que en ese caso debería estudiarse la posibilidad de pronunciarse sobre la actuación de los integrantes del Tribunal Constitucional que no cumplan sus funciones.

El señor LORCA opina que todos los organismos deben estar sujetos a cierta supervisión, pero que se produce una situación bastante discutible si se puede acusar al Tribunal Constitucional —que es la entidad que resguarda toda la institucionalidad y a la cual se ha encargado velar por la supremacía constitucional— por los que resulten controlados por su acción.

El señor ORTUZAR (Presidente) plantea la interrogante de si no sería viable una fórmula indirecta, al tenor de la cual la Corte Suprema pudiera remover a los miembros del Tribunal Constitucional que ella haya designado.

El señor BERTELSEN declara que, ante la posibilidad de la remoción, preferiría la acusación constitucional.

Estima, en todo caso, prácticamente imposible que estos magistrados, cuya idoneidad y seriedad estarán avaladas por toda una vida anterior, vayan a incurrir en alguna acción u omisión que pueda configurar el denominado "notable abandono de sus deberes", En cambio, observa en esta causal una posibilidad cierta de que motivaciones políticas lleven a atentar contra la estabilidad del Tribunal Constitucional, el cual tendrá nada menos que la facultad de dejar sin efecto actos de los Poderes Públicos. Hace notar, por vía ejemplar, que este Tribunal podrá dar la razón inclusive a la minoría parlamentaria y anular una ley ya aprobada por el Congreso, ante lo cual surgirá con certeza, por lo menos, la tentación de la mayoría de acusarlo constitucionalmente.

El señor GUZMAN estima que la exigencia de los dos tercios de los Senadores

en ejercicio para aprobarla y la nueva composición ideada para el Senado reduce la acusación constitucional a un problema más bien teórico que práctico. Señala, sí, que en tal caso sería menester consagrar expresamente que la aprobación de la acusación por la Cámara de Diputados no suspendería a los miembros del Tribunal del ejercicio de sus cargos.

El señor ORTUZAR (Presidente) observa que de todas maneras existe el precedente de que en la Constitución actual el Tribunal no es susceptible de ser acusado constitucionalmente y que, por otro lado, habrá otro Tribunal —el Calificador de Elecciones— que tampoco estará sujeto a ello.

El señor BERTELSEN añade que no tiene conocimiento de que en algún país se acepte la posibilidad de acusación constitucional a este Tribunal.

El señor GUZMAN conviene en que, alcanzado cierto nivel de la institucionalidad, debe tenerse la confianza de que no puede fallar todo, y si realmente se desquicia todo no puede pretenderse que la sola Constitución salve al país.

El señor CARMONA advierte, corroborando una observación del señor Bertelsen, que podrá ser bastante frecuente que este Tribunal contraríe el criterio del Presidente de la República y de la mayoría de ambas ramas del Congreso, al declarar inconstitucional un proyecto de ley patrocinado por el primero y aprobado por la segunda, lo cual lo expondría a la posibilidad inmediata de una acusación constitucional.

—Se acuerda no establecer la acusación constitucional en contra de los miembros del Tribunal Constitucional.

El señor GUZMAN considera conveniente facultar a algún órgano —a su juicio, debe ser la Corte Suprema— para declarar que el impedimento físico o mental que prive a un miembro del Tribunal Constitucional del ejercicio de sus funciones es de tal naturaleza que debe procederse a su reemplazo, en la misma forma en que haya sido generado su nombramiento.

Explica que, tal como en el caso del Presidente de la República, es factible que un miembro del Tribunal Constitucional quede inhabilitado, situación que, en su concepto, dada la importancia del referido cargo, no puede quedar en la incertidumbre, como tampoco lo relativo a la dimisión. Estima evidente que la declaración debe quedar radicada en la Corte Suprema y no en el Senado, atendidos fundamentalmente el origen básico del Tribunal Constitucional, la naturaleza de sus funciones y la íntima relación de éstas con el enjuiciamiento de los actos de la Cámara Alta.

El señor ORTUZAR (Presidente) considera atinada la proposición del señor

Guzmán, pues toma en cuenta la situación quizás más probable de producirse.

El señor GUZMAN aclara que la sugerencia envuelve a todos los miembros del Tribunal Constitucional.

El señor ORTUZAR (Presidente) explica, ante una inquietud del señor Bertelsen, que respecto de los siete miembros del citado tribunal, cuyos cargos durarán seis años, la Comisión optó por la renovación total en vista de las dificultades que presentaba la parcial.

El señor BERTELSEN manifiesta oposición a la renovación total.

El señor GUZMAN señala al señor Bertelsen que todos son partidarios de cierta renovación parcial, aunque, tal vez no muy parcelada; que el extremo sería, por ejemplo, hacer durar a los miembros del Tribunal Constitucional siete años y renovar cada año uno de ellos; y que esto no es conveniente, dada la necesidad de que en los tribunales se vaya formando determinada jurisprudencia. Estima, además, importante tener en cuenta que no todos los Ministros de la Corte Suprema son idóneos para integrar el Tribunal Constitucional, por lo que, si se fuerza una renovación demasiado periódica y se impide la reelección, de los miembros de ese organismo, prácticamente el acceso de los Ministros de la Corte Suprema a él será un problema de rotación casi por turno. Agrega que, inclusive, existiendo la posibilidad de reelección, puede haber en la Corte tendencia a establecer una rotación encaminada a permitir a todos los Ministros integrar el Tribunal Constitucional, y concluye sosteniendo que la Comisión, basada en la configuración que dio a aquél, determinó que la inconveniencia del mecanismo de la renovación parcial, aun cuando incuestionablemente, desde el punto de vista teórico y en principio, ella es preferible.

El señor ORTUZAR (Presidente) pregunta qué razón habría para impedir la reelección de un miembro del Tribunal Constitucional que se haya desempeñado en forma muy eficaz.

El señor GUZMAN declara que es partidario de la reelegibilidad de los integrantes de ese organismo, posición en que lo acompañan los señores Ortúzar y Lorca, y la señora Bulnes.

El señor BERTELSEN opina que los tribunales constitucionales no deben estar sujetos al cambio íntegro de su composición en determinado instante, pues es factible que en definitiva eso se convierta en fuente de tentación para que los ostentadores del Poder Público remuevan la mayoría de ellos cuando llegue el momento. Destaca el efecto negativo que produciría el hecho de que lo que en 1986, por ejemplo, fue A para el citado organismo, en 1987, a raíz del cambio completo de integración, fuera B; y basado en que los órganos de tipo

tribunalicio, de índole judicial, no deben estar sujetos a la posibilidad de un cambio total en su integración, se inclina por la búsqueda de un sistema de renovación parcial. Añade que ésa fue una de las razones que lo llevaron, junto con el señor Lorca, a sugerir un sistema de integración diverso, que es el utilizado por las democracias occidentales europeas que tienen tribunales constitucionales, con muy buenos resultados hasta el momento.

Explica, ante una consulta del señor Presidente, que los franceses renuevan cada nueve años; los italianos, cada doce y los alemanes, cada ocho, y manifiesta opinión en el sentido de que el plazo de seis años es corto, por ser inferior al del período presidencial.

El señor GUZMAN señala que lo importante es que el período sea levemente inferior o superior, para que no coincida con la renovación presidencial, y agrega que hay que tener cuidado en no establecer plazos muy largos en consideración a la composición del Tribunal, sobre todo porque sus miembros son reelegibles.

Propone que la duración en el cargo sea de seis años, con renovación parcial cada tres años de acuerdo con la siguiente fórmula: primero se renovarían los tres Ministros de la Corte Suprema y después los cuatro abogados.

El señor ORTUZAR (Presidente) concuerda con ese planteamiento, pero sugiere que primero se renueven los cuatro abogados y después los Ministros, punto en el cual también coinciden el señor Bertelsen y la señora Bulnes.

—Se aprueba esta proposición, en el entendido de que en el momento de redactarse el precepto se verá quienes se renuevan primero.

El señor GUZMAN hace presente que el mecanismo del artículo 78 c) de la Constitución también operaría cuando la Corte Suprema por tres fallos declare inaplicable un precepto y remita los antecedentes al Tribunal Constitucional, y especifica que si ese Tribunal estima que la ley es constitucional y desautoriza, en esa forma, los fallos de la Corte Suprema, habrá que entender que, en lo sucesivo, la Corte no puede volver a declarar inaplicable ese precepto legal.

El señor ORTUZAR (Presidente) aclara que eso está aprobado, que es la contrapartida y que constituye una limitación.

El señor GUZMAN hace notar que la Corte Suprema está por debajo del Tribunal Constitucional en aquellas materias de la competencia del Tribunal.

BASES ESENCIALES DE LA INSTITUCIONALIDAD

El señor ORTUZAR (Presidente) propone tratar lo relativo al inciso segundo del

artículo 11 del Acta Constitucional Nº 3, disposición que, a su juicio, tiene mucha importancia porque determina cuáles son efectivamente las bases esenciales de la institucionalidad, establece el pluralismo ideológico restricto y dispone que la discrepancia cívica debe tener lugar dentro de cierto marco que no afecte esas bases.

Indica que el señor Guzmán quedó en estudiar esta materia y tiene una proposición que formular.

El señor GUZMAN expresa que considera necesario hacer una breve historia de la discusión habida en la Comisión en torno de esta materia antes de incorporarse a ella la señora Bulnes y los señores Carmona y Bertelsen.

Explica que aunque el Acta Constitucional Nº 2 y el artículo 1º del anteproyecto de Constitución se han denominado hasta ahora "Bases esenciales de la institucionalidad chilena", se estimó que no todos los preceptos contenidos en ese texto deben entenderse inamovibles o indisolubles. Informa que junto con los señores Díez y Evans hicieron una revisión muy detenida de cada uno de los preceptos del capítulo I del anteproyecto, virtualmente transcritos en el Acta Constitucional Nº 2, y fueron señalando cuáles eran aquellas materias que, en su opinión, no podían quedar sujetas a controversia porque atentar contra ellas sería ir contra ese consenso mínimo sobre el cual debe fundarse toda posibilidad pacífica y útil de discrepancia en una comunidad, y cuáles, en cambio, no revisten ese carácter y pueden ser admitidas a la libre discusión ciudadana. Agrega que todo está fundado en una concepción que no quiere desarrollar in extenso, por cuanto cree que forma parte del criterio unánime de los miembros de la Comisión, en el sentido de que el pluralismo ideológico es indispensable dentro de un régimen de libertad, pero que debe tener sus límites, ya que, en caso contrario, se transforma, en la práctica, en un instrumento de anarquía y de destrucción, precisamente, de esos valores que deben formar parte del consenso mínimo o básico sobre el cual puede edificarse un régimen institucional que posibilite la discrepancia sin que se destruya a si mismo.

Expresa que ésta fue la inspiración que los movió en la elaboración del artículo 11 del Acta Constitucional Nº 3, actualmente vigente, y que procuró sintetizar aquellos principios que se estiman consustanciales al Estado de Chile y, más que eso, a la chilenidad.

Hace saber que se configuró un precepto que establece que todo acto de personas o grupos destinados a difundir ciertas doctrinas es ilícito y contrario al ordenamiento institucional de la República, y subraya la importancia de la expresión "destinado a difundir doctrinas", porque no se trata de sancionar a quien incurre en actos que constituyan delitos tipificados en la Ley de Seguridad Interior del Estado ni tampoco a quien sustente discrepancias en

esta materia. Al respecto, señala que el fuero interno es sagrado y, además que hay cierta manifestación del fuero externo que no debe ser afectado por tal ilicitud, como podría ser emitir una simple opinión —en una entrevista, en una reunión social, en una conferencia, en la cátedra, y de manera incidental— contraria a la familia, como célula básica de la sociedad, o partidaria del ejercicio de la violencia.

Anota que, de acuerdo con el artículo 11 del Acta Constitucional Nº 3, las doctrinas cuya difusión queda prohibida son las que atentan contra la familia, las que propugnan la violencia, las que propugnan una concepción de la sociedad fundada en la lucha de clases, las que son contrarias al régimen constituido y las que son contrarias a la integridad o funcionamiento del Estado de Derecho. Hace presente que para el anteproyecto de Constitución definitiva, la referencia al "régimen constituido" se sustituye por "régimen democrático", y dice que no le merece reparos lo relativo a las doctrinas que atenten contra la familia o las que propugnen una concepción de la sociedad fundada en la lucha de clases; y, en cuanto a las doctrinas que propugnan la violencia, se manifiesta partidario de precisar que se trata de una violencia ilegal o antijurídica utilizada como medio para alcanzar finalidades políticas, cualesquiera que éstas sean. Puntualiza que debe descartarse, para la interpretación de esta norma, la tesis que propugna que la existencia de las Fuerzas Armadas o de la Fuerza Pública, como elemento esencial del Derecho, propicia de algún modo la violencia, ya que, de lo contrario, se avala la argumentación sustentada por las doctrinas disolventes en América Latina en el sentido de que frente a la violencia institucionalizada cabe la violencia revolucionaria.

En seguida, le parece indispensable sustituir la referencia al "régimen constituido" y a la "integridad o funcionamiento del Estado de Derecho", y al respecto, afirma que "Estado de Derecho" es un concepto eminentemente doctrinario y bastante controvertido en el campo constitucional y, por ello, no es claro qué es propiamente un Estado de Derecho o qué atenta contra un Estado de Derecho. Por eso sugiere reemplazar tales expresiones por las siguientes: "sancionar la difusión de doctrinas que propicien una concepción del Estado o del orden jurídico contraria a los derechos que emanan de la naturaleza humana". Sobre el particular, recuerda que la sustitución que propone ya está incorporada en el Acta Constitucional Nº 2, en lo relativo a la soberanía, y destaca que como el Tribunal Constitucional va a apreciar en conciencia los hechos, tampoco habría riesgos en la aprobación de la frase señalada.

Advierte que, en cuanto a las consecuencias de la infracción, ya la Comisión aprobó la idea de que el Tribunal Constitucional puede privar a los infractores de este precepto de su derecho a postular a cargos de elección popular y a ejercer cargos u oficios públicos por un período de cinco años, no siendo esta

sanción susceptible de ningún tipo de rehabilitación. Hace hincapié en que la amnistía no es procedente en este caso, porque tal infracción no constituye delito, e incluso, para evitar futuras controversias, manifiesta la conveniencia de precisar que el Tribunal Constitucional podrá ejercer esta facultad independientemente del ejercicio de la responsabilidad penal que afecte al infractor.

A su modo de ver, es indisoluble del sentido y finalidad práctica de esta norma su irreformabilidad y, por ello, es partidario de establecer en el párrafo referente a la "Reforma Constitucional", que no se admitirán a tramitación las enmiendas constitucionales que pretendan autorizar la difusión de estas doctrinas.

Cree que tampoco debieran tramitarse las reformas constitucionales que atenten contra el sistema republicano, y cita como antecedente el artículo ya mencionado de la Constitución francesa. Advierte que si no se adopta un procedimiento semejante, la disposición será sólo letra muerta, pues, por la vía de la reforma constitucional, se pretenderá la abolición del precepto.

Precisa, ante una consulta del señor Presidente, que, a su juicio, basta con impedir la tramitación de una reforma constitucional que atente contra el sistema republicano, por cuanto no reviste gravedad para el país el que alguien patrocine o difunda doctrinas monárquicas, por la falta de acogida que ello tendría en la opinión pública, y propone al respecto el siguiente texto: "Todo acto de persona o grupos destinado a difundir doctrinas que atenten contra la familia, que propugnen la violencia antijurídica como medio para alcanzar finalidades políticas, cualesquiera que éstas sean; que propugnen una concepción de la sociedad fundada en la lucha de clases, o que propugnen una concepción del Estado o del orden jurídico contrario a los derechos que emanan de la naturaleza humana, es ilícito y contra el ordenamiento institucional de la República".

El señor ORTUZAR (Presidente) manifiesta serias dudas respecto de la primera proposición del señor Guzmán, pero se declara en completo acuerdo con la segunda tanto más cuanto que, en principio, pensaba sugerir una muy semejante, destacando, sí, la dignidad y los derechos que emanan de la naturaleza humana.

El señor GUZMAN dice que no ve inconveniente alguno en aceptar esta última parte, pero advierte que se ha referido a "doctrinas que difundan una concepción del Estado o del orden jurídico que atenten en contra de la dignidad del hombre y de los derechos que emanan de la naturaleza humana". Añade que corresponderá al Tribunal Constitucional discernir cuándo se está en presencia de un hecho aislado, que podría estimarse o no atentatorio contra los valores señalados, o cuándo se está ante una proposición que supone una

concepción del Estado o del orden jurídico como la mencionada. Anota que se trata de prohibir la difusión de una concepción del Estado de índole totalitaria.

El señor ORTUZAR (Presidente) reitera su plena coincidencia con la proposición, y, en cuanto a la primera, considera indudable que el inciso segundo del articulo 11 se refiere a la violencia ilegítima, y teme que el uso de la expresión "violencia antijurídica", y todavía con el agregado que la limita, "que persiga fines políticos", podría dar lugar a que se dijera que se ha querido mantener aquí la violencia institucionalizada y por eso sólo se habla de la violencia antijurídica. Estima que considera que la frase está bien tal como está redactada.

El señor BERTELSEN hace presente que cuando aún no integraba la Comisión, consideró que uno de los adelantos más grandes que se habían hecho en el Derecho Constitucional era el contenido en el artículo 7º del Acta Constitucional Nº 2, en el sentido de hacer aplicables los preceptos constitucionales tanto a las autoridades como a los particulares. En lo referente al artículo 11 del Acta Constitucional Nº 3 —que lo relaciona con el 7º del Acta Nº 2— juzgó que el inciso primero constituía una prohibición en el sentido de que nadie podía invocar preceptos constitucionales para vulnerar los derechos y libertades reconocidos constitucionalmente, y que el inciso segundo era una consecuencia y afectaba a las personas que difundían doctrinas especialmente graves contra el ordenamiento constitucional, cuyas bases esenciales están consignadas en el Acta Constitucional Nº 2.

Añade que siempre pensó que lo anterior había quedado trunco, por cuanto faltaba hacer operativo lo que sólo estaba en el orden de los principios, como, por ejemplo, una disposición semejante al artículo 18 de la Constitución Federal de Alemania —ley de Bonn de 1949—, según el cual pierden algunos derechos fundamentales quienes "para combatir el régimen fundamental de libertad y de democracia abuse de los mismos".

Señala que en el asunto en debate no se puede pretender ser precisos en el texto constitucional, porque se trata de principios básicos, concordando con el señor Guzmán en cuanto a la necesidad de introducir algunas variantes en la redacción del inciso segundo del artículo 11, pero discordando del mismo en lo relativo a la violencia.

A su modo de ver, no se puede establecer, como única sanción para quien abuse de los derechos garantizados en la Constitución, la exclusión de ocupar oficios o cargos públicos, por creer que hay otros derechos fundamentales que permiten la materialización de un daño social de tanta envergadura como el que podría ejercer una persona a través de la función parlamentaria. Agrega que tal es el caso de una persona que podría ser propietaria de medios periodísticos, aun sosteniendo ideas contrarias al ordenamiento institucional.

El señor GUZMAN concuerda en que la disposición aprobada es más restrictiva que la patrocinada ahora por el señor Bertelsen, con la cual se declara partidario, motivo por el cual cree que esa disposición debería ser ampliada a la luz de las facultades otorgadas al Tribunal Constitucional, pues sólo está referida a las personas condenadas con penas aflictivas o por delitos que atenten contra el ordenamiento institucional.

El señor BERTELSEN piensa que sería conveniente establecer las consecuencias de ese verdadero atentado contra el orden institucional, entre las cuales debe figurar la prohibición de ocupar oficios o cargos públicos, pero también la privación del ejercicio de aquellos derechos que permiten la difusión de doctrinas, como son los de enseñanza y de opinión.

El señor GUZMAN informa que se desistirá de su proposición relativa a la violencia por estimar que al resto de los miembros de la Comisión no le preocupa la razón que le llevó a presentarla, y expresa su deseo de dejar constancia, como acuerdo unánime, de que el alcance que se da al concepto de violencia es el de violencia antijurídica o ilegal, y que no puede comprender el uso de la fuerza como mecanismo que debe aplicarse al derecho.

El señor CARMONA dice que ese tipo de disposiciones le han merecido dudas siempre en cuanto a su eficacia, y se declara partidario de establecer prohibiciones concretas en actuaciones partidistas y no dejar entregada a tribunal alguno la interpretación de las expresiones contenidas en una norma. Expresa no tener objeciones que hacer a la proposición del señor Guzmán, pero cree que el día de mañana, dada la maestría semántica de los comunistas, la forma cómo utilizan las palabras, cómo las dan vuelta y le conceden un sentido diverso del que tienen, se imagina que podrían presentarse a un Tribunal Constitucional diciendo que ellos son los mejores defensores de la dignidad humana; de los derechos naturales del hombre; que propugnan, precisamente la antiviolencia, etcétera. Expresa que no cree que una buena palabra sea suficiente para contener lo que se quiere alcanzar ni que sea una buena protección, como ya ha ocurrido en Chile con la Ley de Seguridad del Estado y con la Ley de Defensa de la Democracia, que no fueron suficientes para defender la democracia.

El señor ORTUZAR (Presidente) aclara que la Ley de Defensa de la Democracia fue concebida y aplicada en un régimen basado en el liberalismo filosófico, que permitía que los derechos del hombre y de la sociedad fueran desconocidos por doctrinas totalitarias, por lo que no dio buen resultado, pero cree que dentro de un esquema constitucional destinado a proteger la democracia sí que sería eficaz. Afirma que de no existir un precepto que determine el marco de discrepancia cívica legítima, el resto de las demás disposiciones destinadas a proteger y fortalecer la democracia se derrumbaría.

El señor CARMONA dice que su objeción apunta a que no le parece suficiente una norma de carácter general, pues el día de mañana, por la vía de la interpretación, los detentadores de doctrinas totalitarias se erigirán como los genuinos representantes de la justicia y los auténticos defensores de los derechos del hombre.

El señor ORTUZAR (Presidente) señala que quien quiera que sea miembro del Tribunal Constitucional en el momento en que una colectividad e índole totalitaria pretenda entrar a la vida política chilena, y se erija como defensora de la dignidad y de los derechos del hombre, sabrá que lo que se está diciendo es una falacia, y tendrá que declarar la ilegitimidad de tal organización.

El señor CARMONA expresa que esa es una proposición concreta tendiente a defender el sistema democrático al obligar a las colectividades políticas a recurrir al Tribunal Constitucional para que éste las autorice a ingresar a la vida política.

El señor ORTUZAR (Presidente) acota que dicho Tribunal las autorizará o no teniendo en vista los principios del sistema democrático y viendo si tales colectividades atentan o no atentan contra ellos.

El señor CARMONA pregunta si es legítimo prohibir a una persona la lectura de una doctrina que está en un texto por el hecho de estar difundiendo una doctrina contraria a los principios del orden constitucional establecido, porque él cree que un precepto como ése es susceptible de ser infringido a diario y que será imposible establecer una prohibición absoluta. Prefiere las acciones concretas antes que una referencia a una doctrina que puede evolucionar, en cuyo caso se corre el riesgo de que las disposiciones se conviertan en letra muerta y se violen diariamente desde el momento en que habrá que respetar la dignidad y el pensamiento de quienes tengan la ideología marxista.

El señor GUZMAN discrepa del señor Carmona, pues cree ineficaces las proscripciones de colectividades o movimientos en lugar de la de los actos de las personas o grupos. A su juicio, la alternativa es el pluralismo ideológico irrestricto o la imposición de limitaciones.

El señor CARMONA concuerda con esta apreciación.

El señor GUZMAN sostiene que una de las acciones más importantes y graves en una comunidad moderna es la difusión propagandística de las ideas, pero admite que debería perfeccionarse la redacción, porque también se difunde una doctrina cuando se la plantea para refutarla. Considera lógico que si se sanciona a los partidos que atentan contra determinados valores por su doctrina y la conducta de sus adherentes, también se haga algo similar con las personas o los grupos que hacen propaganda a determinadas ideologías que

producen la misma consecuencia. Concluye que la Carta Fundamental debe ilustrar al Tribunal Constitucional acerca de cuáles son aquellos valores fundamentales contra los que no puede desarrollarse una labor de erosión pública, sistemática y grave dentro de la comunidad y sobre cuáles son los hechos que tiene que castigar, ya que será el encargado de apreciarlos en conciencia y de fallarlos conforme a derecho.

Hace presente que la Constitución alemana, al hablar del que "abusa de los derechos y libertades para ir en contra de ellos", emplea una frase mucho más genérica, imprecisa y peligrosa que la de la Comisión, ya que esta última tiene por finalidad impedir la difusión de las doctrinas totalitarias y se refiere específicamente, aunque no en forma exclusiva, al marxismo-leninismo, por su importancia en el mundo y por la experiencia que vivió Chile. Agrega que la exclusión de la propaganda de un concepto del Estado o de un ordenamiento atentatorio de la dignidad y los derechos que emanan de la naturaleza humana dice relación a cualquier régimen totalitario —explica que no usó esta palabra en la redacción por ser más imperfecta jurídicamente— y que, como las Constituciones se dictan en un momento histórico determinado, hay que considerar directamente la experiencia que el país tuvo. Agrega que, como consecuencia de lo anterior, la proscripción de todo totalitarismo debe complementarse con la del núcleo político básico del marxismo, que es la concepción de la sociedad fundada en la lucha de clases, idea a la que no podrá renunciar nunca sin que su doctrina se desvirtúe.

Juzga necesario condenar específicamente al marxismo y también a todas aquellas manifestaciones que, en la realidad contemporánea mundial, y más precisamente, en la chilena, constituyen la preparación más nítida para su infiltración, las cuales, a su juicio, no son otras que las doctrinas que atentan contra la familia y las que tienden a propagar el violentismo antijurídico o terrorista. Piensa que igual condenación merecen, por cierto, corrientes que se suponen o son antimarxistas, pero que también atentan contra dichos valores, como es el caso del denominó terrorismo de ultraderecha, representado en movimientos como la "AAA" argentina y otros de la misma índole. Por todo ello, estima que el precepto está bien concebido, en cuanto trata de apuntar a los principios cuya difusión propagandística se quiere proscribir.
Manifiesta, en lo que respecta a la objeción formulada por el señor Carmona sobre la posible ineficacia de la disposición, que comparte ese temor, pero, al mismo tiempo, sostiene que si esa hipótesis llega a concretarse en el día de mañana, ello se deberá a falta de valor o de voluntad política para hacer eficaces estos textos por parte de la futura comunidad política chilena o por parte de quienes formen el Tribunal Constitucional, y en ningún caso será de responsabilidad del actual régimen ni de quienes lo asesoran, desde el punto de vista jurídico, en la preparación de las normas pertinentes. En cambio, lo que le parecería gravísimo sería que el actual Gobierno faltara a su misión de proponer al país una institucionalidad que configure una democracia protegida

y vigorosa, verdaderamente adaptada a los tiempos modernos, y se omitieran disposiciones vitales para tal efecto. Es partidario, por tanto, de consagrar esta disposición —sin la cual, en su opinión, todo lo demás que se establezca para proteger la democracia será letra muerta— y de darle plena eficacia jurídica, por lo cual comparte enteramente la sugerencia del señor Bertelsen en orden a que sus infractores no sólo reciban la pena de no poder postular a cargos de elección popular ni a cargos públicos de ninguna naturaleza, sino que tampoco puedan ejercer funciones relacionadas con los medios de comunicación social y con el ejercicio de la enseñanza. Recuerda que estas dos últimas prohibiciones están consideradas en las Actas Constitucionales, pero referidas únicamente a los casos de delitos contra el ordenamiento institucional de la República, razón por la cual deben extenderse, a su modo de ver, a aquellos casos en que haya condena por parte del Tribunal Constitucional pero que no haya delito penal.

En seguida, anota que no ve ningún peligro en la aplicación de la norma, porque si la fuera a interpretar un tribunal de jerarquía inferior o sensible a las influencias políticas, temería que ella se volviera en contra de su inspiración esencial, pero, sin embargo, argumenta que el día que un Tribunal Constitucional como el que se ha configurado, que constituye la expresión de lo más sano y de lo más sólido que posee nuestra institucionalidad, se corrompa o se desvirtúe hasta el punto de no apreciar qué es verdaderamente la defensa de la familia, la defensa de la juridicidad en contra del violentismo, la defensa de la libertad y de la dignidad del hombre en contra el terrorismo, querrá decir que toda la sociedad chilena está corrompida y destruida, y no habrá manera de salvarla.

Estima que es cierto que un exceso o una exageración en la aplicación del precepto podría conducir a situaciones insostenibles y explosivas, pero no cree del caso colocarse en esa hipótesis, convencido como está de que el Tribunal Constitucional actuará siempre con prudencia.

Expresa, para concluir su exposición con un ejemplo que califica como elemental, pero a la vez ilustrativo de su punto de vista, que sería absolutamente inútil proscribir al Partido Comunista y permitir que un grupo de personas naturales se asociaran, formaran una entidad periodística y publicaran cotidianamente el diario "El Siglo".

El señor CARMONA señala, para precisar más su pensamiento, que ve en este precepto una condenación de la doctrina, y expone que, por lo contrario, su punto de vista es favorable a penar constitucionalmente los actos de las personas o de las organizaciones.

El señor GUZMAN acota que la difusión de una doctrina es un acto.

El señor CARMONA replica que si en el texto constitucional se plantea la

condenación de todo acto de personas o grupos destinado a difundir o propalar doctrinas que atenten contra la familia o propugnen la violencia o una concepción de la sociedad fundada en la lucha de clases, como lo hace el Acta Constitucional actual, la verdad es que se da a esas ideas una connotación que no le agrada. Prefiere que el texto constitucional, en lugar de la violencia —para poner un ejemplo—, sancione el terrorismo, despojándolo de la calidad de doctrina política y dejándolo sometido a la ley penal lisa y llana, y prive de todo derecho político —incluido el de asilo— a las personas que usen métodos violentos para actuar en política, atendida su calidad de delincuentes comunes.

Asevera, a manera de argumento casuístico, que los comunistas, valiéndose de la existencia de elementos más extremistas que ellos dentro de la sociedad, tratarán de que éstos sean los condenados y se esforzarán por aparecer como antiviolentistas y adherentes a los principios democráticos para obtener vida política legal, el que es uno de los motivos que lo conducen a desear un texto constitucional claro en este sentido, Estima que la norma propuesta producirá, en su concepto, perturbaciones bastante graves, y por vía ejemplar, afirma que ella puede llevar a la clausura de todas las estaciones de televisión sobre la base de que transmite películas en las cuales se exhibe y se exalta la violencia, Agrega que si bien una medida como ésta no le parecería inconveniente, sino aleccionadora, la menciona sólo para señalar que el texto en análisis, por un lado, puede llevar a caer en extremos y, por otro, puede ser dejado sin cumplir, porque la vida diaria lo sobrepasará y no es tarea propia de un Tribunal Constitucional penar hechos como el mencionado, que deberían quedar entregados lisa y llanamente al Código Penal, y sólo respecto de los que tuvieran connotación política daría intervención al Tribunal Constitucional.

El señor ORTUZAR (Presidente) no comparte la posición del señor Carmona, por ser muy restrictiva, y afirma que todos los actos citados están sancionados en el Código Penal. Hace saber que él participa de la idea de establecer un precepto constitucional que pene el terrorismo, pese a que, a su juicio, la norma en estudio lo condena absolutamente.

Explica que el terrorismo no habría tenido lugar de no haber existido la propalación de una doctrina propugnadora de la violencia, y, atenido a la realidad del mundo actual, señala que el gran peligro de Occidente radica en que está infiltrado por doctrinas totalitarias que atentan contra la dignidad y los derechos fundamentales del hombre valiéndose de los medios de comunicación social, de la libertad de enseñanza y de los instrumentos que les posibilitan una divulgación masiva. Opina que si se desea reafirmar la democracia y defender esos derechos, que se consideran anteriores al Estado y al ordenamiento Jurídico, es inadmisible permitir la propalación de dichas doctrinas; y puntualiza que la única manera de defenderse es actuar en el mismo terreno, o sea, impidiendo la difusión masiva de las doctrinas destructoras.

Advierte que la diferencia básica entre la nueva democracia y la liberal reside en que esta última admitía su propia destrucción, por estimar que la democracia debía permitirlo todo. Considera que esto siempre fue un absurdo de la democracia liberal, y que aquello de que la democracia debe permitirlo todo es una consigna de las muchas y muy hábiles que el comunismo ha logrado hacer penetrar. A su juicio, quien ama realmente la democracia no debe permitir su destrucción, y, si es ilícita una asociación constituida para propalar una doctrina atentatoria contra el derecho de propiedad, por ejemplo, mucho más grave es una que atente contra los derechos fundamentales del hombre.

Piensa que si no se va al nervio del asunto, enfocando el problema con criterio realista, no puede pretenderse proteger la democracia, pues la verdad es que hay un enemigo poderoso infiltrando su doctrina para corroer las bases esenciales del sistema democrático. En su concepto, es necesario impedir el empleo de los medios de divulgación de doctrinas que posibiliten el aniquilamiento del régimen libertario que se quiere vivir, y por eso atribuye extraordinaria importancia al precepto en estudio. Aclara que esto no implica dejar sin castigo los actos violentistas aislados, pues las sanciones ya están consignadas en el Código Penal, pero, a su modo de ver, eso no es bastante.

Hace presente que vería con mucho agrado que el señor Carmona acompañara a la Comisión en esa nueva concepción, que es quizás la más importante de las que hasta ahora se consideran como pilares de la nueva institucionalidad que se está estructurando.

—Se levanta la sesión.

ENRIQUE ORTUZAR ESCOBAR,
Presidente

RAFAEL EYZAGUIRRE ECHEVERRIA
Secretario

REPUBLICA DE CHILE

Actas Oficiales de la Comisión de Estudio de la Nueva Constitución Política de la República

SESION 366ª, CELEBRADA EN JUEVES 4 DE MAYO DE 1978

Prosigue la discusión de los preceptos constitucionales relacionados con las bases esenciales de la institucionalidad (artículo 11, inciso segundo, del Acta Constitucional Nº 3)

La Comisión se reúne bajo la presidencia de don Enrique Ortúzar Escobar, con asistencia de sus miembros, señores Raúl Bertelsen Repetto, Juan de Dios Carmona Peralta, Jaime Guzmán Errázuriz, Gustavo Lorca Rojas y la señora Luz Bulnes Aldunate.

Actúa de Secretario, el Prosecretario don Rafael Larraín Cruz.

El señor ORTUZAR (Presidente) declara, en el nombre de Dios, abierta la sesión.

Recuerda, a continuación, que en la sesión de ayer se estaba considerando la disposición del inciso segundo del artículo 11 del Acta Constitucional Nº 3 para ver cuáles son las disposiciones que habría que introducir en el anteproyecto de la Constitución definitiva. Agrega que el señor Guzmán propuso algunas enmiendas tendientes a que el precepto diga, aproximadamente, lo siguiente: "Todo acto de personas o grupos destinados a difundir doctrinas que atenten contra la familia, propugnen la violencia o una concepción de la sociedad fundada en la lucha de clases, o una concepción del Estado o del orden jurídico que atenten contra la dignidad del ser, o contra los derechos fundamentales de la persona humana, es ilícito y contrario al ordenamiento institucional de la República".

El señor CARMONA, al precisar su diferencia conceptual con esa disposición, juzga que lo referente a la prohibición o sanción de este tipo de actos contra el régimen constituido, la seguridad del Estado o la democracia, es insuficiente, y considera necesario concebir el problema como el enfrentamiento de una sociedad con otra que se pretende establecer por medio de la acción política o de organizaciones políticas.

Da lectura a un documento con sus ideas sobre esta materia, el cual, advierte, no tiene carácter de disposición. El texto es del tenor que se indica:

"La nación chilena es una comunidad de hombres libres, que se identifica con los principios de la autodeterminación y de la soberanía nacional; del reconocimiento de los derechos naturales del hombre como anteriores al Estado; de la libertad e igualdad como fundamentos y fines de la vida en sociedad; de la democracia como medio de asegurarlas y como régimen de generación de la autoridad y de participación ciudadana; y de la familia como base de la organización social. Toda concepción totalitaria de la sociedad es contraria a estos principios.

"Los actos de personas o grupos destinados a hacer propaganda a doctrinas que atenten, desconozcan, pretendan destruir o reemplazar los mencionados elementos esenciales de la sociedad chilena o que promuevan actividades o que propugnen la vía insurreccional o la violencia con esos fines, son ilícitos y

contrarios al ordenamiento institucional de la República.

"Las organizaciones que por sus fines o por la actividad de sus adherentes tiendan a esos objetivos, son inconstitucionales. El Tribunal Constitucional deberá decidir sobre esta inconstitucionalidad.

"No podrá ser reconocido por la ley ni por la autoridad, derecho político alguno a quienes hagan uso de la violencia, el terrorismo y el atentado contra las personas, en las actividades impugnadas en este artículo. No cabrá amnistía ni indulto en esta clase de delitos. No podrá invocarse igualmente el derecho de asilo

El señor GUZMAN expresa que la parte inicial de la proposición del señor Carmona está fundamentalmente contenida en el capitulo 1 del anteproyecto de la nueva Constitución y en el Acta Constitucional Nº 2, donde se sintetizan los principios básicos de la institucionalidad chilena, y que el artículo 11 del Acta Constitucional Nº 3 tiende a dar aplicación práctica y eficacia a la consagración de esos principios.

Sostiene que el efecto primordial que se quiere derivar en este precepto es que la propaganda de determinadas doctrinas que atentan, en forma especialmente grave en el mundo de hoy, en contra de esos principios básicos y consubstanciales de la chilenidad, sea considerada ilícita y contraria al ordenamiento institucional de la República. Apunta que el señor Bertelsen agregó, con razón, que aún así el precepto está trunco en el sentido de que es la base para la creación de una nueva disposición que sancione concretamente las trasgresiones indicadas en el inciso segundo del artículo 11 del Acta Constitucional Nº, lo cual le corresponderá establecer al legislador en el Código Penal. Estima, por otro lado, tan importante este conjunto de principios y, al mismo tiempo, tan necesario que su aplicación tenga efectos políticos independientes de la sanción penal, que se ha querido que el Tribunal Constitucional los aplique, sancionándolos, a quienes transgredan los fundamentos esenciales de la institucionalidad. Por ello, afirma que la proposición formulada por el señor Carmona restringe, en forma inconveniente, los alcances de la declaración del Tribunal Constitucional únicamente a los partidos o movimientos, dejando reservado sólo a la legislación penal los actos de personas o grupos atentatorios del ordenamiento institucional.

Se manifiesta partidario de emplear, en el párrafo segundo de la indicación del señor Carmona, la expresión "propagar", porque "hacer propaganda" es restrictiva y puede entenderse en un sentido necesariamente masivo, y porque "difusión" presenta el inconveniente de que podría extenderse al caso de un profesor que explica reiteradas veces en la cátedra la doctrina marxista.

Puntualiza que lo relevante es mantener el artículo 11 del Acta Constitucional Nº 3 en los términos varias veces mencionados, es decir, señalar cuáles son las doctrinas cuya propaganda se considera ilícita o contraria al ordenamiento institucional, y que el Tribunal Constitucional puede aplicar directamente la sanción de pérdida de la facultad de ser elegido, de actuar en los medios de comunicación social en lo relativo a las informaciones y al ejercicio de la libertad de enseñanza.

El señor ORTUZAR (Presidente) dice que la indicación del señor Carmona acepta, con otra redacción, los fundamentos de la proposición del señor Guzmán: es contrario al ordenamiento institucional todo acto de persona o grupos destinados a propalar doctrinas que atenten contra la familia, que propugnen la violencia, una concepción de la sociedad fundada en la lucha de clases o una concepción del Estado contraria a la dignidad del ser o a los derechos fundamentales de las personas.

Añade que en algunos aspectos la proposición del señor Carmona ha ido más lejos, pues incluye a la autodeterminación y a la soberanía nacional, de tal manera que en el futuro, por ejemplo, la integración política y económica con un país vecino constituiría también un delito contra el orden institucional.

Pero, asimismo, destaca que la indicación en debate es más restringida que la del señor Guzmán, porque limita la sanción única y exclusivamente al caso de los partidos o movimientos que contravengan esta norma y no a los actos de personas o grupos.

El señor CARMONA aclara que su redacción no incorporó esa idea porque la norma en comentario no la establece y porque en la sesión pasada tampoco se precisó la solución del problema.

El señor ORTUZAR (Presidente) sostiene que el propósito era complementar ese precepto y que, por ello, se ha reabierto debate. Recuerda que desde un comienzo el señor Bertelsen estimó que tal disposición era incompleta, no desde el punto de vista del delito penal, sino del de la defensa y vigorización de la democracia. Por eso subraya que, si bien el inciso segundo del artículo 11 del Acta Constitucional Nº 3 no incorporó la sanción a las contravenciones que allí se mencionan, el propósito es establecerla. Sin embargo, dice que se ha considerado la idea de establecer una sanción. Opina que como la proposición del señor Carmona incluye todos los valores y principios que el inciso segundo del artículo 11 protege, podría estudiarse la posibilidad de complementarlo con aquellos comprendidos en ella, y, en seguida, acordar las sanciones respectivas.

El señor LORCA pregunta si la indicación pretende dar a los actos de las personas un efecto distinto del de las organizaciones.

El señor CARMONA responde que, como se ha establecido la competencia del Tribunal Constitucional para declarar inconstitucionales las organizaciones que violen tales garantías, les otorga un efecto distinto. Concuerda en consignar sanciones para actos de esa clase, y reconoce no haber tenido una idea clara sobre el particular por no figurar ella en la letra de la disposición comentada ni haber sido tratada en el debate pertinente.

El señor LORCA recuerda que el Tribunal Constitucional no sólo cuenta con atribuciones para sancionar a las personas, sino que también a las organizaciones.

La señora BULNES manifiesta su acuerdo, en general, con la proposición del señor Carmona, y estima que la expresión "toda concepción totalitaria de la sociedad es contrario a estos principios" reviste fundamental importancia al definir —aunque en forma negativa— el sistema político imperante. Añade que, en el fondo, constituye un complemento del Acta Constitucional Nº 2, que se convertiría en una especie de preámbulo de principios.

El señor GUZMAN advierte que no se ha descartado la idea de un preámbulo, pero que, aun cuando lo fuera, se estimó necesario que los principios básicos de la institucionalidad, que, con muy pocas variantes son los que aparecen en el Acta Constitucional Nº 2, estén contenidos en el texto constitucional.

La señora BULNES estima inadecuado el término "propaganda" por ser restrictivo, y sugiere emplear la palabra "propagar", a fin de que el día de mañana no se impida la enseñanza que no pretende buscar adherentes.

—Después de examinar los significados de los distintos vocablos en el Diccionario de la Real Academia, se consideró que el término mas apropiado era "propagar".

La señora BULNES, en lo atinente al problema de las sanciones, recuerda que el Tribunal Constitucional estaría facultado para privar de la ciudadanía en determinadas ocasiones, y expresa que se trataría de dos clases de sanciones: la aplicada a las organizaciones que transgredan el artículo 11, y la que se fije a los particulares.

El señor ORTUZAR (Presidente) estima que en el inciso primero propuesto por el señor Carmona hay ideas valiosas —como las relativas a la autodeterminación, soberanía, derechos naturales del hombre, libertad, igualdad, democracia, etcétera— que podrían ser incorporadas a la primera parte del texto constitucional.

Manifiesta sus dudas en cuanto a la necesidad de agregar algún valor al inciso segundo propuesto por el señor Guzmán, respecto de cuya aprobación, a su

juicio, no había problemas, en vez de dejarlo referido sólo a los actos de personas o grupos destinados a propagar doctrinas que atenten contra la soberanía. Al respecto, cita específicamente la soberanía, la familia, la lucha de clases, la concepción del Estado contraria a la dignidad y a los derechos fundamentales.

El señor BERTELSEN destaca que se trata de consagrar y hacer operativo un sistema de responsabilidad constitucional por los actos de personas que, en forma individual o en conjunto, realicen actividades contrarias a la Constitución de tal envergadura que las constituyan en peligro para la estabilidad del sistema institucional del país. A su juicio, la gran novedad que se pretende introducir consiste en separar lo que podría ser una responsabilidad penal de una responsabilidad constitucional, similar a lo que ocurre con un hecho delictuoso, que puede tener sanciones de carácter civil y también penal. Añade que, si el acto que se trata de sancionar es grave, traerá aparejada una responsabilidad penal y también constitucional pero aclarando que en este momento sólo interesa establecer la segunda de ellas para los actos de personas o grupos que, mediante la propagación de doctrinas anticonstitucionales y de actos de violencia, se hacen acreedores a la privación del ejercicio de algunos derechos fundamentales, específicamente de aquellos que les sirven para hacer valer sus garantías constitucionales y que eventualmente pueden servirles para llegar a ser gobernantes o asumir cargos oficiales o de la Administración. Aclara que, en la búsqueda de una congruencia entre el acto y la responsabilidad constitucionales, ha tratado de proyectar una sanción que vaya o a la privación de la ciudadanía o a la privación de las libertades de contenido ideológico que permiten hacer la propaganda, como son las libertades de opinión y de enseñanza y el acceso a los medios de comunicación, idea que, a su entender, ya estaría aceptada en principio, faltando sólo ponerse de acuerdo en sus detalles.

El señor ORTUZAR (Presidente) consulta a la Comisión acerca de la conveniencia de incluir el principio de soberanía en el inciso segundo del artículo 11 del Acta Constitucional Nº 3, pues, de todos los valores señalados por el señor Carmona en su proposición, sería el único que no estaría consignado en dicho texto.

El señor GUZMAN manifiesta no haber considerado en su proposición la referencia a doctrinas que atenten contra la soberanía, por estimar que tales atentados no provienen de la difusión de doctrinas, sino de personas que, con sus actos, lesionan de alguna manera la soberanía real del Estado.

El señor ORTUZAR (Presidente) recuerda que el marxismo-leninismo, si bien no lo dice expresamente en su doctrina, atenta contra la soberanía de un Estado.

El señor GUZMAN cree que, al no decirlo, se está impidiendo la sanción, ya que

se trata de sancionar lo que realmente se dice y no lo que se supone que existe, Agrega que en eso radica la importancia de la referencia a la concepción de la sociedad fundada en la lucha de clases que hace el marxismo leninismo, pues si lo dejara de decir en algún momento, dejaría de tener toda fuerza política de carácter proselitista o combativo dentro de una sociedad. Considera delicada la referencia a la soberanía en cuanto pudiera entenderse como un atentado directo a ella y no como la difusión de una doctrina que la niega. Sostiene que durante mucho tiempo, por ejemplo, se ha objetado la inversión extranjera por constituir supuestamente un atentado contra la soberanía, cuando, en realidad, constituye una reafirmación de ella y es beneficiosa para el país. Se pregunta si vale la pena o no agregar a las prohibiciones que se establecen más de lo estrictamente necesario para defender al Estado de los peligros reales que éste afronta en la época contemporánea, pues, a su juicio, las doctrinas que atentan contra la soberanía no son peligrosas y casi no existen.

El señor CARMONA afirma que las concepciones de defensa de los diferentes regímenes y Constituciones están establecidas sobre una base débil y no apuntan al fondo del problema, ya que defienden un régimen atacado como la expresión de un Estado burgués, decadente, sin apreciar valores que han ido emergiendo en la sociedad ni las raíces que cada país va echando a través de su historia y que lo hacen diferente de otro. Piensa que la concepción de defensa de los principios inherentes al sistema democrático no debe estar basada en la concepción jurídica del Estado, sino en los conceptos que rigen la vida de una sociedad, valores que son intrínsecos a un estilo de vida dentro de una sociedad. Agrega que no es otra cosa lo que está haciendo, precisamente, la gestión del Presidente Carter, lo que puede provocar una crisis en el sistema socialista-totalitario mismo al enfrentar una sociedad basada en la defensa de los valores inherentes al hombre mismo con otra que los niega.

Afirma que en Chile esto es entendido como una conquista, como lo confirma la sensación que vivió la ciudadanía en el régimen anterior en el sentido de que trataban de cambiar el país más que el régimen. Añade que la expropiación de todas las empresas no habría producido una reacción como la que provocó el intento de transformar el régimen educacional, que impactó hasta a las propias Fuerzas Armadas.

Se declara partidario de definir un concepto de sociedad diverso, por encima de doctrinas políticas, que enfrente a una sociedad libre con una totalitaria.

Se opone a la referencia a principios de doctrinas vigentes, porque los Partidos Comunistas son capaces hasta de suprimir el concepto de la lucha de clases con tal de tener mayor cantidad de adeptos, lo que ha quedado demostrado en España, donde abominaron hasta de Lenin; considera absolutamente necesario definir, en cambio, qué es la nación chilena como comunidad y como sociedad

libre, oponiéndola a la idea de un régimen totalitario, y consagrar ideas permanentes que no puedan modificarse sino en virtud de procedimientos especiales que permitan a todos apreciar previamente sus conveniencias.

En cuanto a la soberanía, expresa que hay en juego aspectos muy importantes relacionados con la autodeterminación y que no se opondría, incluso, a la existencia del Partido Comunista si éste hubiera mantenido la posición que tenía antes de la invasión de Checoslovaquia, oportunidad en la que fue la única colectividad marxista de América del Sur que adhirió a la doctrina Brezhnev, que terminó con la soberanía de los pueblos al preconizar el sojuzgamiento de cualquier país por las tropas rusas con el pretexto de defender el socialismo. Agrega que aquélla se pierde ante la identificación del Gobierno y el Partido —recuerda que en la Unión Soviética la ciudadanía conoció la nueva Constitución después de que la había aprobado el Comité Central— y que en América Latina el riesgo está vigente debido a la utilización del ejército cubano por parte de ese país.

El señor GUZMAN sugiere trabajar sobre la base de la redacción del inciso segundo del artículo 11, introduciéndole las modificaciones necesarias para lograr su perfeccionamiento y eficacia, y dejar para un estudio posterior el tema de si el Capítulo Primero, tal como está configurado en el anteproyecto, contiene un concepto satisfactorio de sociedad.

Manifiesta que los comentaristas que impugnaron las definiciones doctrinarias en las Actas Constitucionales por entender que la preceptiva sólo debía determinar los derechos y deberes de los ciudadanos y la estructura de las organizaciones del Estado, olvidaron la necesidad indispensable de una Constitución contemporánea de consagrar la concepción de vida con la que la comunidad se identifica.

Reconoce que la tesis de Brezhnev niega la soberanía de los países que se han incorporado a la órbita socialista, lo que se contrapone con su afirmación anterior, pero observa que fue rápidamente abandonada ante la extraordinaria reacción adversa que provocó. Teme solamente que pueda interpretarse que un régimen abierto al comercio exterior y a las inversiones extranjeras atenta contra la soberanía nacional, ya que estas ideas son susceptibles de distorsión, pero confía en que el Tribunal Constitucional nunca entenderá estos valores en términos distintos de la forma como los considera la comunidad nacional,

Pone de manifiesto que los conceptos enunciados en el artículo 11, como los de la familia, de la violencia, de la unidad nacional, están claramente perfilados en la conciencia del país. Añade que, de la misma manera, respecto de las doctrinas totalitarias se ha alcanzado ya una concepción perfectamente nítida, por lo menos en la inmensa mayoría de la comunidad chilena. En cambio, le asisten dudas acerca de si existe igual claridad, conciencia, unanimidad o, al

menos, clara mayoría en cuanto a la interpretación de lo que es verdaderamente la soberanía nacional. Puntualiza que sus dudas derivan de que ésta ha llegado a ser completamente distorsionada en determinados momentos. Cree necesario no olvidar que la reforma constitucional que nacionalizó la gran minería del cobre durante el Gobierno de don Salvador Allende —la cual fue aprobada por unanimidad y significó incurrir en un despojo que después hubo de remediarse bajo el actual régimen— fue entendida, por obra de la propaganda socialista, como una reivindicación de la soberanía nacional frente a una concepción que hasta entonces la había atropellado y que había prevalecido durante todos los gobiernos anteriores. Advierte que esta duda la plantea sólo para que permita clarificar las ideas; pero adelanta que, desde luego, no se opone a condenar toda doctrina que atente contra la soberanía, entendida ésta en su recto sentido.

El señor BERTELSEN corrobora que, efectivamente, hace algunos años, el concepto de soberanía nacional se usó mezclado al estatismo para atacar todo lo que, en definitiva, pudiera parecer extranjero. Declara que las palabras del señor Guzmán le han hecho compulsar las disposiciones transitorias de la Constitución y verificar que tal concepción se encuentra clarísimamente expuesta en la decimoséptima, que reza así: "Por exigirlo el interés nacional y en ejercicio del derecho soberano e inalienable del Estado a disponer libremente de sus riquezas y recursos naturales, en conformidad a lo dispuesto en el artículo 10, Nº 10, de esta Constitución Política, nacionalízanse y decláranse, por tanto, incorporadas al pleno y exclusivo dominio de la nación, las empresas que constituyen la Gran Minería del Cobre, . . .", etcétera. A ello agrega, dice, que una de las más frecuentes críticas formuladas a la economía social de mercado ha consistido, precisamente, en la afirmación de que con ella se está enajenando al país. Todo lo anterior le lleva a temer —nada más que a "temer"— que un precepto como éste pueda ser utilizado con fines contrapuestos a los tenidos en vista en este instante.

Expresa complacencia por la armonía que se advierte en la Comisión sobre el tema en análisis: No obstante, no puede menos de temer que un Partido Comunista del tipo del "eurocomunismo" —que mañana podría denominarse "américomunismo" o "iberocomunismo"— podría suscribir íntegramente el primer párrafo —por así llamarlo— de la propuesta del señor Carmona, desechando la vía violenta o insurreccional, situación en la cual no ve de qué manera se lo podría declarar inconstitucional.

El señor ORTUZAR (Presidente) declara haber sido plenamente convencido por la exposición del señor Carmona.

Destaca que éste ha llamado la atención acerca de un aspecto que estima fundamental y que tal vez no aparece suficientemente claro en el actual Capítulo I. Se trata, al tenor de sus palabras, de que, más que defender a un

gobierno o a un régimen, interesa defender los principios y valores de convivencia humana en la sociedad, aquellos que se identifican con el alma nacional y en función de los cuales debe protegerse la democracia. Aclara que esto es, precisamente, lo que quisieron hacer todos cuantos participaron en la redacción del precepto, lo cual evidencia identidad absoluta entre éste y la proposición del señor Carmona.

Reconoce que no sólo el inciso segundo del artículo once —que en definitiva figurará en el Capítulo II de la Constitución— aparece algo desligado de los principios contenidos en las bases esenciales de la institucionalidad, sino que inclusive estas bases mismas —exceptuada la relativa al bien común, la cual, dicho sea de paso, se ha prestado a toda clase de discusiones y de críticas— están establecidas de manera tan escueta, tan fría, tan jurídica, que no dan la misma impresión que produce la lectura del inciso primero de la proposición del señor Carmona: la de que lo que realmente se está defendiendo son principios y valores que están por encima de los preceptos, de un gobierno, de un régimen. Por esa razón, comprendiendo la dificultad de tomar inmediatamente una determinación, insinúa que la solución podría residir en que los señores Guzmán y Carmona vieran la manera de complementar el actual Capítulo I mediante un brevísimo preámbulo en el cual se contuvieran estas ideas, manteniendo el inciso segundo del artículo 11 en los mismos términos sugeridos por el señor Guzmán, ya que, a su modo de ver, se identifican, en el fondo, con la proposición del señor Carmona.

Por último, recuerda haber empezado por decir que le asistían dudas en lo atinente a la soberanía. No obstante, no aprecia como tan clara la conveniencia de prescindir de este concepto, y ello en virtud de varias consideraciones que pasa a explicitar.

Ante todo, observa que, si lo que ha querido defender son los grandes. principios y valores en que descansa el régimen, no faltará quien eche de menos la mención de la soberanía.

En segundo lugar, opina que la inclusión de la soberanía, en la forma en que hay consenso para considerarla, da mucha jerarquía a todos los demás valores y principios involucrados junto a ella.

En tercer término, arguye que, si bien la doctrina marxista no lo proclama explícitamente, la verdad es que se ha ido generalizando el concepto de que lo más grave del marxismo radica en que atenta contra la soberanía. Tan así es —confiesa—, que cuando ha deseado poner énfasis en su antimarxismo no se ha referido al atentado de éste contra la democracia y la libertad, sino al atropello que implica contra la soberanía, seguro como ha estado de interpretar así a todos los chilenos.

Sostiene que incluir el concepto de "soberanía" tiene la ventaja de que la Comisión aparece apuntando hacia un aspecto neurálgico y fundamental del marxismo-leninismo, que, aunque él quiera disfrazarlo, lleva a la conciencia íntima de los seres humanos el convencimiento de que el país que cae en sus manos pierde definitivamente su libertad y soberanía; y concluye afirmando que no lo atemoriza la eventual interpretación a su juicio absurda, de que un régimen económico pudiera ser atentatorio contra la soberanía, porque, desde luego, se está hablando de actos de personas o grupos destinados a difundir doctrinas determinadas.

La señora BULNES cree que la idea de la soberanía nacional podría servir en un momento dado para atacar a quienes hoy día pretenden mantener cierta política económica, determinada política de libertad. Advierte que los mayores ataques que han recibido los regímenes democráticos iberoamericanos se han fundado en la idea de que han sido "entreguistas" a los Estados Unidos y de que han atentado contra la soberanía nacional al contratar y comerciar con las grandes potencias occidentales.

El señor LORCA hace presente su pleno acuerdo con la posición del señor Carmona y con la sugerencia del señor Presidente, y destaca que el inciso segundo del artículo 11 del Acta Constitucional N° 3 se ha complementado al establecerse la sanción que antes no existía.

Tocante al concepto de "soberanía", estima indispensable indluirlo, porque no hacerlo implicaría dar pie a la crítica de que no se ha interpretado aquello de que la soberanía nacional es uno de los principios fundamentales en que debe asentarse toda la institucionalidad.

La señora BULNES considera que incluir ese concepto puede dar lugar al contraargumento.

El señor BERTELSEN aclara que está lejos de su ánimo la interpretación personal de que constituye atentado contra la soberanía nacional chilena una política económica que precisamente ha potenciado el Estado, pues en último término la soberanía se refiere al poder del Estado, que en el caso chileno, al menos en lo económico, hoy es mucho mayor que el de hace algunos años, ya que su dependencia ha disminuido en forma considerable. Añade que sólo manifestó sus reservas a una posible distorsión que se ha manifestado incluso constitucionalmente y en las críticas a la política económica del actual Gobierno.

Respecto de lo expresado por el señor Lorca, estima que sería contradictorio que en un régimen caracterizado por el nacionalismo no se consagrara el concepto de "soberanía".

Afirma que el fomento de las rivalidades sociales, es decir, la lucha de clases, es consubstancial del marxismo, idea esta no señalada claramente en el primer párrafo y que, en su opinión, debe incluirse.

El señor GUZMAN plantea la conveniencia de dejar para ulterior análisis si es o no necesario complementar el capítulo 1 y/o hacer un preámbulo sobre estos conceptos. Manifiesta sus reservas en ese sentido, salvo en cuanto a establecer que toda concepción totalitaria de la sociedad es contraria a estos principios, lo cual podría servir para usar el vocablo "totalitarismo" en el inciso segundo del artículo 11 si no se quiere utilizar la concepción del Estado del orden jurídico contrario a la dignidad y a los derechos que emanan de la naturaleza humana y se prefiere la frase: "una concepción del Estado, del orden jurídico de carácter totalitario", o, por lo menos, agregar a la anterior la palabra "totalitarismo".

Advierte que no se opone a revisar el resto del precepto, pero, a título de recuerdo, indica que el artículo 2º del capítulo I del anteproyecto dispone: "El Estado debe promover el bien común, creando las condiciones sociales que permitan a todos y a cada uno de los integrantes de la comunidad nacional alcanzar su mayor realización espiritual y material posible, con pleno respeto a la libertad y dignidad del ser humano y a su derecho a participar en la vida nacional", concepto en el que están envueltos la finalidad del Estado, la exigencia de que el bien común considere el bien de todos y de cada uno, la dignidad y la libertad del ser humano, y el derecho que emana a participar de la vida nacional. Puntualiza que en el acta constitucional se incluyó, además, "la seguridad de las personas" como elemento anterior a la dignidad y a la libertad porque, según lo aseveró con razón don Sergio Diez, si se carece de seguridad, mal se puede disfrutar de los otros atributos.

Dice que, en seguida, hay una referencia a que "La familia es el núcleo fundamental de la sociedad", estableciéndose que "el Estado la protegerá y propenderá a su fortalecimiento".

Destaca que, en íntima relación con el derecho a participar en la vida nacional, se preceptúa que "el Estado reconoce y ampara a los grupos intermedios y les garantiza una adecuada autonomía para cumplir con sus fines propios".

Resalta que, más adelante, se enuncia el concepto de "soberanía" la cual "reside esencialmente en la nación", según la modificación aprobada últimamente, y se señala que se ejerce a través del plebiscito o de elecciones, o por las autoridades que la propia Constitución indica.

Manifiesta que, a continuación, se agrega una cosa muy importante: que ningún sector del pueblo ni ningún individuo pueden atribuirse su ejercicio, con lo cual se da al concepto mayor nitidez.

Explica que, para reforzar la idea de los derechos naturales de la persona humana, se establece que "la ciudadanía no reconoce otra limitación que el respeto a los derechos que emanan de la naturaleza humana"; es decir por primera vez se reconoce explícitamente, en un texto constitucional chileno, que el ser humano tiene derecho naturales anteriores al Estado.

Observa que todos los conceptos fundamentales recogidos con mucho acierto por el señor Carmona en su proposición de texto están contenidos en el capítulo 1 del anteproyecto de Constitución.

El señor ORTUZAR (Presidente) hace presente que antes hay que tomar una determinación sobre lo primero.

Afirma que estaría dispuesto a aceptar la proposición del señor Guzmán si se hiciera una introducción o un preámbulo para que se entendieran mejor estos preceptos, ya que, si bien es cierto que todos los principios estarían comprendidos en el que sería capítulo I de la Constitución, algunos de ellos aparecen muy diluidos, confundidos otros con el fin del Estado, etcétera y sólo un jurista, un constitucionalista, un abogado o el autor o coautor de los mismos podría explicarlos con claridad.

Deja constancia de que la proposición del señor Carmona ha interpretado plenamente el pensamiento de la Comisión.

El señor GUZMAN sugiere establecer en el párrafo de las reformas constitucionales una disposición semejante a lo que prescribe, para otros efectos, la Constitución francesa, en el sentido de que no se admitirán a tramitación las reformas constitucionales que atenten contra el régimen republicano, o que desconozcan el concepto de soberanía nacional, o que pretendan autorizar la difusión de doctrinas señaladas como ilícitas y contrarias al ordenamiento institucional de la República. Explica que "Chile es una República" y "soberanía nacional" son principios inamovibles que no deben ser sometidos a cuestionamientos en el orden constitucional chileno, y que, por ello, no incluyó, entre las doctrinas que se sancionarán, a aquellas que atenten contra el carácter republicano.

Pregunta al señor Bertelsen cuál es el alcance que, a su juicio, revisté lo relativo a la actividad terrorista propiamente tal o violentista en general.

Propone aprobar la norma en debate en los siguientes términos:
"Todo acto de persona o grupos destinados a propagar doctrinas que atenten contra la familia, propugnen la violencia, o una concepción de la sociedad fundada en la lucha de clases, o una [1]concepción del Estado o del orden jurídico contraria a la dignidad y a los derechos que emanan de la naturaleza humana, son ilícitos y contrarios al ordenamiento institucional de la República".

Al respecto, estima incuestionables las tres primeras referencias y, acerca de la cuarta, plantea dos alternativas: "una concepción del Estado o del orden jurídico de carácter totalitario" o "concepción del Estado o del orden jurídico de carácter totalitario y que, por tanto, vulnera la dignidad o atente contra la dignidad y los derechos que emanan de la naturaleza humana".

Manifiesta estar consciente de que se puede criticar la tercera referencia como que significa una especie de consagración, casi por su nombre, del marxismo, dándole demasiada jerarquía dentro del ordenamiento constitucional chileno. Sostiene que quienes así piensan viven al margen de la historia y del siglo XX, porque, al igual que en las constituciones tradicionales, que junto con establecer la igualdad ante la ley agregaban la condenación o supresión de la esclavitud, considerada como lacra atentatoria contra la igualdad esencial de todos los seres humanos, así la doctrina marxista se levanta, sobre todo después de la Segunda Guerra Mundial, como la amenaza actual y futura del concepto de sociedad por el que Chile aboga.

El señor ORTUZAR (Presidente) manifiesta su acuerdo con el señor Guzmán en cuanto a mantener la primera alternativa de la cuarta referencia de la norma que sugirió, porque la mención del "carácter totalitario" la hace perder fuerza, y porque, a su juicio, la tercera alternativa equivale a admitir una discriminación: puede existir un régimen totalitario que no atente contra la dignidad del ser.

El señor GUZMAN advierte que su indicación previene la observación de la Mesa, ya que dice "y por tanto": la vulneración de la dignidad o el atentado contra la dignidad y los derechos que emanan de la naturaleza humana se desprenden como consecuencia necesaria del carácter totalitario del Estado.

El señor BERTELSEN destaca su posición contraria a incluir razonamientos en las normas constitucionales, pues éstas, a su modo de ver, deben establecerse derechamente. Por ello, se abstiene de pronunciarse sobre la redacción propuesta.

Asimismo, manifiesta su disconformidad por el hecho de dejar al margen la referencia al Estado de Derecho, ya consagrada en las Actas Constitucionales, porque se está desprotegiendo las bases fundamentales de la Constitución, como la organización e independencia de los Tribunales de Justicia.

Piensa que la concepción de los tribunales populares es atentatoria al Estado de Derecho, y se manifiesta de acuerdo con una referencia al totalitarismo por ser un concepto de vasto contenido, pero no con aquellas acerca de "los atentados contra la dignidad de la persona humana" por estar ya incluidas en diferentes textos.

El señor ORTUZAR (Presidente) arguye que el respeto a la libertad y a la dignidad del hombre constituye la esencia de la concepción humanista y cristiana del hombre.

En cuanto al concepto de "soberanía", concuerda en que debe ser incluido, tanto más cuanto que la indicación del señor Guzmán propone que no se podrá patrocinar siquiera un proyecto de ley que la desconozca.

El señor GUZMAN se declara contrario a dichas referencias por estimarla innecesaria, porque es improbable que se sustenten doctrinas que nieguen la soberanía o atenten en su contra. A su juicio, basta con señalar la irreformabilidad, y advierte que, con ese mismo criterio, deberían sancionar la propagación de doctrinas que se opongan al régimen republicano. Anota que una disposición excesiva se expone a perder prestigio y eficacia.

En lo referente a la expresión "Estado de Derecho", indica que se trata de un concepto impreciso y discutido inclusive en la doctrina constitucional. Por lo demás, estima innecesario proclamarlo porque fluye de las disposiciones de los artículos 3º, 6º y 7º del Acta Constitucional Nº 2. Destaca que uno de los puntos fundamentales del concepto es el equilibrio, entre los distintos órganos entre los cuales se distribuyen las funciones del Estado, y que la apreciación de este elemento es de tal modo subjetiva, que en momento dado, la acentuación del poder presidencial podría ser legítimamente considerada como contraria al Estado de Derecho y producir confusión en el Tribunal Constitucional. Apoya, en cambio, la sanción contra cualquiera doctrina totalitaria por estimar inconveniente limitarla casi en forma explícita al marxismo, sin mencionar el fascismo, el nazismo, y otras.

El señor ORTUZAR (Presidente) se manifiesta llano a aceptar la supresión de la referencia al "Estado de Derecho", pero insiste en la de la soberanía por considerar que el mejor argumento en contra del marxismo es precisamente que éste atenta contra tal concepto. Añade que posiblemente podrá disimular el concepto de lucha de clases, del pluripartidismo, y otros, pero nunca el de que es contrario a la soberanía.

La señora BULNES hace presente que la enumeración de demasiados elementos podría restar eficacia y fuerza a la disposición, por lo que recomienda incluir sólo los que figuran en el Acta Constitucional Nº 2, la familia, la violencia —recogiendo las ideas del señor Carmona sobre el terrorismo—, y el problema de la lucha de clases, por constituir éste un aspecto del cual los marxistas no pueden prescindir.

Se manifiesta en contra de la inclusión del concepto de "soberanía", por creer que los nuevos partidos comunistas que están apareciendo en el mundo serán los más ardientes partidarios de la soberanía nacional,

El señor ORTUZAR (Presidente) considera que el mejor argumento contra el comunismo será siempre —tratándose de chilenos, peruanos, argentinos o quienes sean— el temor a perder la patria, lo cual, a su juicio, constituirá la mejor defensa, y se pregunta si en definitiva se va a aceptar una disposición que implique desconocer la soberanía.

Destaca que existe total acuerdo en la primera parte de la disposición, aquella que dice que "todo acto de persona o grupo destinado a propagar doctrinas que atenten contra la familia, propugnen la violencia o una concepción de la sociedad fundada en la lucha de clases...", a todo lo cual habría que agregar una de las tres alternativas propuestas, de las cuales la segunda, patrocinada por el señor Guzmán, diría "una concepción del Estado o del orden jurídico de carácter totalitario o contrario a la dignidad humana".

Sobre la última indicación, aclara que personalmente no le gusta la distinción entre carácter totalitario y contrario a la dignidad humana por cuanto, a su juicio, un régimen totalitario es contrario a la dignidad humana, siendo difícil que haya uno que no lo sea.

El señor BERTELSEN anota que puede haber una concepción contraria a la dignidad humana que no llegue a ser totalitaria.

El señor ORTUZAR (Presidente) advierte que, por eso mismo, le gustaba más "la concepción del Estado o del orden jurídico que atente contra la dignidad y los derechos que emanen de la naturaleza humana", fórmula que incluye lo totalitario y comprende perfectamente lo que se quiere decir, máxime si habrá un capítulo primero que incluya las otras ideas.

El señor BERTELSEN estima que todos los totalitarismos deben ser condenados.

En seguida, propone concretamente decir: "Todo acto de personas o grupos que propaguen doctrinas que atenten contra la familia, propugnen la violencia o la lucha de clases, una concepción del Estado o del orden jurídico de carácter totalitario o contrario a la dignidad humana, es ilícito. . ."etcétera, comprendiendo en tal proposición todo el inciso segundo.

El señor ORTUZAR (Presidente) propone, por su parte, decir: "una concepción del Estado o del orden jurídico de carácter totalitario o contrario a la dignidad y a los derechos que emanen de la naturaleza humana".

Se da por aprobado el texto que dice: "...una concepción del Estado o del orden jurídico de carácter totalitario o contrario a la dignidad y a los derechos que emanan de la naturaleza humana".

El señor ORTUZAR (Presidente) señala que a continuación, corresponde ocuparse en la sanción en que incurren quienes trasgredan la norma.

El señor GUZMAN expresa sus dudas en cuanto a entregar el enjuiciamiento de las trasgresiones a esa disposición al Tribunal Constitucional, pues piensa que se entra en la órbita del juicio penal, que requiere de una tramitación propia, y adhiere a la idea del señor Carmona en cuanto a que respecto de tales delitos no cabrá la amnistía.

El señor BERTELSEN manifiesta que su idea es que tales delitos traigan aparejadas consecuencias constitucionales —tanto aquellos actos consistentes en la propagación de doctrinas anticonstitucionales como aquellos que resulten de la comisión de actos anticonstitucionales. — y que sean materia de los tribunales correspondientes y no del Tribunal Constitucional.

Se declara partidario de completar la proposición del señor Carmona en el párrafo que señala que las organizaciones que por sus fines o por la actividad de sus adherentes tiendan a estos objetivos, son anticonstitucionales, con el agregado de que el Tribunal deberá decidir sobre esta inconstitucionalidad, que fue el texto acordado al tratar del Tribunal Constitucional.

A su juicio, debe agregarse a lo anterior que "las personas que participen en la propagación de estas doctrinas serán privadas del ejercicio de la ciudadanía, de la libertad de opinión y de la de enseñanza".

El señor GUZMAN, refiriéndose a la sanción a que se hace acreedora la persona o el grupo que incurre en algunas de las trasgresiones al inciso establecido, estima que no hay dudas en cuanto a aplicar la suspensión del derecho a ser elegido y al de optar a cargos públicos, pero sí le merece reparos el de si debe aplicárseles la privación del derecho a elegir o a votar, lo que ya implica la pérdida de la ciudadanía. Considera indispensable privarlas del derecho a ser dueños, directores o administradores de medios de comunicación social, o desempeñar en ellos funciones relacionadas con la emisión o la difusión de opiniones o informaciones, lo que equivale a hacerles aplicables el número 12 del artículo 1º del Acta Constitucional Nº 2.

El señor BERTELSEN manifiesta que su idea es privarlo del acceso a los medios de comunicación social y de la posibilidad de que laboren en ellos como periodistas o redactores.

La señora BULNES hace presente su disconformidad con el texto contenido en el Acta Constitucional Nº 3, pues su proposición era diferente.

El señor GUZMAN se declara partidario de extender la norma a la libertad de enseñanza en los mismos términos consignados en el proyecto de Acta

Constitucional respecto de ese tema que no llegó a concretarse. Dice no tener claro si quedaría afectado también el derecho a elegir, respecto de lo cual manifiesta sus reservas, pero se declara partícipe de la idea de que tales sanciones duren cinco años y no sean susceptibles de rehabilitación.

El señor ORTUZAR (Presidente) consulta a la Comisión si existe acuerdo respecto de la sanción consistente en la pérdida del derecho a optar a cargos públicos, sean o no de representación popular, y en la relacionada con la libertad de enseñanza y medios de comunicación social.

La señora BULNES expresa sus dudas respecto de la libertad de opinión.

El señor GUZMAN sugiere que la duración sea de cinco años y que no haya rehabilitación.

El señor ORTUZAR (Presidente) señala que no podría ser de otra manera, pero que, en todo caso, también se estudiará.

—Se levanta la sesión.

ENRIQUE ORTUZAR ESCOBAR
Presidente.

RAFAEL LARRAIN CRUZ
Prosecretario.

REPUBLICA DE CHILE

Actas Oficiales de la Comisión de Estudio de la Nueva Constitución Política de la República

SESION 367ª, CELEBRADA EN MARTES 9 DE MAYO DE 1978

1. — Documentos recibidos en la Secretaría de la Comisión. Un oficio del señor Tesorero General de la República relacionado con la preceptiva constitucional atinente a los Servicios de Tesorerías.

2. — Prosigue la discusión de los preceptos contenidos en el Acta Constitucional Nº 3, artículo 11, inciso segundo.

3. — Estudio de un informe acerca de los regímenes de emergencia.

4. — Aprobación de los tratados internacionales.

La Comisión se reúne bajo la presidencia del señor Enrique Ortúzar Escobar y con asistencia de sus miembros, señores Raúl Bertelsen Repetto, Juan de Dios Carmona Peralta, Jaime Guzmán Errázuriz, Gustavo Lorca Rojas y las señoras Luz Bulnes Aldunate y Alicia Romo Román.

Concurre también el señor Enrique Bernstein.

Actúan de Secretario, el señor Rafael Eyzaguirre Echeverría y, de Prosecretario, el señor Rafael Larraín Cruz.

El señor ORTUZAR (Presidente) declara, en el nombre de Dios, abierta la sesión.

CUENTA

Se da cuenta de un oficio dirigido por el señor Tesorero General de la República al señor Presidente de la Comisión y cuyo texto es el siguiente:

"Con relación al artículo 21 de la Constitución Política del Estado, y especialmente en la parte que dice relación con el Servicio de Tesorerías, el suscrito es de opinión que no se modifique la citada disposición.

"Lo anterior, en consideración a que tal precepto consagra constitucionalmente la legalidad de los egresos públicos, y en vista de que el funcionamiento de Tesorerías está garantizado por su Ley Orgánica contenida en el Decreto con Fuerza de Ley Nº 5, publicado en Diario Oficial de 2 de julio de 1963, y el Decreto Ley Nº 1.263 de 1975, sobre Ley Orgánica de la Administración Financiera del Estado, que legislan sobre la organización, funciones y atribuciones de Tesorerías, sobre el sistema presupuestario, regímenes de recaudación, pago y reintegro, crédito público y sistemas de control financiero y contabilidad gubernamental.

"Por otra parte, también corresponde considerar las normas del Código Tributario referentes a los procedimientos que aplica el Servicio de Tesorerías en cuanto a los giros, pagos, reajustes e intereses, y respecto del cobro ejecutivo de las obligaciones tributarias".

—Se acuerda considerar el oficio al estudiar la materia pertinente.

ORDEN DEL DIA

CONTENIDO DEL INCISO SEGUNDO DEL ARTICULO 11 DEL ACTA CONSTITUCIONAL Nº 3

El señor ORTUZAR (Presidente) recuerda que, en la sesión pasada, a

proposición del señor Guzmán, se acordó dar a la norma del epígrafe la siguiente redacción: "Todo acto de personas o grupos destinado a propagar doctrinas que atenten contra la familia, propugnen la violencia o una concepción de la sociedad fundada en la lucha de clases, o una concepción del Estado o del orden jurídico de carácter totalitario o contrario a la dignidad y a los derechos que emanan de la naturaleza humana, es ilícito y contrario al ordenamiento institucional de la República".

Plantea la interrogante de si no sería más lógico dar otra ordenación a los valores en ella mencionados, lo cual podría obtenerse con un texto redactado de esta manera: "Todo acto de personas o grupos destinados a propagar doctrinas que atenten contra la dignidad del ser o los derechos que emanan de la naturaleza humana, o que atenten contra la familia, propugnen la violencia o una concepción de la sociedad fundada en la lucha de clases o del Estado de carácter totalitario, es ilícito y contrario al ordenamiento institucional de la República".

El señor GUZMAN no cree conveniente la modificación antedicha. Se funda, para ello, en que la proscripción de doctrinas que atenten contra la dignidad o contra los derechos naturales de la persona humana puede alcanzar una aplicación ilimitada, que jamás ha estado en el propósito de la Comisión consagrar, y, por lo contrario, la proscripción de toda una concepción del Estado o del orden jurídico que atente en contra de tales valores es algo mucho más exigente y, al mismo tiempo, mucho más específico. Considera conveniente mantener en la redacción del texto la ligazón indisoluble de ambos elementos.

El señor ORTUZAR (Presidente), sobre la base de que el Estado se expresa a través de un orden jurídico, consulta al señor Guzmán si la referencia a este último no será redundante y quizás hasta peligrosa, por la posibilidad de que lleve también a una interpretación demasiado amplia.

La señora BULNES opina que, técnicamente, no cabe hablar de "Estado", sino de "Gobierno" en este contexto. Explicita que lo que es nacionalista o totalitario no es el Estado, sino el Gobierno.

El señor GUZMAN entiende que lo totalitario es, precisamente, el Estado, en cuanto entidad en la cual se expresa el orden jurídico. Formas de Gobierno —expone— son la tiranía, que siempre es ilegítima, o la dictadura, que puede ser legítima o ilegítima, según los casos; en cambio, el totalitarismo es, a su juicio, una forma de Estado contrapuesta a lo que tradicionalmente se ha considerado el Estado de Derecho en sus rasgos más indiscutibles y esenciales.

La señora BULNES reconoce que, en verdad, su observación ha estado apoyada en la concepción del Estado como una forma política propia de un

momento histórico dado.

El señor GUZMAN, destacando que se trata de conceptos íntimamente ligados, pregunta si no convendría abundar e incluir los dos, y hace presente que, de suprimir alguno, tal vez valdría la pena quedarse con la referencia al orden jurídico.

El señor BERTELSEN advierte que la expresión "Estado totalitario" es más usual que "orden jurídico totalitario", y, ante la posibilidad de eliminar una de ellas, se declara partidario de mantener la primera.

El señor GUZMAN sostiene que, desde el ángulo práctico, el señor Bertelsen tiene razón, pero que, desde un punto de vista más técnico, el carácter totalitario se radica en el orden jurídico. En todo caso, opina que, no siendo errónea la referencia a este último, puede abundarse al respecto por ahora y resolver en definitiva con posterioridad.

—Se mantiene la redacción enunciada por el señor Presidente.

El señor ORTUZAR (Presidente) expresa que, tocante a las sanciones aplicables a las organizaciones o a las personas que incurran en dichas "conductas inconstitucionales", el señor Carmona formuló indicación para establecer que "Las organizaciones que por sus fines o por la actividad de sus adherentes tiendan a esos objetivos son inconstitucionales. El Tribunal Constitucional deberá decidir sobre esta inconstitucionalidad". Añade que en principio se aprobó la siguiente idea: "Las personas que incurran en los actos señalados en el inciso primero perderán el derecho de optar a cargos públicos por el plazo de cinco años, sin perjuicio de otras sanciones que establezca la Constitución".
— Se refiere al caso particular de los medios de comunicación social y al de la libertad de enseñanza— "Durante este plazo no podrán ser rehabilitadas en forma alguna".

El señor GUZMAN estima que, para los efectos explicativos del memorándum deben señalarse en forma explícita las sanciones dispuestas, determinando con posterioridad, al redactar el texto definitivo, si se consagran en el precepto recién aprobado por la Comisión o se distribuyen a lo largo de la Carta Fundamental en las normas atinentes a la libertad de información y opinión, a la libertad de enseñanza y a la ciudadanía y los derechos emanados de ella.

El señor ORTUZAR (Presidente) coincide con ese criterio, y deja constancia de que no se está redactando precepto alguno.

El señor BERTELSEN concuerda con la idea del señor Guzmán.

El señor GUZMAN pide explicitar en la parte pertinente señalando que

"perderán el derecho a optar a cargos públicos, sea o no de elección popular".

—Se aprueban las ideas leídas por el señor Presidente, con la enmienda sugerida por el señor Guzmán, y queda despachado todo lo atinente al artículo 11, inciso segundo, del Acta Constitucional Nº 3.

El señor ORTUZAR (Presidente) hace presente que corresponde conocer el estudio elaborado por la señora Bulnes y el señor Carmona sobre Regímenes de Emergencia.

La señora BULNES informa que con el señor Carmona elaboraron un proyecto que modificaría en parte el texto de la iniciativa presentada sobre la emergencia constitucional.

Señala que la primera enmienda consiste en cambiar, en el artículo 1º., "los casos de emergencia" por "los casos de excepción", para evitar repeticiones. En cuanto al anterior artículo 2º, propone suprimirlo porque la descripción de los distintos casos de excepción podría ser limitativo y causar confusiones. Por lo tanto, el proyecto diría:

"1. Los derechos y garantías que esta Constitución asegura a todas las personas, sólo pueden ser afectados en los casos de excepción que contemplan los artículos siguientes".

Puntualiza que el primer caso de excepción es el estado de asamblea, por lo cual el párrafo siguiente expresa:

"2. En situación de guerra, debiendo considerarse como tal, entre otros casos, el de ataque exterior armado o peligro inminente de éste, el Presidente de la República, con acuerdo del Consejo de Seguridad, podrá declarar todo o parte del territorio nacional en estado de asamblea".

Explica que se estimé importante el acuerdo del Consejo de Seguridad dadas las atribuciones que tendrá la autoridad en virtud de este estado de excepción.

Indica que el artículo continúa de la siguiente manera:

"En caso de "conmoción interna" la declaración de estado de sitio corresponde al Presidente de la República con acuerdo del Consejo de Seguridad y lo somete al conocirnient3 del Congreso, que si lo aprueba no podrá hacerlo por más de 60 días, prorrogables, en la misma forma que se dictó. El Congreso, para aprobar o rechazar el estado de sitio, deberá hacerlo en el plazo máximo de 10 días y en caso de no pronunciarse se entiende aprobado. Cada rama del Congreso deberá emitir su pronunciamiento por la mayoría de los miembros presentes y no podrá introducir modificaciones a la declaración de estado de

sitio. El Congreso estará facultado para dejar sin efecto la declaración de estado de sitio, en igual forma que se aprobó".

Aclara que este párrafo considera todas las ideas aprobadas por la Comisión, puesto que ya se discutió cuál era la autoridad que declaraba el estado de sitio, el plazo, la posibilidad de prorrogarlo, el quórum requerido y la facultad del Congreso, sólo para aprobar o rechazar el proyecto. Agrega que también entendieron que se había aprobado la facultad del Parlamento para dejar sin efecto, en cualquier momento, la declaración de estado de sitio.

Dice que el punto 3, establece:

"Sin perjuicio de las facultades para declarar los estados anteriores, el Presidente de la República, con acuerdo del Consejo de Seguridad, podrá declarar todo o parte del territorio nacional en estado de emergencia, en caso de ataque o amenaza externa y de alteración del orden público o de daño a la seguridad interna del país".

Hace presente que al redactar esta disposición se consideró la ley Nº 12.927, sobre Seguridad del Estado, la cual permite la declaración del estado de emergencia por las causales de ataque exterior y de "conmoción interna", pese a que hoy día existe la expresión "calamidad pública", a la que se le ha dado esa interpretación. Especifica que para terminar con una posible duda respecto del término "calamidad pública", se usó la expresión "alteración del orden público o de daño a la seguridad interna del país", considerando, sobre todo, que se consagra el estado de catástrofe, que se refiere, precisamente, a la calamidad pública.

Manifiesta que la disposición prosigue: "Este estado no podrá exceder de 6 meses pudiendo declararse nuevamente si se mantienen las circunstancias".

Explica que la innovación la constituye este estado de excepción, no establecido en el proyecto anterior.

"4. — En el caso de calamidad pública el Presidente de la República podrá declarar la zona afectada en estado de catástrofe.

"Con acuerdo del Consejo de Seguridad podrá extender esta declaración a todo o parte del territorio nacional",

Dice que esta norma resuelve el problema que se puede presentar en el caso de una catástrofe: si bien ella puede ocurrir en un lugar determinado, sus efectos pueden alcanzar una extensión mayor o a todo el país.

Seguidamente, expone que, considerando que tradicionalmente la autoridad

militar ha sido la más adecuada para asumir el mando en la zona donde ha ocurrido la calamidad pública o declarada en "estado de emergencia", se incorporó un precepto que dice: "Declarado el estado de emergencia o el estado de catástrofe, la zona respectiva quedará bajo la dependencia inmediata del Jefe de la Defensa Nacional que el Gobierno designe, quien asumirá el mando militar con las atribuciones y deberes que la ley señale".

En cuanto a los efectos de los estados antedichos, indica que recogió los que tradicionalmente ha considerado el ordenamiento constitucional chileno como efectos del "estado de sitio", más la ampliación ya acordada por la Comisión y que, a su parecer está incorporada en el Acta Constitucional Nº 4. La disposición que sugiere dice: "Por la declaración de estado de sitio, el Presidente de la República podrá trasladar a las personas de un punto a otro o arrestarlas en sus propias casas o en lugares que no sean cárceles ni otros que estén destinados a la detención o prisión de reos comunes, y expulsarlas del territorio nacional; suspender o restringir el derecho de reunión y la libertad de opinión, restringir las libertades de asociación y de trabajo e imponer censura a la correspondencia y a las comunicaciones". Agrega que, dada la experiencia existente y el Derecho Constitucional Comparado, propone la siguiente disposición (a fin de dejar expresamente establecido que el recurso de amparo en el estado de sitio o en el de asamblea no se suspende en general): "El recurso de amparo se suspenderá en los estados de asamblea y de sitio, respecto de las medidas adoptadas en virtud de estos estados por la autoridad facultada para detener o trasladar personas".

En cuanto a los efectos del estado de emergencia y del estado de catástrofe, sugiere: "Por el estado de emergencia o el estado de catástrofe podrán adoptarse todas las medidas tendientes a restablecer la normalidad o la seguridad pública, con excepción de las medidas de detención, traslado o expulsión de personas autorizadas por el estado de sitio o asamblea.

"Por el estado de catástrofe y si el estado de emergencia se ha declarado por amenaza o ataque externo, podrá disponer requisiciones de bienes o establecer limitaciones al ejercicio del derecho de propiedad.

"El Presidente de la República estará obligado a dar cuenta al Congreso de las medidas adoptadas en virtud de la declaración de los estados de emergencia y de catástrofe".

Observa que la norma otorga amplias facultades al Presidente de la República, porque ni la emergencia ni la catástrofe se pueden prever, sin que ello implique que su actuación será discrecional y exenta de responsabilidades ante el Congreso.

Respecto de ciertas limitaciones de los estados de excepción señalados,

propone: "Las medidas que se adopten durante los estados de excepción referidos en el artículo anterior no podrán tener más duración que la que corresponda a la vigencia de dichos estados.

"En ningún caso las medidas de restricción y privación de la libertad podrán adoptarse en contra de los parlamentarios y los jueces".

Por estimar que era más propio de la ley que de la Constitución, advierte que se suprimió el precepto relativo a que el traslado deberá cumplirse en localidades urbanas de más de mil personas.

Finalmente, dice que su proposición señala: "Las requisiciones que se practiquen de acuerdo con los artículos anteriores darán lugar a indemnización en conformidad a la ley También darán derecho a indemnización las limitaciones que se impongan al derecho de propiedad cuando importen privación de alguno de los atributos del dominio.

"Una ley orgánica especial regulará la aplicación de estos estados de excepción y facultará al Presidente de la República para ejercer por si o por otras autoridades la aplicación de las atribuciones conferidas".

Observa que en el artículo final se suprimió la referencia a "fuera de los casos previstos", porque en el artículo 1º se estableció que "Sólo puede ser afectado en los casos de excepción",

—Se aprueba el artículo 1º, con la sola modificación consistente en reemplazar la expresión "los casos de excepción" por "las situaciones de excepción".

En seguida, se somete a debate el artículo 2º ("En situación de guerra externa, debiendo considerarse como tal, entre otros casos, el de ataque exterior armado o peligro inminente de éste, el Presidente de la República, con acuerdo del Consejo de Seguridad, podrá declarar todo o parte del territorio nacional en estado de asamblea").

El señor BERTELSEN consulta sobre la posibilidad de declarar el estado de asamblea en el caso de guerra interna.

El señor CARMONA responde negativamente.

El señor ORTUZAR (Presidente) recuerda que el problema fue considerado por la Comisión, y por ello se acordó hablar del estado de "guerra externa".

El señor BERTELSEN concuerda con el sentido de la disposición, pero propone suprimir la expresión "considerándose como tal, entre otros casos,. . .", por estimar que con ella se incluyen el ataque exterior armado o el peligro

inminente de éste dentro de la "guerra externa".

El señor ORTUZAR (Presidente) explica que dicha redacción se debe a que la ley orgánica complementaria precisará las situaciones de guerra.

—Se aprueba en esa forma el inciso primero del artículo 2º.

—Ingresa a la sala el señor Enrique Bernstein.

El señor ORTUZAR (Presidente), en nombre de la Comisión, agradece la presencia del señor Bernstein por estimar que, por su larga trayectoria diplomática, contribuirá a una mayor comprensión de la materia relacionada con los tratados. Recuerda que, según la Constitución de 1925, el Presidente de la República es el conductor de la política internacional y, dentro de sus facultades, está precisamente la de celebrar tratados, previa ratificación del Congreso. Manifiesta que la Comisión ha hecho diferencia entre los tratados "marcos", que requieren necesariamente de la aprobación de un órgano político, sea el Congreso o el Senado, y los llamados "tratados de ejecución", respecto de los cuales, a su juicio, ella no es necesaria. En cuanto a los primeros, tuvo dudas acerca de si la ratificación debe provenir del Congreso o sólo del Senado, teniendo presente que cuando ellos involucran enmiendas de nuestra legislación interna, debiera requerirse la aprobación del Congreso.

Señala que, por otra parte, la Comisión acordó, en principio, autorizar al Presidente de la República para que, en relación con tratados de gran trascendencia —los de cesión territorial y de integración política y económica con otros Estados— pueda llamar a plebiscito, aun cuando algunos miembros estiman que una consulta de ese tipo podría ser una arma de presión, sobre todo porque no siempre las razones que aconsejan la celebración de un tratado pueden darse a la publicidad.

El señor BERNSTEIN agradece la invitación y declara que junto con sentirse honrado por ella, se halla un poco cohibido por cuanto no es un constitucionalista,

Considera que todos los tratados, sean de los denominados "marco" o no lo sean, debieran ser aprobados por ambas ramas del Congreso, sobre todo cuando existen algunos que, no siendo específicamente tratados —los de piratería aérea, los generales de extradición, tráfico de narcóticos, secuestros de personas, etcétera—, implican enmiendas a la legislación interna.

El señor ORTUZAR (Presidente) apunta que en una conversación telefónica sostenida con el señor Julio Philippi también éste se declaró partidario, en principio, de que los tratados en general fueran sometidos a la aprobación del Congreso.

El señor BERNSTEIN aclara que todos los tratados contienen dentro de sus propias cláusulas una especie de delegación de poderes para su propia modificación, lo que implica que, habiéndose autorizado lo más, queda autorizado lo menos, como puede deducirse en el caso de la Comunidad Económica Europea, donde permanentemente se está viendo que se modifican tarifas, por ejemplo, por el simple acuerdo de los respectivos ministros, entrando las nuevas en vigencia de inmediato, sin necesidad de otra ratificación. A este respecto, sin embargo, declara no conocer a fondo el sistema que se usa en tales casos.

La señora BULNES advierte que en el texto constitucional de Alemania Federal hay disposiciones expresas sobre la materia, conforme a las cuales el acuerdo de carácter internacional pasa de inmediato a ser norma de la República, porque la soberanía nacional precisamente está limitada por las resoluciones de tales organismos internacionales.

El señor CARMONA anota que también en la Constitución francesa existe una norma donde aparece una enumeración de los tratados que deben ser sometidos a la aprobación del Congreso, como son los de paz, de comercio, los relativos a organizaciones internacionales que incidan en las finanzas del Estado, los que modifiquen disposiciones legislativas, los relativos a las personas y los que entrañen cesión, canje o adjunción de territorio.

El señor ORTUZAR (Presidente) señala que, en todo caso, los tratados de ejecución no requerirían de la aprobación del Congreso, recordando de paso que el mismo tratado "marco" faculta para celebrar ciertos acuerdos.

El señor BERNSTEIN recuerda que eso sucedió precisamente con la Argentina en cuanto a la aplicación del Tratado General de Arbitraje de 1902, respecto del cual no hubo necesidad de someter a la aprobación del Congreso el compromiso arbitral, no obstante lo cual ahora en el vecino país se estaría sosteniendo la tesis contraria.

El señor ORTUZAR (Presidente) advierte que problema aparte es, desde luego, la eventual comisión de abusos en la aplicación de tales tratados, asunto que debe ser resuelto de otra manera.

El señor BERTELSEN recuerda que en el proyecto del Presidente Frei, de fines de 1964, se consignó una disposición sobre la obligatoriedad de los tratados internacionales —seguramente en razón de los afanes de integración existentes en la época, especialmente en lo que atañe a América Latina—, reconociendo que tal vez sería inconveniente incluir en la Constitución chilena un precepto de ese tipo.

El señor BERNSTEIN dice entender que esa norma constituía una modificación

de la Carta Fundamental.

El señor BERTELSEN precisa que estaba inspirada en alguna de las Constituciones europeas que contienen normas semejantes, como la alemana y la holandesa.

El señor ORTUZAR (Presidente) pregunta qué otro precepto de la Constitución alemana se refiere a los tratados.

La señora BULNES responde que el artículo 59 de dicha Carta.

El señor LORCA consulta al señor Bernstein si es partidario de que todos los tratados, salvo los de ejecución, sean aprobados por ley.

El señor BERNSTEIN responde que deberían ser aprobados por ambas ramas del Congreso.

El señor CARMONA advierte que ello es válido siempre y cuando un tratado de ejecución no signifique la enmienda del ordenamiento jurídico interno. Recuerda el caso de las Operaciones Unitas establecidas en los Pactos Militares, los que a su vez, eran tratados de ejecución del Tratado de Río de Janeiro; y que cada Operación Unitas requería de la aprobación legislativa, pues se estimaba que sólo en virtud de, una ley se podía permitir la entrada y permanencia de tropas extranjeras en el territorio de la República.

El señor BERNSTEIN acota que, en el caso de las Operaciones Unitas, no se trataba de la aplicación del Tratado de Río de Janeiro, que no contenía normas sobre ellas, sino del Pacto Militar.

La señora BULNES afirma que el ordenamiento jurídico chileno ha establecido un distingo entre tratados marco y tratados de ejecución al entrar en vigencia el decreto-ley Nº 247, de rango constitucional.

El señor ORTUZAR (Presidente) recuerda que la reforma constitucional del Presidente Frei establecía en su artículo 43, relativo a atribuciones exclusivas del Congreso, lo siguiente:

"Aprobar o desechar los tratados que le presentare el Presidente de la República antes de su ratificación. Si el Congreso rechazare un tratado, podrá el Presidente de la República consultar a los ciudadanos mediante un plebiscito. Si la mayoría de los sufragios válidamente emitidos aprobare el tratado, el Presidente de la República podrá ratificarlo. Con el voto conforme de la mayoría de Diputados y Senadores en actual ejercicio, podrán aprobarse tratados que asignen en condiciones de reciprocidad determinados atributos o competencias a instituciones supranacionales destinados a promover y

consolidar la integración de las naciones de América latina. Todos estos acuerdos tendrán en el Congreso los mismos trámites de una ley, pero deberán ser votados en ambas Cámaras".

El señor GUZMAN consulta si es necesaria una distinción entre tratados multilaterales y bilaterales.

El señor BERNSTEIN responde que no se justifica, pues la práctica ha demostrado que no se suscitan dificultades, como ha ocurrido con los tratados de extradición, que involucran modificar la legislación interna, o con tratados generales, como el de piratería aérea.

El señor ORTUZAR (Presidente) pregunta si se justificaría tal distinción en el caso de organismos o instituciones supranacionales.

El señor BERNSTEIN responde que no se justificaría.

El señor BERTELSEN afirma que en algunos países, independientemente de si ello esté establecido en el texto constitucional o no lo esté, la práctica ha creado una categoría especial de acuerdos internacionales, tratados o convenios sobre materias que no son de índole legislativa sino propias de la administración de un país, con el fin de escapar a la ratificación del Congreso, y manifiesta que ello es de común ocurrencia en Estados Unidos con los "ejecutive agreements".

El señor BERNSTEIN advierte que ello ha ocurrido también en Chile en materia de visación de pasaportes, caso en el cual el Presidente de la República, en virtud de sus atribuciones, puede eximir de ese trámite a los ciudadanos de otro país en condiciones de reciprocidad; y, además, en el caso del transporte de valijas diplomáticas, que no requiere de acuerdo legislativo.

Hace presente que con fecha 27 de agosto de 1973, el Ministerio de Relaciones Exteriores envió un oficio a la Comisión de Constitución, Legislación y Justicia del Senado en que hace una distinción entre acuerdos o convenios que requieren de la ratificación del Congreso de aquellos que no lo necesitan, y respecto de los cuales el Presidente de la República, en uso de sus atribuciones exclusivas, está autorizado para ponerlos en vigencia como legislación interna.

El señor GUZMAN cree que existe acuerdo en la Comisión para que la generalidad de los tratados requieran del acuerdo de ambas Cámaras para suprimir la idea de considerar esta institución como acuerdo del Congreso; para que quede claro que esas materias no tienen la tramitación de una ley, y evitar que por la vía de las insistencias pueda resultar aprobado un tratado, y para requerir la voluntad acorde de ambas Cámaras, expresada por la mayoría de los miembros presentes, o en ejercicio, según se determine.

Considera necesario definir si los tratados de ejecución, que de alguna manera involucran modificación de la legislación interna, deben requerir o no de algún tipo de aprobación por parte del Congreso. Piensa que, si existe la misma razón, podría seguirse igual tratamiento, ya que, si ambas ramas participan en la elaboración de una ley, se requiere también el pronunciamiento de ambas para la aprobación de instrumentos que tengan efectos modificatorios de la legislación interna.

También estima conveniente pronunciarse respecto de la publicación del decreto en el Diario Oficial. Agrega que, respecto de la ley, el problema quedó resuelto con la reforma constitucional de 1970, pero que convendría hacer una referencia expresa a la situación que se produciría por la no publicación de los tratados una vez que se han cumplido todos los trámites previos.

Opina que debe tomarse una determinación en cuanto a la sugerencia de recurrir a un plebiscito, convocado en virtud de un acuerdo entre el Presidente de la República y el Senado, tratándose de materias de gran importancia para la vida del país. Recuerda que se ha descartado enteramente la idea de que el Ejecutivo pueda hacerlo por sí solo con la finalidad de obtener una aprobación que le haya negado el Congreso, debido al carácter técnico y, a veces, reservado que tienen los tratados.

Considera que tiene un carácter distinto la proposición del señor Carmona de facultar al Primer Mandatario para que, en algunos temas especialmente decisivos para la nación y contando con el acuerdo de ambas Cámaras, pueda reforzar su decisión con el respaldo popular. Sin embargo, teme que esto origine una presión de los sectores minoritarios del Congreso y de la opinión pública para solicitar el veredicto popular, la cual sería muy difícil resistir porque se argumentaría que se actúa a espaldas de la ciudadanía, en circunstancias que en un tratado hay muchos aspectos reservados y secretos que no pueden someterse a un debate público, por lo que, en definitiva, cree inconveniente la sugerencia.

Se declara partidario de consagrar la idea contenida en la reforma constitucional del ex Presidente Frei de que, con un quórum de la mayoría de los Diputados y Senadores en ejercicio, se aprueben los convenios internacionales que confieren cierta competencia y atribuciones, en condiciones de reciprocidad, a las instituciones supranacionales, pero sin restringirla sólo al plano latinoamericano. Destaca la conveniencia de analizar si podría exigirse un plebiscito a posteriori, ya que por un lado, aquí no se produciría la presión que ya señaló, por tratarse de un requisito indispensable para la aprobación y, por el otro, la naturaleza de estos tratados escapa a los aspectos de reserva o de seguridad nacional que pueden existir en otros, para lo cual, en todo caso, podría exigirse la concurrencia del Consejo Superior de Seguridad Nacional. No lo satisface, en cambio, la redacción del artículo 24 de la Constitución alemana

federal, porque emplea una expresión absolutamente vaga e ilimitada como es la de que pueden transferirse "los derechos de soberanía".

Consulta al señor Bernstein respecto de una inquietud que tenía el señor Díez en el sentido de si no sería adecuado que el Senado o su Comisión de Relaciones Exteriores aprobaran algunos actos del Ejecutivo que, a pesar de no implicar propiamente la celebración de un tratado, pueden tener una mayor incidencia en el destino del país y en el futuro ejercicio de su soberanía.

El señor BERNSTEIN encuentra valedera la observación del señor Díez, puesto que existe una cantidad de actos que no conducen a tratados, pero que, en cambio, fijan política internacional y, por .lo tanto, traen a veces consecuencias más importantes que ellos mismos. No obstante, estima sumamente difícil redactar un precepto que considere ese punto y que, a la vez, no signifique interferir o menoscabar la atribución exclusiva del Presidente de la República de dirigir o conducir las relaciones internacionales.

El señor ORTUZAR (Presidente) comparte plenamente la opinión del señor Bernstein y recuerda que, por lo demás, la política tradicional de los Presidentes de la República y de los Ministros de Relaciones Exteriores —que el mismo practicó cuando desempeñó este último cargo— ha sido mantener contacto permanente con la Comisión de Relaciones Exteriores del Senado, a fin de conocer el pensamiento de un cuerpo tan representativo como éste.

El señor BERTELSEN advierte que, abstracción hecha de la práctica norteamericana, en la cual la Comisión de Relaciones Exteriores del Senado colabora estrechamente con el Presidente de Estados Unidos en la formulación y conducción de la política exterior de ese país, no sabe de ninguna Constitución que otorgue tal facultad a una Cámara en su conjunto. Reconoce que una Carta relativamente moderna —la de Dinamarca de 1953— estatuye una disposición como la siguiente: "El Folketing" —es decir, la asamblea, la cámara única— "designa en su seno una Comisión de Política Exterior, que el Gobierno consulta ante toda decisión de alcance en el dominio de la política exterior. La reglamentación de la Comisión de la Política Exterior será fijada por una ley". Recalca que, sin embargo, en este caso también se está en presencia de un organismo reducido, y no de toda una rama parlamentaria.

Sobre el fondo del asunto, sostiene que sería de suyo perturbador que el Presidente de la República estuviera obligado constitucionalmente a consultar en estas materias a un cuerpo constituido por alrededor de cuarenta miembros.

El señor BERNSTEIN trae a colación que, en 1934 ó 1935, durante el segundo Gobierno de don Arturo Alessandri Palma, el Congreso, o el Senado, intentó intervenir en las negociaciones de un tratado, sobre la base de que después le

correspondería ratificarlo, ante lo cual se produjo un oficio notable, firmado por don Miguel Cruchaga, en el cual se fijó la tesis de que la facultad de negociación es privativa del Presidente de la República, en su calidad de conductor de las relaciones internacionales.

—Se acuerda no considerar la posibilidad sugerida por el señor Díez, sin perjuicio de solicitarle que, si le es posible, haga llegar a la Comisión alguna formulación constitucional respecto del tema.

El señor BERNSTEIN llama la atención acerca de un problema suscitado por la ratificación y la promulgación de los tratados. Indica que la práctica del Ministerio de Relaciones Exteriores consiste en ratificar primero y promulgar después; pero hace notar que ello hace que a veces transcurra un período muy largo desde el momento en que "está comprometido el honor nacional", según reza el instrumento de la ratificación, hasta el instante de la publicación. Manifiesta que esta modalidad ha llevado a situaciones bastante delicadas desde el punto de vista internacional, como ha ocurrido en el caso del Pacto de los Derechos Civiles y Políticos, para citar un ejemplo. A su modo de ver, la solución residiría en publicar primero en el "Diario Oficial" y ratificar después.

El señor GUZMAN opina que, cualquiera que sea la solución que se escoja en definitiva, tal problema debe ser resuelto constitucionalmente.

El señor ORTUZAR (Presidente) coincide en que resulta anómalo que el país contraiga un compromiso desde el punto de vista externo y éste carezca de eficacia desde el punto de vista interno mientras no se efectúe la promulgación.

La señora BULNES aduce que el problema ha sido resuelto en parte por el decreto ley 247, al establecer que el Ministerio de Relaciones Exteriores ordenará que el tratado "se cumpla y se lleve a efecto como ley de la República".

Expresa que, en general, la doctrina afirma que el tratado tiene fuerza de ley desde el momento de su ratificación.

Agrega que el decreto ley 247 establece una doctrina distinta, pues resuelve el problema imponiendo en su artículo 5° la obligación de promulgar y, consecuentemente, la de publicar una vez que se ratifique. Hace resaltar que sólo en ese instante aparece lo relativo a llevar a efecto el tratado como ley de la República.

Basado en que los tratados multilaterales tienen vigencia luego de recibido determinado número de adhesiones y en que éstas se hacen llegar a veces cinco, seis o diez años después de la aprobación, considera lógico mantener la

atribución presidencial de decidir si promulga o publica, porque en un lapso tan amplio las situaciones pueden haber cambiado, como sucedió con el Pacto de los Derechos Civiles, que estuvo más de diez años sin tener adhesión alguna y en 1976 recibió la del bloque soviético en masa.

El señor BERNSTEIN explica que, al hablarse de vigencia luego de recibir cierto número de adhesiones, se trata de convenios sujetos a condición suspensiva, de lo cual hay que hacer mención al momento de publicar.

El señor ORTUZAR (Presidente) destaca que el decreto ley 247 está rigiendo durante un período de transición, en el cual los tratados se aprueban por un decreto ley, y que dentro del sistema que se está estructurando ello se hará por simple acuerdo del Congreso.

El señor BERTELSEN sostiene que en esta materia es preciso tener en cuenta, primero, la continuidad internacional de los Estados. O sea —explica—, los países, aunque cambien los Gobiernos, deben seguir vinculados a lo que antes aprobaron, salvo que después, cuando sea posible, se desliguen de los tratados multilaterales.

El señor BERNSTEIN recuerda que tiempo atrás hubo un gran problema con los tribunales de justicia a raíz de que un país con el que se había suscrito un tratado de extradición, que Chile ratificó, pidió aplicarlo en momentos en que aún no era ley de la República. Opina, por eso, que la promulgación debe tener lugar antes de comprometer el honor nacional.

El señor BERTELSEN afirma que la importancia de la materia exige consagrar una norma constitucional, y hace constar su acuerdo con el sistema establecido en el decreto ley 247.

Aclara que los tratados tienen vigencia internacional cuando se intercambian las ratificaciones, en el caso de los bilaterales, o al completarse determinado número de ratificaciones, si son multilaterales. Y, a su juicio, promulgar un tratado antes de que tenga efectos internacionales es contradictorio, e incluso ingenuo. Explica que los actos jurídicos de toda índole publicados en el "Diario Oficial" están destinados a regir de inmediato.

El señor CARMONA considera indispensable cambiar las expresiones que usa la Constitución en cuanto a que el tratado debe someterse a los mismos trámites de una ley, pues la publicación forma parte del trámite.

La señora BULNES indica que ese problema ya se resolvió.

El señor BERTELSEN estima que la obligación de promulgar debe existir con posterioridad a la ratificación y no antes, porque de lo contrario puede darse el

absurdo de que se tenga como ley de la República un tratado que tal vez nunca llegue a perfeccionarse internacionalmente.

El señor ORTUZAR (Presidente) manifiesta que, aun cuando el señor Bertelsen tiene toda la razón desde el punto de vista conceptual, pragmáticamente se inclina por la opinión del señor Bernstein, por cuanto no ve la solución del problema si por obra del cambio de Gobierno o de su política no se promulga un tratado que ha sido ratificado. Agrega que puede establecerse como un deber, con todas las sanciones que se quiera, pero que, desde el punto de vista internacional, está comprometido el honor de Chile y no se está dando cumplimiento a un tratado.

En cuanto a que el tratado se promulga antes de que tenga eficacia, sea porque no se ha producido el canje de las ratificaciones o no ha tenido el número estipulado de adhesiones, señala que ésa es una circunstancia fácil de salvar, ya que basta decir en el decreto de promulgación que el tratado tendrá plena vigencia una vez que se cumplan tales y cuales condiciones.

La señora BULNES reitera que el problema está solucionado en el decreto ley Nº 247. Precisa que la situación planteada hoy día en la Comisión fue debatida largamente en la cátedra y en la jurisprudencia chilena, y sostiene que ello fue considerado en ese decreto.

Estima imposible exigir la promulgación de un precepto que no es norma, por cuanto el tratado puede no nacer a la vida internacional o a la vida jurídica, por lo cual estima lógico que el primer trámite sea la ratificación. Añade que, como tendrá efecto en el territorio nacional, debe exigirse, para que entre en vigencia, que cumpla los mismos trámites de una ley, entre ellos la promulgación y la publicación. Afirma que el decreto ley Nº 247 dispone textualmente: "deberá promulgarse", estableciendo una obligación imperativa. Entiende que, en caso de que no se promulgue un tratado, el Presidente de la República incurrirá en una responsabilidad constitucional, la que podrá hacerse efectiva si se usan los procedimientos creados por la Comisión para esos efectos.

La señora ROMO consulta cuál es el uso y conocimiento sobre esta materia en la mayoría de los países, si en otros países existen situaciones semejantes a las vividas en Chile, y si es corriente que, ratificado un tratado, no tenga vigencia en el territorio.

El señor BERNSTEIN destaca que la norma corriente es que el tratado entre a regir desde el momento del canje de las ratificaciones. Especifica que los tratados multilaterales dicen generalmente que entrarán en vigor cuando se hayan recibido 30 ratificaciones, y que, por lo tanto, tienen efecto suspensivo.

El señor GUZMAN comparte las críticas del señor Bertelsen y de la señora Bulnes en cuanto a que resultaría inadecuado publicar en el Diario Oficial un texto sujeto a condición suspensiva y que no tiene la fuerza de una ley, sino que está destinado a tenerla siempre que se cumplan determinados requisitos.

Indica que el señor Ortúzar ha planteado, con razón, que es necesario salvar un problema práctico que el decreto ley Nº 247 clarifica sólo para la etapa que está viviendo actualmente el país, lo cual no considera aceptable ni suficiente en una Constitución definitiva. En ese sentido, cree indispensable fijar un plazo para la promulgación del decreto, a partir del momento en que sean canjeadas las ratificaciones o se haya reunido el número necesario de ratificaciones que se exige para que tenga fuerza, y establecer una norma parecida a la que consigna la Constitución, para las leyes, que dice: "La promulgación deberá hacerse siempre dentro del plazo de diez días, contado desde que ella sea procedente. La publicación se hará dentro de los cinco días hábiles siguientes a la fecha en que se quede totalmente tramitado el decreto promulgatorio".

Estima que ésta sería una fórmula de solución, ya que, si no hay plazo, nunca se entendería que el Presidente de la República ha incumplido su obligación, porque podría decir que todavía no ha considerado oportuno promulgar, pero que lo hará. Recuerda que ése fue el gran problema que suscitó la aplicación del decreto ley 520 y de muchas otras disposiciones durante el Gobierno del señor Salvador Allende. Agrega que, en cambio, si se fija un plazo a partir del instante señalado anteriormente, queda claramente infringida la disposición constitucional si el Presidente no procede a la promulgación y consiguiente publicación, caso en el cual operan los mecanismos de la acusación constitucional y de la persecución de la responsabilidad política del Presidente, en la forma ordinaria.

El señor LORCA enfatiza que el Primer Mandatario es el responsable de la promulgación de los tratados y que todo el mecanismo constitucional se basa en el cumplimiento de esa obligación, por lo cual, a su juicio, hay que dejarle esa atribución, aparte de que, de acuerdo con la propia Carta Fundamental, es el encargado de conducir las relaciones internacionales. Cree que la solución propuesta por el señor Guzmán dejaría en evidencia el incumplimiento del Presidente de la República y sería la manera de expresar, en términos constitucionales, el apercibimiento que podría tener.

El señor ORTUZAR (Presidente) opina que con la fórmula del señor Guzmán disminuyen los impedimentos.

La señora ROMO expresa que sería inconsecuente y carente de lógica que el Presidente no promulgara un tratado que ha negociado y aprobado.

Observa que Chile, nación pequeña y sumamente vulnerable, debería ser

especialmente cuidadoso y no firmar tratados que lo comprometan más allá de lo que puede dar.

Estima que la proposición del señor Guzmán resuelve la mecánica interna y satisface la inquietud de la Comisión.

El señor BERTELSEN teme que, una vez más, se cometan actos de ingenuidad internacional. Recuerda el error gravísimo de las disposiciones decimonónicas que "constitucionalizaron" los límites del país y la ligereza con que Chile ha negociado y ratificado cualquier tipo de tratado con tal de presentar buena imagen ante la comunidad internacional. Por ello, estima inadmisible que el propio país se amarre constitucionalmente ante el extranjero, y añade que nadie puede saber las circunstancias internacionales que conduzcan al Presidente de la República a adoptar una medida extraordinaria. Advierte que también el Congreso deberá determinar si en este caso el Primer Mandatario ha incurrido en el incumplimiento de un deber. Por lo expuesto, se manifiesta partidario de no innovar el sistema establecido en el decreto ley 247.

La señora BULNES dice concordar plenamente con el señor Bertelsen, porque es impropio que una Carta Fundamental pretenda tomar resguardos en toda clase de materias.

El señor ORTUZAR (Presidente) observa que lo dicho por el señor Bertelsen plantea un conflicto: por un lado, el interés nacional, y por el otro, el haber contraído un compromiso. Al respecto, también comparte la opinión de que pueden surgir circunstancias imponderables que en un momento dado aconsejen no promulgar el tratado.

La señora BULNES acota que el honor de Chile sólo estará comprometido cuando se viole un convenio ya publicado.

El señor BERNSTEIN hace presente que en estos casos siempre debe suponerse la buena fe de los gobiernos, aunque se presente una contradicción de hecho entre el compromiso asumido internacionalmente y el incumplimiento interno.

El señor GUZMAN consulta sobre la subordinación de la vigencia de un tratado a qüe un número determinado de estados lo ratifique, sin determinación de plazo.

El señor BERNSTEIN manifiesta que lo ideal sería ratificar el tratado en el momento en que va a entrar en vigencia.

El señor ORTUZAR (Presidente) puntualiza, al respecto, que no hay manera de obligar a los Estados a ratificar un tratado dentro de un plazo determinado.

El señor GUZMAN insiste en que el decreto ley 247 no soluciona el problema que planteo: que el Presidente de la República no promulgue el tratado. Considera conveniente fijar un plazo, dejando para una disposición transitoria la idea de que esta norma regirá únicamente para los tratados que Chile ratifique en el futuro.

Opina que, o la obligación tiene plazo y es completa, o se pretende consagrarla con la intención de no cumplirla.

El señor BERTELSEN arguye que, en Derecho Civil, hay obligaciones perfectamente válidas que no tienen plazo.

El señor GUZMAN recalca que, si se impone la exigencia de promulgar, la obligación debe tener un plazo, porque en caso contrario se entendería que el Ejecutivo tiene facultades discrecionales al respecto. Piensa que tal sistema exigirá un mayor cuidado antes de comprometerse en un tratado, y se declara contrario a permitir una salida a un gobernante para evadir su obligación. Advierte que aun cuando no se trata de una ley de la República ni los tribunales pueden proceder a su aplicación, sus efectos pueden ser requeridos en el orden internacional, lo cual engendra, a su juicio, una pugna entre la obligación que nuestro país tiene frente al exterior y las que debe generar la vigencia de ese instrumento en el plano nacional.

El señor ORTUZAR (Presidente) adhiere a la proposición, y anota que en el caso de que un Mandatario no promulgara un tratado por mediar razones superiores de interés nacional, ningún Congreso entablaría una acusación constitucional en su contra.

El señor BERTELSEN advierte que no hay razón alguna para que Chile se entregue atado de pies y manos ante la comunidad internacional, porque ésta no se rige precisamente por los principios de la buena fe; y que en este aspecto hay que dejar cierto margen de flexibilidad al país. Agrega que si el Parlamento estima conveniente exigir el cumplimiento de su deber al Presidente de la República, cuenta con la posibilidad de la acusación constitucional para lograr la ratificación de un tratado, y propone, finalmente, mantener la vigencia del decreto ley 247.

La señora BULNES concuerda con esta última indicación, por las razones expuestas con anterioridad.

El señor ORTUZAR (Presidente) apoya la sugerencia del señor Guzmán por considerar que la palabra empeñada debe ser cumplida, y estima que si llegaran a mediar circunstancias que pudieran afectar el interés del país, el Mandatario no estaría faltando a su deber si se abstuviera de promulgar el tratado.

—Se aprueba la indicación del señor Guzmán por cuatro votos contra tres.

La señora BULNES sugiere que, dada la importancia de la materia, se incluyan ambas proposiciones en el memorándum.

El señor ORTUZAR (Presidente) manifiesta que no habría inconveniente alguno en hacerlo.

En seguida, consulta al señor Bernstein su opinión sobre la posibilidad de que el Jefe del Estado recurra al plebiscito cuando el Congreso deniegue la ratificación de un tratado, y también acerca del otorgamiento de una facultad para utilizar tal recurso, con acuerdo del Senado, aun cuando el Parlamento no tuviera inconveniente en dar su aprobación.

El señor BERNSTEIN piensa que el Presidente de la República no debiera llamar a plebiscito si el Congreso no le ha dado su aprobación, por cuanto daría lugar a dos clases de tratados: los aprobados por el Parlamento y los de votación popular.

El señor GUZMAN propone descartar el plebiscito facultativo, por constituir una presión innecesaria, aun cuando concuerda en la posibilidad de llamar a uno, con todas las formalidades del caso, en relación con la asignación de atributos o competencias de instituciones supranacionales, exigiendo, al mismo tiempo el voto conforme de la mayoría de los miembros en ejercicio del Congreso. Estima necesario contemplar un precepto en esos términos, porque de lo contrario podría entenderse que no se pueden suscribir tratados que entreguen a entidades supranacionales ciertas facultades por estar contra la soberanía y estimarse inconstitucional algo semejante.

El señor ORTUZAR (Presidente) pregunta al señor Bernstein si ve alguna dificultad para que la Constitución pueda consultar —no referida a una integración latinoamericana, sino en términos generales— la posibilidad de otorgar facultades a un organismo internacional, a través de una entidad supranacional.

El señor BERNSTEIN dice no ver ningún inconveniente, siempre que no sea latinoamericano, como tampoco lo ve para establecer como requisito de un tratado de esa índole el recurrir a un plebiscito, por tratarse de algo muy especial, con miras a un futuro lejano.

El señor ORTUZAR (Presidente) consulta a la Comisión su acuerdo para exigir al Presidente de la República, como requisito de un tratado que otorgue atributos o facultades a un organismo supranacional, el plebiscito.

El señor GUZMAN condiciona su acuerdo a la exigencia de un quórum de la

mayoría de los miembros en ejercicio de cada rama del Congreso.

—Así se acuerda.

El señor ORTUZAR (Presidente) señala que habría que pronunciarse respecto de la situación planteada por el señor Carmona, es decir, cuando no haya plebiscito.

El señor GUZMAN advierte que, para referirlo a materias calificadas y de importancia, habría que darle el carácter facultativo y que alguien apreciara la justificación. Agrega que, en general, no le gusta que los tratados sean sometidos a plebiscito, salvo cuando se trate de algo tan especial como la integración a una entidad supranacional, a la que se entregue determinado tipo de poderes. Por eso, insiste en la inconveniencia de la norma, porque implica producir una permanente presión para llamar a plebiscito, frente al cual habrá siempre algunos que sostengan que el no ir a ese tipo de consulta significa dar la espalda a la voluntad del pueblo.

El señor ORTUZAR (Presidente) estima que, además, existe la agravante de que una minoría podría entorpecer, por esa vía, la aprobación de un convenio que ha contado con la voluntad del Presidente de la República y de ambas Cámaras, lo cual sería muy fácil tratándose de canje de territorio, y, por un patriotismo mal entendido, llevar a la ciudadanía a una conclusión distinta de la que realmente podría tener lugar.

Se declara partidario de no otorgar tal facultad al Presidente de la República, pues podría ser usada demagógicamente por una minoría interesada en entorpecer la suscripción de un tratado respecto del cual exista acuerdo del Primer Mandatario y del Congreso.

El señor BERNSTEIN agrega que, desde el punto de vista internacional, podría prestarse para que un Gobierno extranjero solicitara la convocatoria a un plebiscito aduciendo que la aprobación por parte del Congreso no es suficiente.

El señor GUZMAN estima que podría darse—el caso inverso, es decir, que frente a una negativa del Congreso, se inste a que dé su aprobación para luego ir a un plebiscito.

El señor CARMONA, en vista de que no existe acuerdo en la Comisión cambia su voto respecto del caso anteriormente tratado.

La señora BULNES cree advertir que la Comisión está en el predicamento de que cuando la soberanía esté comprometida se convoque a plebiscito, y que en ese entendido obró cuando fue aprobada la disposición que establece que en virtud de un tratado se pueden otorgar atributos o competencias a organismos

supranacionales. Piensa que el caso propuesto por el señor Carmona es similar al anterior, y no ve razón para aprobar la idea del referéndum en un caso y desecharla en el otro.

El señor ORTUZAR (Presidente) opina que existe una diferencia fundamental entre uno y otro caso, pues en el relativo a los organismos supranacionales no es el Estado el que tomará una decisión que puede comprometer u obligar al país, sino que es un tercero, y que, en el segundo, es el Estado chileno, a través de una expresión de su soberanía que lo compromete.

El señor GUZMAN opina que todo tratado implica un compromiso de la soberanía.

El señor BERTELSEN estima que existe la misma razón en uno y otro caso, pues en el segundo el tratado significa un compromiso internacional del país, y en el primero hay una renuncia permanente a la soberanía, y es en este caso precisamente donde prefiere que tales tratados sean ratificados por un plebiscito.

La señora ROMO se declara partidario de otorgar al Presidente de la República la facultad de recurrir al plebiscito en caso de cesiones territoriales, aun cuando piensa que se está viviendo un mal momento para consignar una disposición de esa naturaleza.

El señor GUZMAN dice no temer a que en el futuro un Gobierno, con acuerdo de ambas ramas del Congreso, pueda efectuar canjes o cesiones de territorios, ya que es muy improbable que ello ocurra, porque siempre una decisión semejante está inspirada en el patriotismo.

Considera menos probable que se equivoque un Gobierno y un Congreso a que se equivoque el pueblo en una decisión plebiscitaria de tipo emocional, por lo que prefiere entregar la decisión al Presidente de la República, con acuerdo de ambas ramas del Congreso, y no otorgar una facultad que haga optativo el llamado a referéndum, sino que, cuando se establezca, él sea obligatorio y constituya un requisito de perfeccionamiento de la expresión de la voluntad del Estado.

Agrega que existen dificultades para que cierto tipo de materias sean consultadas en un referéndum, como las relativas a cesiones o canjes territoriales, pues puede ser altamente inconveniente y contraproducente para los intereses del país que la opinión pública conozca determinados antecedentes de carácter secreto que tengan el Gobierno y el Congreso para proceder a celebrar un tratado.

El señor ORTUZAR (Presidente) cree que los argumentos del señor Guzmán

reafirman la posición de que es inconveniente hacer obligatorio el plebiscito, y de que es igualmente contraproducente hacerlo de modo facultativo.

El señor BERTELSEN se declara partidario de consagrar una fórmula constitucional flexible que no aluda directamente a la cesión territorial y que disponga que, cuando un tratado comprometa la soberanía, será obligatorio recurrir al plebiscito.

El señor ORTUZAR (Presidente) declara que el tema queda pendiente.

Entiende que hay consenso en que los tratados de ejecución no necesitarían la aprobación del Congreso, a menos que impliquen la modificación de la legislación interna, en cuyo caso se requiere el acuerdo de la mayoría de los parlamentarios presentes en las respectivas Cámaras.

La señora BULNES opina que es mejor mantener el sistema del decreto ley Nº 247, porque los tratados de ejecución derivan de un convenio anterior en el que el Congreso ya dio una autorización general, lo que podría asimilarse al caso de una ley delegatoria y los decretos con fuerza de ley.

El señor BERTELSEN sostiene que deben tomarse ciertos resguardos, puesto que los convenios de ejecución versarán sobre materias típicamente legislativas, y que ello hace necesario que el Congreso los apruebe.

Hace presente que no es acertada la comparación con la delegación de facultades, porque el Congreso, si no acepta los decretos con fuerza de ley dictados por el Gobierno, puede revocarlos por intermedio de otras normas legales, en circunstancias de que en el caso en estudio ello no puede ocurrir. Recuerda que las materias propias de ley están señaladas taxativamente en la Constitución, por lo que los tratados de ejecución que se refieren a ellas deben tener el pronunciamiento del Parlamento, y observa que, de otro modo, se permitiría al Ejecutivo revisar toda la legislación por esta vía.

El señor ORTUZAR (Presidente) opina que, si el convenio de ejecución implica una modificación del ordenamiento legal interno que el tratado general no autoriza en forma explícita, debería requerirse la aprobación del Congreso, y que, en el caso contrario, ella no es necesaria.

—Así se acuerda.

El señor GUZMAN plantea la conveniencia de consagrar explícitamente que los tratados prevalecen sobre las leyes. Conviene en que existe consenso acerca de que un tratado, poseyendo la fuerza de una ley, deroga todas las leyes anteriores contrarias a él. Sin embargo, señala que podría sostenerse, como alguna vez ha ocurrido en la doctrina, que el legislador interno, por un acto

posterior, pudiera modificar o derogar un tratado, desde el momento en que éste se encuentra situado en el mismo nivel jerárquico que la ley. Destaca que su proposición tiende a disipar toda duda en este punto y también a subrayar algo que para Chile tiene gran trascendencia, como es el valor y la intangibilidad de los tratados.

El señor BERNSTEIN opina que la observación del señor Guzmán corresponde a la buena doctrina internacional.

El señor BERTELSEN expresa el deseo de formular un nuevo llamado a la prudencia en esta materia. En efecto, pone énfasis en la inconveniencia de comprometerse internacionalmente más allá de lo que es usual. A este propósito, recuerda que el artículo 55 de la Constitución francesa de 1958 dispone, a la letra: "Los tratados o acuerdos regularmente ratificados o aprobados tienen desde su publicación una autoridad superior a la de las leyes, bajo reserva, para cada acuerdo o tratado de su aplicación por la otra parte".

El señor GUZMAN declara no oponerse en absoluto a la inclusión de una salvedad como la recién leída, dado que la base de todo tratado es el elemento de la reciprocidad.

El señor ORTUZAR (Presidente) consulta al señor Bernstein si alguna vez algún parlamentario ha pretendido modificar un tratado por la vía de un simple proyecto de ley.

El señor BERNSTEIN responde no tener conocimiento de que ello haya sido materia de algún proyecto de ley, pero que sí le consta que se ha discutido el punto de si prevalece el tratado o la ley.

El señor GUZMAN reafirma que ese antecedente, es, precisamente, lo que le mueve a patrocinar que ahora, en el momento de elaborarse una nueva Constitución, se salga al paso de un problema que puede engendrar dificultades, para lo cual propone acoger, en términos virtualmente idénticos, el artículo 55 de la Constitución francesa.

La señora ROMO participa enteramente del punto de vista del señor Guzmán.

El señor BERTELSEN declara ser partidario de incluir en la Constitución el menor número de disposiciones relativas a asuntos internacionales, porque no es posible prever si en un momento dado ellas pueden volverse en contra del interés nacional, como ha sucedido en el pasado. Fiel a dicho principio general, se pronuncia por no disponer absolutamente nada sobre esta materia advirtiendo que si citó el artículo 55 de la Constitución francesa, lo hizo únicamente para traer a colación una disposición menos mala que la expresada con antelación por el señor Guzmán.

La señora BULNES juzga que las razones que llevan a aceptar el principio de una Constitución breve, sumaria, son más valederas que nunca en materia internacional. Añade que, en este campo, cualquier norma reglamentaria puede ser limitativa y crear conflictos imposibles de prever en el momento presente. Subraya que el sistema actual ha funcionado bien, no ha creado mayores problemas, por lo cual comparte plenamente la tesis de mantenerlo inalterado.

El señor GUZMAN sostiene que el sistema no ha provocado grandes dificultades, pero que sí ha dado lugar a debate, y añade que es obligación de quienes preparan un proyecto de Constitución anticiparse a los problemas que pueden surgir de su texto, en vez de esperar que ellos se produzcan para resolverlos.

Haciendo mención de las facultades conferidas al Tribunal Constitucional respecto de la inconstitucionalidad de las leyes, expresa que este punto tiene una enorme ligazón con el de los tratados. Por eso, estima que, de aprobarse la disposición en estudio, podría consagrarse, como una manera de defender a los Gobiernos frente a sus compromisos internacionales, alguna norma destinada a impedir que los parlamentarios, haciendo un ejercicio torcido de la soberanía nacional y para crear graves dificultades al Ejecutivo, inicien proyectos de ley atentatorios contra los tratados.

El señor ORTUZAR (Presidente) considera indudable que la ley interna no puede modificar un tratado, porque sería lo mismo que enmendar un contrato por la voluntad de una sola parte. Estima que, de no ser así, el honor de la nación quedaría por el suelo.

El señor CARMONA opina que una iniciativa de esa índole debería declararse inconstitucional de inmediato, sobre la base de que la conducción de las relaciones exteriores corresponde al Primer Mandatario.

El señor ORTUZAR (Presidente), al igual que el señor Bertelsen, se declara partidario de no tocar el tema.

El señor GUZMAN pide votar su proposición.

El señor BERTELSEN solicita postergar el pronunciamiento de la Comisión.

—Queda pendiente la votación.

—Se levanta la sesión.

ENRIQUE ORTUZAR ESCOBAR,
Presidente.

RAFAEL EYZAGUIRRE ECHEVERRIA
Secretario.

REPUBLICA DE CHILE

Actas Oficiales de la Comisión de Estudio de la Nueva Constitución Política de la República

SESION 368ª, CELEBRADA EN MARTES 9 DE MAYO DE 1978

1. — Continúa la discusión de la preceptiva constitucional relacionada con los regímenes de emergencia.

2. — Aprobación de los tratados internacionales y declaración del estado de sitio; tramitación en el Congreso Nacional.

La Comisión se reúne bajo la presidencia del señor Enrique Ortúzar Escobar, con asistencia de sus miembros, señores Raúl Bertelsen Repetto, Juan de Dios Carmona Peralta, Jaime Guzmán Errázuriz, Gustavo Lorca Rojas y las señoras Luz Bulnes Aldunate y Alicia Romo Román.

Actúan de Secretario, el señor Rafael Eyzaguirre Echeverría y, de Prosecretario, el señor Rafael Larraín Cruz.

El señor ORTUZAR (Presidente) declara, en el nombre de Dios, abierta la sesión.

Propone, antes de continuar con los regímenes de emergencia, dejar definitivamente despachado el asunto de los tratados.

Respecto del debate habido en la mañana, relacionado con el plazo que se fijaría al Presidente de la República para promulgar el tratado, y a fin de evitar la sugerencia de alternativa sobre una cosa que le parece relativamente pequeña, sobre todo cuando por su naturaleza no se podrán dar públicamente las razones que se han tenido presente, anuncia que la Mesa, con el asentimiento de la Comisión, modificará su criterio en el entendido de que el Presidente deberá promulgar el tratado tan pronto como sea ratificado, aunque no se le fije plazo para ese efecto.

El señor GUZMAN sugiere dejar pendiente la resolución de este punto hasta la próxima sesión.

El señor ORTUZAR (Presidente) señala que entonces quedaría pendiente este punto; lo relativo a si el tratado, como norma jurídica tendrá valor por encima de la ley interna, y lo relacionado con el plebiscito.

El señor ORTUZAR (Presidente) recuerda que se estaba considerando el inciso segundo del artículo 2º del proyecto de la señora Bulnes y del señor Carmona, que dice:

"En caso de guerra interna o de "conmoción interior", la declaración de estado de sitio corresponde al Presidente de la República con acuerdo del Consejo de Seguridad, quien debe someterlo al conocimiento del Congreso, que si lo aprueba no podrá hacerlo por más de 60 días, prorrogables, en la misma forma en que se dictó".

Puntualiza que quedó en claro que corresponde al Presidente de la República indicar el plazo por el cual solicita el estado de sitio.

"El Congreso para aprobar o rechazar el estado de sitio deberá hacerlo en el plazo máximo de 10 días y en caso de no pronunciarse se entenderá aprobado.

Cada rama del Congreso deberá emitir su pronunciamiento por la mayoría de los miembros presentes y no podrá introducir modificaciones a la declaración de estado de sitio. El Congreso estará facultado para dejar sin efecto la declaración de estado de sitio en cualquier instante".

Explica que se suprime la frase: "en igual forma que se aprobó".

El señor GUZMAN manifiesta que no cree conveniente requerir el acuerdo del Consejo de Seguridad. Sostiene que, en todo caso, el estado de sitio debe quedar entregado a la aprobación del Congreso, o en su defecto hacer concurrir al Consejo de Seguridad Nacional, pero que no debe existir confluencia de pareceres, ya que el asunto puede prestarse para una situación engorrosa, que incluso podría estimarse de presión al Congreso.

Estima que se justifica la intervención del Consejo de Seguridad en el estado de asamblea y en el de emergencia, por cuanto en estos casos no interviene el Congreso, pero no en el estado de sitio.

En seguida, cree conveniente mantener la exigencia del quórum de mayoría de miembros en ejercicio de ambas Cámaras para dejar sin efecto la declaración del estado de sitio.

El señor BERTELSEN considera contradictorio que declarar estado de excepción sea más fácil que levantarlo.

El señor GUZMAN replica que, a la aprobación del estado de sitio por la mayoría de los miembros presentes, debe sumarse la voluntad del Presidente de la República que lo solicita y que lo declara.

Se manifiesta partidario de introducir una disposición de carácter general y aplicable a todos los estados de excepción, en el sentido de que el Jefe del Estado pueda dejarlos sin efecto, en cualquier momento, por su sola voluntad.

El señor CARMONA sugiere que tanto el Presidente de la República como el Congreso estén facultados para levantar los estados de excepción.

El señor GUZMAN dice que si el Primer Mandatario, responsable del orden interno y quien ha declarado el estado de sitio, considera que ya no se justifica su mantención, debe tener la facultad para hacerlo cesar unilateralmente.

Además, para evitar cualquiera duda al respecto, sugiere que el Presidente de la República pueda levantar cualquier estado de excepción, en cualquier momento, sin necesidad del acuerdo del Consejo de Seguridad.

El señor CARMONA propone incorporar, entre las normas generales, la

siguiente idea: que el Presidente de la República podrá, en cualquier momento, poner término a dichos estados de excepción.

La señora BULNES sugiere ubicar tal precepto entre los artículos 4º y 5º.

El señor GUZMAN puntualiza que su proposición podría redactarse en los términos siguientes: "El Presidente de la República podrá, en cualquier tiempo, poner término a dichos estados, sin perjuicio de la facultad del Congreso, en el caso del estado de sitio, de dejarlo también sin efecto por mayoría de miembros en ejercicio de ambas Cámaras".

—Se aprueba.

El señor ORTUZAR (Presidente) pone en debate la indicación del señor Guzmán relativa a la supresión de la intervención del Consejo de Seguridad para decretar el estado de sitio en caso de conmoción interior o de guerra interna.

El señor BERTELSEN opina que no debe haber ningún estado de excepción que el Jefe del Estado pueda, aunque sea por pocos días, declararlo por sí solo y, por ello, piensa, rectificando su primitiva posición, que, en todo caso, para declarar cualquier régimen de excepción debe existir el acuerdo del Consejo de Seguridad.

El señor ORTUZAR (Presidente) concuerda, en cuanto al estado de sitio, con el señor Bertelsen, porque en un lapso de diez días el Presidente de la República puede hacer un uso abusivo de sus facultades.

Respecto de la observación del señor Guzmán, acerca de que el Congreso se encontrará en situación comprometida para decidir si el Consejo de Seguridad ha autorizado el estado de sitio, opina que el Parlamento, por el contrario, se hallará en mejores condiciones para resolver si cuenta con el parecer de un organismo tan respetable y tan vinculado a la mantención del orden institucional y de la seguridad nacional.

El señor GUZMAN propone, a fin de evitar al Consejo de Seguridad un enfrentamiento con el Congreso, que el Presidente de la República declare el estado de sitio, el que, para su perfeccionamiento, deberá contar con la aprobación del Parlamento; pero que, en el caso de que el Primer Mandatario considere que su puesta en vigor es de suma urgencia, y no sea posible esperar el pronunciamiento del Congreso, tenga facultades para requerir el del Consejo de Seguridad. Aclara que si con posterioridad el Parlamento rechaza el estado de sitio, no aparecería impugnando la resolución del organismo de seguridad, sino que formulando una apreciación distinta del problema, con lo cual se mantendría el viejo esquema de que el estado de sitio no entra en vigor por la sola voluntad del Jefe del Estado, sino cuando concurre también la

del Parlamento.

El señor CARMONA sostiene que al formular sus proposiciones pretendieron dotar al Ejecutivo de los medios necesarios para afrontar rápida e instantáneamente los conflictos tan propios del mundo de hoy, y que el consentimiento del Congreso en este caso podría significar al Gobierno una situación insuperable. Considera que el Consejo de Seguridad constituye una garantía para la opinión pública en el sentido de que el Presidente de la República no actuará de modo arbitrario, y que, con posterioridad, el Parlamento decidirá si procede o no la ratificación.

El señor BERTELSEN explica que, de acuerdo con el funcionamiento de los órganos constitucionales que se están diseñando, el Primer Mandatario, al enfrentar situaciones de anormalidad aún no definidas deberá reunirse con el Consejo de Seguridad para decidir el régimen de excepción que el caso requiere. A su juicio, para ser consecuentes con este panorama, es preciso dotar de la fuerza necesaria a los acuerdos que adopten para superar las emergencias, y, por ello, se declara partidario de permitir al Ejecutivo que declare el estado de sitio, con el acuerdo del Consejo de Seguridad. Añade que como ello supone una drástica limitación de la libertad personal, correspondería al Parlamento pronunciarse sobre una situación ya declarada.

La señora BULNES aclara que, al redactar el proyecto, se propusieron elaborar normas simples, que evitaran dudas y diferentes interpretaciones por parte de una serie de organismos. Advierte que, cuando se trata de emergencias constitucionales, hay que tomar una decisión respecto del bien jurídico que se pretende proteger; pero reconoce que, desde un punto de vista tradicional, podría considerarse que la disposición otorga demasiadas atribuciones al Jefe del Estado y no respeta en forma debida las garantías constitucionales.

Agrega que, considerando la situación del mundo actual, las garantías individuales y las libertades personales no pueden quedar debidamente protegidas si al mismo tiempo no lo está la seguridad interior del país, por lo cual se pretende entregar esta herramienta al Presidente de la República para ser usada con motivo de confuto o de guerra o conmoción interior.

El señor ORTUZAR (Presidente) aclara que la última proposición del señor Guzmán tiende a evitar la pugna que pudiera producirse eventualmente entre el Congreso y el Consejo de Seguridad y sin menoscabo de la facultad del Primer Mandatario para decretar el estado de sitio.

El señor GUZMAN reconoce que su fórmula, junto con ser más compleja, es más conveniente, y se declara contrario a la idea de presentar a la opinión pública la posibilidad de alternativas respecto de cuestiones eminentemente técnicas.

Señala que su proposición da al Jefe del Estado la alternativa entre esperar el pronunciamiento del Congreso o hacer entrar en vigencia de inmediato el estado de sitio, pero con el acuerdo del Consejo de Seguridad, que sólo se entiende conferido para el efecto de que el Presidente de la República pueda disponer de las facultades de aquel estado de emergencia mientras se pronuncia el Parlamento. Añade que el eventual pronunciamiento negativo de éste no aparecería en pugna con la resolución favorable del Consejo de Seguridad, porque ella reviste un carácter transitorio frente a situaciones graves e inmediatas y no susceptibles de espera.

Recuerda que el Presidente Allende pidió el estado de sitio con motivo de los sucesos acaecidos el 29 de junio de 1973, que eran delicados y que justificaban la solicitud, y que en definitiva no se aprobó por la desconfianza que en la opinión pública provocaba su Gobierno. Añade que, en tales casos, la espera de la resolución del Congreso puede no ser para el Primer Mandatario un obstáculo serio, porque es posible que no tenga interés en comprometer la opinión del Consejo de Seguridad y que prefiera esperar la resolución del Parlamento.

Reitera que su proposición da al Jefe del Estado la alternativa señalada, con la enorme ventaja de no colocar en pugna al Consejo de Seguridad con el Congreso, situación que a su juicio debe evitarse, sobre todo porque hasta el momento nada se ha consagrado que pueda generar esa pugna.

El señor BERTELSEN expresa que ante una situación de anormalidad, el procedimiento lógico es que el Presidente de la República consulte al Consejo de Seguridad Nacional, pues no imagina a un Jefe de Estado consultando directamente al Congreso sobre la procedencia de la declaración de estado de sitio y prescindiendo del Consejo de Seguridad Nacional, pues ello significaría una pugna entre el Jefe del Estado y el Consejo, con la agravante de que en dicho organismo participan de manera relevante las Fuerzas Armadas. En su concepto, resulta contradictorio solicitar la declaración de un estado de excepción para diez o quince días después, ya que la naturaleza propia de tales estados es que exigen actuar de inmediato, y, por otra parte, parecería poco seria una declaración de estado de emergencia que no fuera aplicada de inmediato pues llevaría en sí misma la presunción de ser injustificada.

El señor ORTUZAR (Presidente) sugiere consignar la siguiente fórmula: para decretar el estado de sitio, el Presidente de la República debe solicitar el informe respectivo al Consejo de Seguridad Nacional; y para que dicho estado entre en vigencia de inmediato, el informe debe ser favorable.

El señor BERTELSEN estima que eso significa consagrar constitucionalmente la pugna entre el Jefe del Estado y el Consejo de Seguridad Nacional.

El señor GUZMAN afirma que la única pugna se produciría si el Presidente de la República solicitara la declaración de un estado de excepción y el Consejo de Seguridad respondiera negativamente, lo que puede suceder en todos los casos.

El señor BERTELSEN hace notar que en la fórmula propuesta por él no existe la posibilidad de que sean declarados los estados de excepción prescindiendo del Consejo de Seguridad Nacional, lo que sí puede ocurrir en la proposición del señor Presidente. Agrega que la justificación de la existencia de dicho Consejo está precisamente en que la seguridad nacional se ve amenazada o comprometida por acciones que hacen procedente la declaración de un estado de excepción, por lo que no imagina que tales estados sean declarados sin considerar la opinión del Consejo de Seguridad Nacional.

El señor ORTUZAR (Presidente) sostiene que la pugna se puede producir siempre por la facultad que el Congreso tiene de levantar el estado de excepción en cualquier instante. Puntualiza que su proposición constituye una solución intermedia, pues satisface ambas inquietudes, y que siempre se requiere del informe del Consejo de Seguridad Nacional, y, más todavía, que tal informe sea favorable para que el estado de emergencia entre de inmediato en vigencia.

El señor BERTELSEN expresa que tal fórmula no lo satisface, y que lo que desea es evitar cualquiera posibilidad de que el Jefe del Estado pueda declarar un estado de excepción por encima del Consejo de Seguridad, organismo que, por su finalidad, es el llamado a establecer si la seguridad del país está amenazada o en peligro y, por lo tanto, a exigir la declaración del estado de excepción. A su juicio, tratándose del estado de sitio, que es particularmente grave para algunos derechos fundamentales, se permite que el órgano legislativo apruebe o rechace su declaración.

El señor CARMONA considera que no hay razón para que exista pugna si la Constitución establece la necesidad de que un órgano se pronuncie acerca de la conveniencia o inconveniencia de alguna medida de excepción. Cree que una proposición del Jefe del Estado sin informe del Consejo de Seguridad Nacional sería rechazada por el Congreso de inmediato, pues éste no vería razón para establecer un estado de excepción que no haya sido determinado por dicho Consejo.

El señor ORTUZAR (Presidente) piensa que ese argumento refuerza la idea de que no habrá pugna entre el Primer Mandatario y el Consejo de Seguridad Nacional, porque si éste rechaza una petición, ningún Parlamento otorgará las facultades que el Presidente de la República solicita.

Hace notar su preocupación en cuanto a dejar entregada la suerte del

Presidente de la República al Consejo de Seguridad, ya que, ante una situación de conmoción interna, si éste se pronuncia negativamente al requerimiento presidencial, al Jefe del Estado no le queda sino abandonar el cargo. En cambio, piensa que con la fórmula propuesta por él, al Primer Mandatario le queda el recurso de consultar al Parlamento, el cual puede apreciar si el Consejo de Seguridad está haciendo buen uso o mal uso de la facultad.

El señor BERTELSEN dice que ante la posibilidad de discrepancia que puede producirse no caben sido dos cosas: o establecer un Consejo de Seguridad Nacional con atribuciones meramente consultivas, o un Consejo con atribuciones efectivas, existiendo en el primer caso menos posibilidad de pugna que en el segundo. Considera efectivo el argumento del señor Guzmán de que en lo posible no haya discrepancia, pero piensa que desde el momento en que se establece un sistema de colaboración de Poderes, existe la posibilidad de una pugna. No imagina un Consejo de Seguridad que, por su propia naturaleza, no preste su acuerdo para declarar un régimen de excepción.

El señor ORTUZAR (Presidente) reitera que es una atribución de tal envergadura que puede significar que el Presidente de la República deba dejar el cargo.

El señor BERTELSEN pregunta si un Jefe del Estado podría seguir desempeñando sus funciones si, ante una situación de real anormalidad, la superioridad de la fuerza pública se niega a actuar.

El señor ORTUZAR (Presidente) sostiene que, si el Primer Mandatario no puede dominar un caso de conmoción grave está obligado a irse. Agrega que, si el Consejo Superior de Seguridad Nacional, suponiendo que en un momento dado no tiene la conformación que la Comisión quiere, niega este recurso, el Presidente de la República ni siquiera podría recurrir al Congreso.

El señor GUZMAN se declara partidario de consagrar una alternativa, en el sentido de que, si bien en los estados de asamblea y de emergencia se requerirá el acuerdo del Consejo de Seguridad, en el de sitio será necesario el asentimiento del Congreso. Por otro lado, dice que es necesario entender que la opinión favorable de dicho Consejo para que el Ejecutivo declare este último tiene un carácter transitorio en tanto se pronuncia el Parlamento, de manera que el precepto debe ser redactado en tal sentido. Destaca la inconveniencia de exigir al Ejecutivo contar siempre con este consentimiento, como planteó el señor Bertelsen, no sólo porque hay que proporcionarle una salida en sus relaciones con el Consejo, sino porque este último puede desear que el Congreso asuma directamente la responsabilidad en un momento determinado.

Piensa que, en último término, todo depende de la concepción que se tenga de

ese organismo, cuyas facultades, a su juicio, deberían ser de asesoramiento y, excepcionalmente, resolutivas, como en el caso en estudio. Rechaza la posibilidad de concederle derecho a veto en algunas materias, porque ello implica que los Mandos de las Fuerzas Armadas tendrían que tomar resoluciones, expresa o tácitamente, sobre problemas de política contingente. Considera que el verdadero Poder de Seguridad, sin entrar a la acepción estricta de la palabra "Poder" en el Derecho Constitucional, se configura consagrando en la Carta Fundamental que la fuerza pública es garantía última de la institucionalidad y asegurando a los Comandantes en Jefe plena independencia ante el Presidente de la República en lo relativo a la generación y la remoción.

Agrega que, por otra parte, el Consejo de Seguridad puede aprobar la declaración del estado de sitio sin esperar el pronunciamiento del Congreso por advertir la necesidad de una acción inmediata, pero que la resolución no implica entrar al fondo de la vigencia de la medida, de modo que, si la Comisión hace aparecer como contradictoria la resolución del Parlamento que la rechaza, podría crear una situación artificial que no corresponde a la realidad.

El señor ORTUZAR (Presidente) declara estar cada vez más convencido de la proposición del señor Guzmán, ya que, siendo la declaración de estado de sitio una materia típicamente política, y todavía de política contingente, juzga del todo inconveniente producir un pronunciamiento de las Fuerzas Armadas respecto de ella.

La señora BULNES observa que, en vista del curso tomado por el debate, lo aconsejable sería dejar pendiente este punto hasta que se determine cuáles serán en definitiva las atribuciones del Consejo de Seguridad Nacional.

El señor GUZMAN hace presente que ello no es necesario, puesto que existe consenso en cuanto a que, en materia de regímenes de emergencia, este organismo deberá poseer facultades codecisorias.

El señor LORCA destaca que la extraordinaria trascendencia del tema en análisis obliga a dedicarle mayor reflexión, por lo cual sugiere diferir su resolución para la sesión del día siguiente, en la cual se podrá contar, además, con la presencia del señor Carmona.

El señor BERTELSEN puntualiza que jamás ha pretendido excluir la intervención del órgano parlamentario en esta materia. Por lo contrario, habiendo de por medio una apreciación de prudencia política, tal participación la encuentra imprescindible.

No cree que la proposición del señor Guzmán, evite el peligro de un

enfrentamiento entre el Consejo de Seguridad Nacional y el Congreso, aunque reconoce que puede diluirlo en alguna medida.

Lo que no le resulta imaginable es la posibilidad de que, ante una situación de emergencia, el Consejo adopte una actitud pusilánime y, en el fondo, carezca de opinión formada, pues en tal caso su creación carecería de sentido.

En su concepto, colocar al, Presidente de a República en la disyuntiva de ceder en su punto de vista o bien renunciar, puede, constituir la forma elegante y no explícita, de establecer su destitución por el Consejo de Seguridad Nacional.
Por ultimo, si bien considera necesario revisar los planteamientos formulados hasta ahora acerca de la naturaleza del Consejo a fin de atribuirle en muchas materias funciones meramente asesoras piensa que en el punto en examen, en el cual sí se encuentra realmente comprometida la seguridad nacional, debe poseer facultades codecisorias, como ha indicado el señor Guzmán.

El señor GUZMAN señala que la negación del estado de excepción por el Consejo puede constituir una saludable advertencia para el Presidente de la República, máxime si el Congreso también se lo deniega. En cambio, muy otra será la situación, expone, si el Parlamento otorga el estado de sitio, ya que en este caso se pondrá en evidencia que es el Consejo el que se encuentra muy alejado del pensamiento del grueso de la nación. .

Si bien opina que para el mejor análisis del tema no es recomendable guiarse por situaciones transitorias o muy recientes, hace referencia a la proposición de estado de sitio formulada por don Salvador Allende en junio de 1973 para el solo efecto de señalar al señor Bertelsen una situación en la que el Consejo de Seguridad Nacional, por lo menos en lo atinente a los altos jefes de las Fuerzas Armadas, legítimamente; pudiese preferir no pronunciarse frente a una materia determinada y dejar la resolución en manos del Congreso.

Señala que, personalmente, cree que las Fuerzas Armadas habría preferido la situación que se dio y no haberse visto forzada a resolver sobre un estado de sitio respecto del cual se sabía en forma positiva que el Congreso Nacional tenía opinión adversa. Añade que la negativa de éste dejaba en claro que no eran las Fuerzas Armadas quienes cerraban el paso al Presidente de la República, Sino la nación entera y todos los órganos representativos de ella.

El señor ORTUZAR (Presidente) opina que dar esa atribución tan importante al Consejo de Seguridad sin consignar la posibilidad de recurrir al Parlamento, implica crear un régimen presidencial en que el Primer Mandatario, frente a su deber fundamental que mantener el orden público, queda supeditado a otro organismo.

El señor BERTELSEN aclara que ese sometimiento sería en situaciones

extraordinarias

El señor GUZMAN afirma que, no obstante, seria en forma demasiado total

El señor ORTUZÁR (Presidente), ante la ausencia del Señor Carmona, sugiere dejar pendiente para la sesión venidera el pronunciamiento de la Comisión sobre la intervención del Consejo de Seguridad.

El señor GUZMAN, con relación al estado de sitio y a los tratados, en que se precisa el acuerdo de ambas ramas del Congreso y donde no cabe el trámite de las insistencias, se declara partidario, primero, de fijar en la Constitución el orden en que aquéllas deben pronunciarse, y segundo, de que emita su opinión en primer término el Senado, cuyo criterio en esas materias se supone de mayor valor que el de la Cámara de Diputados. Plantea esta cuestión cómo tema de análisis, por estimar que puede ser inconveniente colocar a la Cámara Alta ante la presión que significa una eventual aprobación de la de Diputados en el caso de los tratados y del estado de sitio, así como restarle la posibilidad de pronunciarse en el evento de un rechazo por parte de esta última.

El señor ORTUZAR (Presidente) califica de razonable el planteamiento del señor Guzmán. A su juicio, si se supone que el Senado va a estar "más cerca de la verdad", parece ser más conveniente que él se pronuncie en primer lugar, para que la Cámara de Diputados, en cierto modo, se sienta un tanto obligada a seguir el criterio de la Cámara Alta y sólo en caso de tener razones muy poderosas opine de manera diferente.

El señor BERTELSEN considera interesante la idea del señor Guzmán, y recuerda que personalmente, en el caso de la aprobación de los tratados y de la declaración del estado de sitio, propuso dar atribuciones exclusivas al Senado, por su carácter de Cámara Nacional y de órgano formado por personas de valor político mucho mayor que el de los miembros de la Cámara Baja.,

—Se resuelve que, tocante a la aprobación de los tratados internacionales y a la declaración del estado de sitio, la iniciativa vaya en primer término al Senado y posteriormente a la Cámara Baja.

—Se discute el artículo 30 del proyecto de los señores Carmona y Bulnes.

La señora BULNES indica que al redactar el precepto en referencia tuvieron en vista la experiencia chilena de los últimos anos. Explica que, como los Presidentes de la República han hecho uso de la ley 12.927 pese a las discusiones sobre su posible inconstitucionalidad, en el texto en debate, que tiene su origen en la ley Nº 7.200, de 1942, se establecen dos causales para decretar el estado de emergencia: el ataque exterior y la situación de

calamidad pública, interpretada en los últimos años como de conmoción interna.

Indica que ésa es la razón por la cual, incluyeron esas dos causales.

En cuanto a la facultad para declarar el estado de emergencia, reitera que la tendría el Presidente de la República, con acuerdo del Consejo de Seguridad, lo que se justifica plenamente, en su opinión, sobre todo si se tiene en vista que el efecto más importante de este estado de excepción es que la zona respectiva quede bajo la dependencia inmediata del jefe de la Defensa Nacional que el Gobierno designe, entrando a actuar la autoridad militar.

El señor ORTUZAR (Presidente) manifiesta que la disposición le merece dudas.

Señala que puede declararse el estado de emergencia en caso de ataque o amenaza exterior, y concuerda con la señora Bulnes en cuanto a que la legislación, anterior, vigente hasta hoy, lo permitía, aun cuando ahora se ha cambiado fundamentalmente el sistema.

Recuerda que leyó algunos casos que se pensaba considerar en el proyecto de ley complementaria de esta preceptiva. Agrega que la idea es que todo lo que signifique ataque exterior sea constitutivo de estado de asamblea, y de estado de sitio lo que signifique conmoción interna o guerra interna. Especifica que para comprender los casos señalados por la señora Bulnes habría que configurar el estado de emergencia a base de una , alteración del orden institucional que no sea tan grave como una conmoción interior o un trastorno de la normalidad de la vida nacional. Precisa que no lo referiría al caso de ataque o amenaza exterior, porque entonces todo el sistema se destruiría.

La señora BULNES observa que el estado de asamblea existía también en el texto de la Constitución de 1925, pero que, con posterioridad se dictó la ley N 7.200 para que las zonas afectadas quedaran bajo el mando de la autoridad militar, efecto que, en su opinión, debe mantenerse, máxime si se tiene en cuenta la configuración del territorio nacional, que puede quedar cortado en cualquier momento. Puntualiza que, si se produjera una situación de esa índole se declararía el estado de asamblea e, inmediatamente, el estado de emergencia, porque los efectos de las dos medidas son diferentes.

El señor ORTUZAR (Presidente) hace notar que el tema fue bastante discutido por las Fuerzas Armadas y que, después de un debate extenso y con el objeto de clarificar todo el esquema, se dijo: para todo lo que sea guerra externa o ataque exterior, estado de asamblea; para todo lo que sea conmoción interior o guerra interna, estado de sitio, y para lo que no alcance a constituir una conmoción interior pero que signifique alteración del orden institucional o un trastorno de la normalidad de la vida nacional, estado de emergencia. Destaca

que no hay inconveniente para que intervengan los elementos de las Fuerzas Armadas en la ejecución de las atribuciones correspondientes.

La señora BULNES argumenta que una cosa no niega la otra, y que, por eso, el punto 3 del proyecto dice: "Sin perjuicio de las facultades para declarar los estados anteriores, el Presidente de la República, con acuerdo del Consejo de Seguridad, podrá declarar todo o parte del territorio nacional en, estado de emergencia".

Estima que ahí está conjugado lo expuesto por el señor Ortúzar, en el sentido de que es indispensable que exista diferencia entre lo que era el estado de asamblea anterior y lo que establece este proyecto, pero que, sin embargo, el Presidente de la República quede facultado para adoptar conjuntamente, en ciertas circunstancias, el estado de emergencia, de tal manera que los jefes militares puedan tener las atribuciones que hoy día les otorga la Ley de Seguridad.

El señor ORTUZAR (Presidente) advierte que estaría de acuerdo en caso de que no se refiera a ataque exterior, sino a alteración o trastorno de la normalidad de la vida nacional.

Coincide en que un ataque exterior conduce a un estado de asamblea y puede, en definitiva, significar un trastorno en la normalidad de la vida nacional, y darse, además, como dice la señora Bulnes, la situación de que se decrete el estado de asamblea y, a la vez, el estado de emergencia. Recalca que lo que desea es precisar las causas y mantener el criterio que en este sentido sostuvieron las Fuerzas Armadas, en cuanto a clarificar qué factores permiten el estado de asamblea, cuáles la conmoción interior y cuáles el estado de emergencia, sin perjuicio de que puedan declararse dos o más estados conjuntamente.

El señor BERTELSEN indica que a lo mejor algunos casos de ataque o de amenaza externa, que sirven para configurar y hacer procedente la declaración del llamado estado de emergencia, no son suficientes para declarar el estado de asamblea. En ese caso, considera preferible mantener la posibilidad de declarar el estado de emergencia ante ciertas amenazas que no constituyen ataque exterior armado o peligro inminente de él.

El señor ORTUZAR (Presidente) manifiesta que la fórmula ideada permite que funcione el estado de emergencia cuando hay trastorno en la normalidad de la vida nacional, por cualquier causa.

Dice que no es posible señalar, porque suelen ser muchos y distintos, los factores dominantes en un trastorno de la normalidad en la vida nacional o en una alteración del orden institucional.

El señor GUZMAN advierte que "en caso de ataque o amenaza externa" no es más que una sustitución de "ataque sicológico o económico" del proyecto primitivo.

La señora BULNES destaca que el fundamento de toda su proposición reside en traspasar al texto constitucional las facultades incorporadas en la Ley de Seguridad del Estado: estado de emergencia, autoridad que lo declara y el efecto inmediato que produce, cual es el nombramiento del jefe militar.

El señor GUZMAN estima que la "alteración del orden público" debe ser grave, porque, de lo contrario, siempre habría una justificación para declarar el estado de emergencia. Por ello, propone: "alteración grave del orden público" y, en vez de "daño para la seguridad interna del país", "daño o peligro para la seguridad interna del país".

Ante una observación del señor Ortúzar (Presidente), replica que el concepto de "trastorno en la normalidad de 'la vida nacional" es demasiado amplio. A su juicio, lo importante es la referencia a la seguridad interna del país e, incluso, a la seguridad nacional, ya que de esta manera se estará en condiciones de hacer frente, por ejemplo, a una agresión económica real, efectiva, grave. Por ello, los términos "ataque o amenaza externa" son confusos y contradictorios, a su modo de ver, frente a la causa que genera el estado de asamblea. Además, dice que distinto es el caso de si por una situación producida en el extranjero, que puede ser un ataque sicológico o económico, se produce efectivamente un peligro para la seguridad nacional. Manifiesta duda acerca de la conveniencia de referirse a "daño o peligro para la seguridad nacional" o a "daño o peligro para la seguridad interna del país", toda vez que "alteración grave del orden público" no es sino "alteración de la seguridad interna del país".

Por otra parte, estima demasiado amplio y excesivo que un estado de excepción dure seis meses y no sesenta días, manteniendo la congruencia con el estado de sitio.

El señor ORTUZAR (Presidente) se manifiesta de acuerdo con el señor Guzmán en que factores de orden externo o interno que produzcan una alteración grave en el orden público institucional, o un daño a la seguridad nacional, permitan la declaración del estado de emergencia. En todo caso, advierte que el empleo de una terminología equívoca, como "ataque o amenaza externa", conduciría a una contradicción: lo mismo ya se dispuso respecto del estado de asamblea.

La señora BULNES puntualiza que el estado de emergencia puede declararse conjuntamente con los de asamblea y de sitio, o solo. Dice que toda su proposición se fundamenta en este hecho y que de ahí proviene la expresión

"sin perjuicio de las facultades para declarar los estados anteriores, el Presidente de la República, con acuerdo del Consejo de, Seguridad, podrá declarar todo o parte del territorio nacional en estado ¿de emergencia".

El señor ORTUZAR (Presidente) hace hincapié en que el esquema esbozado por el señor Guzmán en nada contradice lo señalado recién por la señora Bulnes, porque puede ocurrir que un ataque o una invasión no produzca una alteración del orden público y porque, si el ataque externo o la invasión producen daño a la seguridad interna, también se puede declarar el estado de emergencia. Observa que, en este sentido, no deben confundirse las causas.

La señora BULNES dice que con el señor Carmona estimaron conveniente establecer la posibilidad de que el Presidente de la República declarara los estados de asamblea y de sitio por determinadas causales, otorgándole otra atribución más: la de declarar también el estado de emergencia, en estas situaciones.

El señor ORTUZAR (Presidente) pregunta si, en caso que "estas situaciones" no sean de tanta gravedad, puede declararse el estado de sitió.

La señora BULNES dice que ello no revestiría ninguna dificultad.

El señor ORTUZAR (Presidente) replica que, entonces, tales declaraciones no pueden hacerse conjuntamente, porque si el estado de asamblea da lugar a los hechos que motivan o justifican la situación o estado de emergencia, el Presidente de la República podrá declarar, además, el estado de emergencia.

El señor BERTELSEN estima que hay coincidencia en cuanto a que el estado de emergencia podrá ser declarado en forma conjunta y también separadamente, y considera que esta última posibilidad es la más interesante. Recuerda que, al estudiar el estado de defensa contra la subversión, se tuvo la idea de proporcionar a los gobernantes lo instrumentos jurídicos eficaces para enfrentar las situaciones de anormalidad que cada día se producen con mayor frecuencia. Añade que ese mismo predicamento prevaleció en las zonas de emergencia, aunque expresado de distinta manera.

El señor GUZMAN, a fin de armonizar los diferentes criterios, propone mantener la expresión "sin perjuicio de la facultad de declarar los estados anteriores" por clarificar en forma inequívoca que se puede declarar conjuntamente con el estado de asamblea y el estado de sitio; señalar, en seguida, como causal "la alteración grave del orden público" y "el daño o peligro para la seguridad nacional", y, por último, agregar después de coma la frase "sean por causa de origen externo o interno".

—Se aprueba en tal forma el artículo 3º, y en cuanto al plazo, se acuerda una

duración de noventa días, renovables.

—A continuación, se debate el artículo 4º ("En el caso de calamidad pública el Presidente de la República podrá declarar la zona afectada en estado de catástrofe. Con acuerdo del Consejo de Seguridad podrá extender esta declaración a todo o parte del territorio nacional".)

El señor ORTUZAR (Presidente) llama la atención al hecho de que la disposición no establece, como lo hace el artículo precedente, que el Presidente podrá declarar la zona en estado de catástrofe, sin perjuicio de que pueda hacer lo propio respecto de los estados anteriores.

La señora BULNES apunta que, en este caso, se trata de una catástrofe evidente.

El señor ORTUZAR (Presidente) opina que el problema se superaría con una norma general que dispusiera que podrá declararse dos o más estados en forma conjunta, si se dan las características que los determinan, pues por el hecho de haberse mencionado tal circunstancia en el artículo anterior, podría interpretarse que el estado de calamidad pública no puede decretarse coetáneamente con otro.

La señora BULNES aclara que en su proposición relacionaron este estado con los casos de catástrofes naturales, y, en ningún caso, con los problemas de alteración del orden público, pues frente a estos últimos se puede recurrir al estado de emergencia, al estado de sitio y al estado de asamblea.

El señor BERTELSEN anota que la calamidad pública no sólo puede ser provocada por causas naturales, sino también por actos de sabotaje, y concuerda con el Presidente sobre la conveniencia de una norma general que faculte al Gobierno para declarar juntamente dos o más estados de emergencia, cuando concurran las circunstancias habtantes.

El señor ORTUZAR (Presidente) se refiere, en seguida, al artículo 6° de la ley complementaria elaborada con anterioridad, conforme al cual se delimita el alcance del término "calamidad pública", que podría tener su origen en un fenómeno natural o en causas distintas de éste.

El señor GUZMAN estima que no hay discrepancias, en el sentido de que, concurriendo las circunstancias que habilitan para declarar dos o más estados de emergencia, pueden ser declarados conjuntamente, motivo por el cual se declara partidario de establecer lo anterior en una norma de carácter general.

Plantea, a continuación, el peligro que entraña entregar la declaración del estado de catástrofe sólo al Presidente de la República, fundamentalmente

porque, ante la imposibilidad de precisar el término "calamidad pública" en la Constitución, y, como consecuencia de ello, por las eventuales variantes de interpretación que habrá, aquél podría recurrir al arbitrio de declarar ese estado sin el acuerdo del Consejo de Seguridad Nacional, extendiendo el concepto a situaciones ajenas al espíritu de la Comisión. Por eso, sugiere exigir el acuerdo de dicho Consejo para declarar el estado de catástrofe, el cual podrá referirse a la zona afectada o a cualquier otra que por razón de la calamidad pública lo requiera, con el objeto de no dejar ningún resquicio al Jefe del Estado, aun cuando cuenta en este caso con menos facultades que 'las que le otorga el estado de emergencia.

La señora BULNES solicita resolver la cuestión en presencia del señor Carmona, quien sería partidario de radicar la facultad de que se trata exclusivamente en el Presidente de la República, sin el acuerdo del Consejo de Seguridad.

El señor BERTELSEN se declara partidario de la fórmula propuesta por el señor Guzmán, con la cual, a su juicio, se salvan inconvenientes tales como, por ejemplo, el representado por un abuso presidencial en cuanto a declarar estado de catástrofe por causa de calamidad pública, término éste que implica tanta variedad que no podrá encajarse en moldes rígidos. Sin embargo, recuerda que en ocasiones pasadas se vio que algunas calamidades públicas podían afectar no sólo a la zona inmediata en que ocurrían, sino también a otras del país, posibilidad que también se salva con la fórmula del señor Guzmán, al habilitar para extender la facultad de declarar en estado de catástrofe a otras zonas del territorio.

El señor GUZMAN sugiere dar por aprobado el criterio propuesto y encargar al señor Presidente que informe de los detalles al señor Carmona, quien tendría la posibilidad de pedir reapertura del debate sobre algunos de los cambios introducidos, en caso de tener reparos.

—Así se acuerda, y la idea quedaría más o menos en los siguientes términos: "El Presidente de la República, con acuerdo del Consejo de Seguridad, puede declarar en estado de catástrofe la zona afectada o cualquiera otra que lo requiera como consecuencia de la calamidad producida", dejándose expresa constancia de la abstención de la señora Bulnes.

—El señor ORTUZAR (Presidente) cree que, si es ésa la interpretación que se quiere dar, no es necesaria la frase "la zona afectada", declarando que, en todo caso, lo importante es la idea de que zonas no afectadas directamente pueden ir en auxilio.

—Se acuerda postergar la resolución definitiva sobre la disposición para la sesión siguiente.

El señor ORTUZAR (Presidente) anuncia que corresponde pronunciarse acerca de la norma que lleva el número 6), que dice: "Por la declaración de estado de asamblea el Presidente de la República queda facultado para suspender o restringir la libertad personal, el derecho de reunión y la libertad de opinión. Podrá, también, restringir la libertad de trabajo, de asociación, imponer censura a la correspondencia y a las comunicaciones, disponer requisiciones de bienes y establecer limitaciones al ejercicio del derecho de propiedad".

El señor BERTELSEN consulta si se consigna la posibilidad de que en el estado de asamblea se pueda privar de la nacionalidad a algunas personas; observa que en la disposición nada se dice respecto de los tribunales militares que existirán en tiempo de guerra, y pregunta si sería conveniente concentrar mayores atribuciones en algunas autoridades en tales situaciones de excepción e, inclusive, remover transitoriamente a algunos funcionarios.

La señora BULNES, respecto de la primera consulta formulada por el señor Bertelsen, señala que en el estudio efectuado no se consideró el problema de la nacionalidad porque tal materia no estaba consignada en el proyecto que la Comisión les entregó.

En cuanto a los tribunales militares en tiempo de guerra o de paz, señala que están expresamente consignados en el Código de Justicia Militar, y que estimaron conveniente no innovar al respecto.

En lo relativo al tercer punto: la restricción en el funcionamiento de la Administración, hace presente que no fue abordado y que sería conveniente replantearlo.

El señor ORTUZAR (Presidente) recuerda que cuando se elaboró el proyecto no se habían dictado aún las Actas Constitucionales, por lo que la idea de la privación de la nacionalidad no había surgido, y que cuanto ésta se planteó, se hablaba de facultar al Presidente de la República para cancelar la nacionalidad a aquellas personas que atentaran gravemente contra los intereses o la dignidad del Estado.

Respecto de los tribunales militares, no cree que sean materia de una disposición constitucional,

Con relación a la tercera consulta formulada por el señor Bertelsen, considera necesario que se reestudie la materia y que sea informada en una sesión posterior.

—Así se acuerda.

El señor GUZMAN aclara que no hay diferencias entre los estados de

normalidad y de excepción respecto de la pérdida de la nacionalidad, lo que cree conveniente. Comparte las opiniones de la Mesa y de la señora Bulnes en el sentido de que el procedimiento de los tribunales militares es una materia de rango legal. Considera que el tercer aspecto señalado por el señor Bertelsen debería ser estudiado por la señora Bulnes y el señor Carmona, a fin de que la Comisión se pronuncie posteriormente.

El señor BERTELSEN manifiesta que habría que consagrar una fórmula que permita el funcionamiento expedito de la Administración en las situaciones de excepción.

El señor ORTUZAR (Presidente) anuncia que el tema también será tratado por los dos miembros de la Comisión a quienes se ha encomendado analizar estas materias.

—Se ponen en discusión los artículos 4º y 5º.

El señor BERTELSEN observa que, si el artículo 5º suspende o restringe la libertad de trabajo, sería necesario hacer lo mismo con la actividad sindical.

El señor GUZMAN recuerda que la Comisión convino en que la referencia que el Capítulo Primero hace al principio de la legítima autonomía de los cuerpos intermedios no es obstáculo para que después se atienda que su desarrollo se expresa en determinados derechos que, precisamente, son susceptibles de restricción. Concluye que uno de ellos s el de asociación, del cual el derecho a sindicarse no es más que una expresión específica de modo que la limitación del primero también lo incluye, así como los demás atributos o facultades,

La señora BULNES explica que no analizaron el punto con el señor Carmona porque lo entendieron aprobado, pero que ahora duda de la expresión no es un poco restrictiva. Consulta si podría hablarse de suspender y restringir".

El señor GUZMAN expone que, exceptuado el caso de la libertad personal, la diferencia entre la suspensión y la restricción es bastante difícil de establecer en forma práctica. En este sentido, no concibe cómo pudiera ser factible suspender genéricamente el derecho de asociación, sea, el de cualquier tipo de asociación.

El señor BERTELSEN expresa que, si ha planteado el punto, ha ido porque la garantía del funcionamiento sindical se encontraba establecida expresamente y en forma separada del derecho de asociación, aunque en pureza doctrinal no debiera estarlo, y porque lo que sí podría provocar bastante perturbación es el funcionamiento normal de un sindicato durante este estado de excepción.

El señor GUZMAN opina que en tal caso, la solución puede consistir en colocar

la libertad de trabajo entre las susceptibles de ser suspendidas o restringidas, y en establecer que también podrán restringirse el derecho de asociación y el de sindicación en el estado de asamblea.

El señor BERTELSEN precisa que su idea no apunta a suspender el derecho a formar parte de un sindicato o afiliarse a él, sino a suspender la actividad sindical misma.

El señor GUZMAN concluye que, entonces, es preferible estatuir que "podrán restringirse el derecho de asociación y el de sindicación, y su ejercicio".

El señor ORTUZAR (Presidente) observa que, restringido el derecho, no cabe duda de que también se restringe su ejercicio.

El señor GUZMAN concuerda en que, efectivamente, es así. No obstante, estima útil emplear esta fórmula en el memorando, donde no parece necesaria demasiada estrictez en cuanto al tecnicismo jurídico, y apreciar después si es necesario hacer referencia en el texto constitucional a la facultad de restringir el ejercicio de un derecho cuando éste pueda ser restringido.

—Se aprueba la proposición del señor Guzmán.

—Se levanta la sesión.

ENRIQUE ORTUZAR ESCOBAR
Presidente.

RAFAEL EYZAGUIRRE ECHEVERRIA
Secretario.

REPUBLICA DE CHILE

Actas Oficiales de la Comisión de Estudio de la Nueva Constitución Política de la República

SESION 369ª, CELEBRADA EN MIERCOLES 10 DE MAYO DE 1978.

Continúa la discusión de la iniciativa atinente a Regímenes de Emergencia presentada por los señores Carmona y Bulnes.

La Comisión se reúne bajo la presidencia del señor Enrique Ortúzar Escobar y con asistencia de sus miembros señores Raúl Bertelsen Repetto, Juan de Dios Carmona Peralta, Jaime Guzmán Errázuriz y señora Luz Bulnes Aldunate.

Actúa de Secretario, el Prosecretario señor Rafael Larraín Cruz.

El señor ORTUZAR (Presidente) declara, en el nombre de Dios, abierta la sesión.

El señor ORTUZAR (Presidente) da lectura al oficio mediante el cual la Comisión solicita al Presidente de la República prorrogar hasta en 90 días el plazo que fijó para el despacho del anteproyecto sobre ideas básicas de la Constitución Política del Estado.

—Se aprueba el texto del oficio.

ORDEN DEL DIA

—Continúa la discusión de la iniciativa atinente a Regímenes de Emergencia presentada por el señor Carmona y señora Bulnes.

—Se debate el precepto que dice: "Por la declaración de estado de sitio, el Presidente de la República podrá trasladar a las personas de un punto a otro o arrestarlas en sus propias casas o en lugares que no sean cárceles ni otros que estén destinados a la detención o prisión de reos comunes, expulsarlas del territorio nacional; suspender o restringir el derecho de reunión y la libertad de opinión, restringir las libertades de asociación y de trabajo e imponer censura a la correspondencia y a las comunicaciones".

La señora BULNES hace notar que en la última sesión se hizo, respecto del derecho de asociación, una enmienda que debería tenerse en cuenta en el precepto referido.

El señor GUZMAN explica que habría que hablar de "restringir el ejercicio de los derechos de asociación y de sindicación", y añade que donde se menciona la libertad de opinión debería decirse "libertades de información y de opinión".

Por otra parte, recuerda que en la última sesión hubo un principio de acuerdo para no incluir dentro del estado de sitio la restricción a la libertad de trabajo, por no tener justificación.

El señor ORTUZAR (Presidente) cree que la única razón para establecer dicha restricción es que en una situación de guerra interna o de subversión haya elementos que estén desempeñando cargos con funciones de confianza, a los cuales sea preciso remover, aparte que el Gobierno puede verse en la

necesidad de establecer ciertas limitaciones a esa libertad, lo que no podría hacer con la legislación normal.

El señor BERTELSEN estima que esas limitaciones debieran deducirse más bien del punto que está pendiente, cual es el funcionamiento extraordinario de la administración, porque restringir la libertad lo enfoca como obligar a determinadas personas a ejercer ciertas funciones o trabajar en determinadas partes del territorio nacional, que médicos, arquitectos o algún tipo de profesional presten servicios en una zona de catástrofe, o separar, por lo menos temporalmente, a determinados funcionarios públicos de sus cargos. Agrega que algo parecido podría ocurrir en el estado de asamblea.

El señor GUZMAN sugiere eliminar la referencia a la libertad de trabajo y esperar la proposición de la señora Bulnes y del señor Carmona sobre el problema de las consecuencias que se derivarían en el orden administrativo a raíz de los estados de excepción.

La señora BULNES hace presente que esta materia la incluyeron porque figuraba en el proyecto y aparecía como aprobada por la Comisión.

El señor ORTUZAR (Presidente) piensa que la solución está en darle facultades al Gobierno en ese evento, para que pueda efectuar una administración extraordinaria, por decirlo así. Añade que esto quedaría pendiente en espera de esa proposición, y que se suprimiría, por ahora, la referencia a la libertad de trabajo.

En seguida, da lectura al inciso que dice:

"El recurso de amparo se suspenderá en los estados de asamblea y de sitio, respecto de las medidas adoptadas en virtud de estos estados por la autoridad facultada para detener o trasladar personas".

La señora BULNES precisa que esta disposición es nueva dentro del texto constitucional.

Informa que si bien subsiste el recurso de amparo en el estado de sitio, en virtud de medidas adoptadas por la autoridad, ha habido reiterada jurisprudencia en el sentido de que el recurso no se declara procedente, por cuanto significaría intervenir en atribuciones privativas del Ejecutivo. Destaca que en los últimos tiempos hubo fallos que podrían inducir a interpretaciones distintas y que el punto no está expresamente aclarado en el texto constitucional.

Indica que tuvieron en vista el derecho comparado y que en las Constituciones de Estados Unidos, Argentina y en muchos otros textos constitucionales se

establece la suspensión de estas garantías en los estados de sitio, motivo por el cual han querido consagrarlo para que no quede duda en esta materia, poniendo las restricciones que hay que tener presentes, como que se refiere sólo a las medidas adoptadas en virtud del estado de sitio y del estado de asamblea por la autoridad facultada para detener, ya que, en caso contrario, podría detener y declararse improcedente el amparo.

Manifiesta que ésas son las razones que han tenido en cuenta para consagrar esta disposición en el texto constitucional.

El señor GUZMAN cree conveniente consagrar en la Constitución la solución que debe darse en los estados de asamblea y de sitio al recurso de amparo, pero opina que hay que hacerlo en términos más precisos que los formulados en la proposición.

Explica que este recurso subsiste en esos estados y debe admitirse a tramitación como lo ha hecho' invariablemente la jurisprudencia, cuando se funda en que la persona ha sufrido alguna detención arbitraria o alguna restricción, también arbitraria, en su libertad personal. Agrega que puede ocurrir que la autoridad detenga a una persona en uso de sus facultades, pero que no lo haga en los lugares indicados, o sea su casa y lugares que no sean cárceles ni otros que estén destinados a la detención o prisión de reos comunes. Señala que puede suceder que la autoridad ordene la detención en una cárcel pública, caso en el cual podría detener, pero el recurso de amparo sería procedente en cuanto habría que ordenar el traslado de la persona a otro sitio de detención.

Le parece que lo correcto sería que en los casos de estado de asamblea y estado de sitio los tribunales de justicia no pudieran entrar a calificar los fundamentos de la autoridad para detener, trasladar o expulsar personas. Recalca que hay que agregar la expulsión porque se trata de una restricción de la libertad personal que debe considerarse en igualdad de condiciones con la detención y el traslado.

Por otro lado, en los estados de asamblea y de sitio estima necesario hacer una referencia expresa a la libertad para entrar y salir del territorio nacional y para desplazarse dentro de él libremente, o que se llama libertad de locomoción, aunque no le daría ese nombre en el informe ni menos en el texto constitucional, porque fue acuñado por la doctrina y es bastante técnico, por lo demás. Cree indispensable que esa facultad aparezca también como susceptible de ser restringida, explicitándola de modo particular en el caso del estado de sitio, porque en el estado de asamblea está implícita en la facultad para suspender o restringir la libertad personal. Agrega que en el estado de sitio, donde se entra en forma bastante minuciosa a determinar cuáles son las restricciones que pueden admitirse a la libertad, es imprescindible consagrar la

facultad del Presidente de la República para limitar el desplazamiento de los ciudadanos dentro del país, como ocurre, por ejemplo, con el toque de queda, y la facultad para entrar y salir libremente del territorio nacional.

El señor ORTUZAR (Presidente) propone pronunciarse primero sobre la última indicación, porque habría que incluirla en el inciso anterior como una restricción que comprendería la declaración del estado de sitio, y luego respecto del inciso siguiente. Especifica que la indicación del señor Guzmán es para que por la declaración del estado de sitio el Presidente de la República pueda restringir la libertad de desplazamiento de un punto a otro dentro del territorio, o entrar y salir del territorio nacional. Manifiesta que personalmente le parece que tiene razón el señor Guzmán. ya que una situación de guerra interna o de conmoción interior puede llevar al Presidente a la necesidad de restringir esta libertad.

La señora BULNES observa que lo más importante, junto con la facultad de expulsar del país, es impedir la entrada y salida de personas del territorio y que la restricción de la circulación dentro del país está incluida en la atribución de trasladar a las personas de un punto a otro o de arrestarlas en su propia casa.

El señor ORTUZAR (Presidente) advierte que ésa es una medida específica aplicada respecto de una persona determinada.

El señor GUZMAN señala que la autoridad puede no estimar necesaria ni la detención, ni el traslado, ni la expulsión, sino prohibirle el ingreso a determinadas zonas del país.

La señora BULNES dice que, en el fondo, se trata de precisar el sentido amplio que la jurisprudencia ha dado a las expresiones "detención" o "arresto" en los estados de sitio.

El señor BERTELSEN destaca que, aun cuando concuerda con los señores Ortúzar, Guzmán y la señora Bulnes en la necesidad de precisar esta materia, no la relaciona ni con el arresto ni con la detención. Recuerda que en las Actas Constitucionales el arresto ha sido considerado en forma más específica.

El señor GUZMAN prefiere no hacer referencia a la interpretación de los Tribunales de Justicia, porque podría entenderse en el futuro que la Comisión ha querido refrendar una determinada jurisprudencia, en circunstancias de que el propósito es consagrar un precepto que se entienda por sí solo y que tenga un alcance perfectamente claro: el Presidente de la República puede limitar la libertad de los ciudadanos para desplazarse libremente en el territorio nacional. Ya sea disponiendo el toque de queda, o prohibiendo el ingreso de una persona en una determinada zona del territorio, o restringiendo el derecho a entrar o

salir del país.

El señor ORTUZAR (Presidente) plantea la duda de si el Presidente de la República puede establecer, con carácter general, la prohibición de ingresar o salir de una determinada zona del territorio nacional, o si esta facultad debe ejercerla respecto de personas determinadas.

La señora BULNES reconoce que cuando se trate de una guerra interna o de una conmoción grave será necesario dictar el estado de sitio conjuntamente con el de emergencia, con el fin de que la zona o región amagada se encuentre al mando de un Jefe Militar quien puede decretar, por ejemplo, el toque de queda. Al respecto, dice no entender cómo una autoridad civil puede imponer el toque de queda.

El señor ORTUZAR (Presidente) manifiesta que el otorgamiento de esta facultad debe ser amplio, porque puede requerirse, en caso de guerra interna o conmoción interior grave, que el Presidente de la República impida el ingreso a la zona afectada a personas que provengan de otras regiones, o, también, que por razones de seguridad, prohibía su salida.

La señora BULNES sostiene que, como este tipo de materias es complejo y se relaciona con la libertad personal, es una garantía que la autoridad militar sea la encargada de imponer las restricciones.

El señor BERTELSEN asevera que, en definitiva, quien decidirá la imposición de las medidas restrictivas será el Presidente de la República, ejercitada mediante la autoridad que corresponda, que puede ser, en un momento dado, la policía.

Cree que el estado de sitio exige la posibilidad de restringir algunos aspectos de la libertad personal —la libertad de trasladarse de un punto a otro del país, la libertad para ingresar y salir del territorio nacional—, a fin de que la autoridad adopte medidas más suaves, no forzándola a que arreste a una persona en su casa o la traslade a otro punto del país.

El señor ORTUZAR (Presidente) reitera que, en el caso de la libertad de desplazamiento, no cabe duda de que el Presidente de la República puede restringirla de manera general, pero dice no asistirle la misma certeza en Cuanto a la libertad de entrar o salir del territorio. Estima que, en esta última situación, la restricción debe afectar a personas determinadas.

El señor GUZMAN concuerda con el señor Ortúzar en que la facultad de restringir la salida o entrada al país debe aplicarse respecto de personas determinadas. Estima, en cuanto a la atribución que permite limitar la libertad de desplazamiento que su aplicación puede ser indistintamente respecto de personas determinadas y respecto de la ciudadanía toda.

Asimismo, coincide con la señora Bulnes en considerar que, por ejemplo, la aplicación de las medidas inherentes al toque de queda, debe quedar entregada a la autoridad militar respectiva, porque de lo contrario puede conducir a peligros y arbitrariedades graves. Como la presencia de los Jefes Militares debe estar respaldada por una decisión previa del Consejo de Seguridad, se inclina por reservar la limitación a la libertad de desplazamiento con carácter colectivo para el estado de emergencia y por exigir que, si el Presidente de la República desea imponer el toque de queda, deba decretar el estado de emergencia con acuerdo del Consejo de Seguridad, porque comprometerá en su ejercicio y en su materialización, a las Fuerzas de la Defensa Nacional.

Añade que podría suceder que no necesitara implantarlo, y le bastara con limitar el desplazamiento de ciertas personas a determinadas zonas del territorio. Propone, en síntesis, reservar como facultad propia del Estado de Sitio las restricciones a la libertad de desplazamiento, al derecho de entrar o salir del territorio nacional a determinadas personas, y al Estado de Emergencia, la facultad de restringir el desplazamiento de las personas, con un carácter general.

El señor ORTUZAR (Presidente) estima que si el Estado de Sitio supone una conmoción y alteración del orden público de mayor gravedad que en el Estado de Emergencia, no sería congruente negar la atribución al Jefe del Estado, y considera más lógico hacer extensiva a la norma relativa a la necesidad de que intervengan las Fuerzas Armadas en los casos en que se produzcan restricciones de esas libertades.

La señora BULNES anota que el problema reside en la dificultad de su aplicación.

El señor GUZMAN opina que no se puede seguir en forma rígida el criterio de que un estado de mayor gravedad debe comprender las facultades propias de los de menor intensidad, pues a menudo en las catástrofes es procedente la requisición de bienes e inclusive limitaciones del derecho de propiedad, lo que no necesariamente se aplica a los demás estados de emergencia. Estima que se trata de una facultad que necesariamente implica la designación de un jefe militar.

El señor ORTUZAR (Presidente) piensa que, en tal caso, podría aprobarse dicha designación, aunque advierte que el caso citado reviste características muy especiales. Pregunta qué razones justificarían en esta situación una restricción de las libertades.

El señor BERTELSEN considera innecesario abundar en el tema por cuanto el Presidente de la República podrá obtener la declaración de una zona de

emergencia, silo estima conveniente. Observa que la característica principal del Estado de Sitio es que permite trasladar personas o privarla de su libertad sin que haya delinquido, sino simplemente por ser peligrosa en la situación de emergencia que vive el país, por lo cual lo más aconsejable es, a su juicio, actualizar sus disposiciones más pertinentes, y estudiar las garantías constitucionales susceptibles de ser limitadas. Añade que, en este sentido, sería congruente disponer que, individualmente, podrá prohibirse el ingreso o salida del territorio nacional, expulsar a determinada persona y las otras medidas ya señaladas y que si el Primer Mandatario estimara conveniente además declarar la zona de emergencia, podrá hacerlo, poniéndola bajo el mando de un jefe militar.

El señor ORTUZAR (Presidente) manifiesta que en el proyecto complementario relativo a la declaración del Estado de Sitio figura la facultad de limitar, controlar y prohibir el ingreso o salida de personas en una zona determinada del territorio nacional, y el tránsito en ellas.

La señora BULNES indica que el estado de emergencia supone una alteración del orden público, y ello es razón suficiente para que la autoridad cuente con las herramientas necesarias para enfrentarla, y en modo alguno significa un grado de intensidad menor que la de los otros estados. Agrega que, por eso, se puede declarar juntamente con los otros estados de emergencia, y su primer efecto es la designación de un jefe militar. Advierte que la disposición dispone inicialmente que "sin perjuicio de las facultades…", y, más adelante se refiere a "alteración del orden público o de daño o peligro a la seguridad interna o externa del país", expresión amplia que implica que existen las causales para declarar el Estado de Asamblea o el Estado de Sitio.

El señor BERTELSEN advierte que entonces el estado de sitio habría que restringirlo mucho en sus efectos, porque si el de emergencia permite cualquier restricción a las garantías constitucionales, para restablecer la normalidad o la seguridad pública, salvo detener, trasladar o expulsar personas, es necesario limitarlo a estos tres efectos, porque lo contrario sería una redundancia innecesaria.

El señor ORTUZAR (Presidente) estima importante lo expresado por la señora Bulnes ya que se entendió, cuando se elaboró el anteproyecto sobre esta materia, que debía crearse un estado intermedio que suponía una alteración del orden público no tan grave como la que se produce en los casos de guerra interior o de conmoción interior. Agrega que hubo acuerdo para que las facultades inherentes a esta situación fueran ejercidas por jefes militares. No pareció conveniente, expresa, que en cualquiera alteración del orden público pueda decretarse el estado de emergencia, pues, en la práctica se estaría confundiendo el estado de sitio con el de emergencia.

El señor GUZMAN señala que está resueltamente en contra del artículo que pretende otorgar en el estado de emergencia la facultad de adoptar todas las medidas.

La señora BULNES dice que se entregan a la ley.

El señor GUZMAN expresa que la disposición establece que podrán adoptarse, de modo que no queda claro si se entregan al Presidente de la República o a la ley, y estima que, en todo caso, no se puede entregar a esta última una facultad tan amplia. Por lo tanto, solicita un pronunciamiento definitorio sobre lo que ha de configurarse como estado de emergencia, tanto más cuanto que piensa que lo que debe superarse es la anomalía jurídica contenida en la ley Nº 12.927 que, en la práctica, otorga una facultad en blanco.

La señora BULNES recuerda que la inquietud nació en la Comisión como consecuencia de haber planteado ella lo sucedido en Chile entre los años 1942 y 1978, en los cuales todos los Gobiernos se vieron constreñidos a sobrepasar los marcos legales y constitucionales para poder gobernar, por lo cual junto con el señor Carmona ha tenido la intención de llevar al texto constitucional las medidas necesarias para que la autoridad pueda actuar en determinadas circunstancias.

Reitera que lo propuesto en relación con el estado de emergencia no obedece a la creencia de una menor intensidad de alteración del orden público, pues se puede declarar conjuntamente con el estado de asamblea y el de sitio, teniendo como primer efecto la designación del jefe militar, cuyas atribuciones, a su modo de ver, deben ser descritas en la ley.

El señor ORTUZAR (Presidente) advierte que es distinto el criterio propuesto al tenido en vista por la Comisión y por la Comisión Redactora del Código de Seguridad Nacional, al referirse al estado de subversión latente que ahora se quiere reemplazar. Añade que se ha querido establecer una diferente graduación de los estados: primero el de asamblea; segundo, el estado de sitio, para el caso de guerra interna o grave conmoción interior, y tercero, el estado de emergencia, que sería intermedio entre el de sitio y el de calamidad pública y que tendría lugar cuando se produce una alteración del orden público no de tanta gravedad o cuando ocurren hechos que pudieran afectar a la seguridad nacional.

Declara que no se opone en absoluto a dar las facultades que, por su naturaleza, requiere el estado de emergencia o el de catástrofe, pero con la condición de que ello quede señalado en la Constitución. Añade que tampoco tiene inconveniente para que las facultades en cuestión sean ejercidas por las autoridades militares.

El señor CARMONA hace presente que la proposición obedece a una inquietud del señor Guzmán.

El señor GUZMAN recuerda que, a su modo de ver, en el estado de sitio es necesario agregar a la restricciones propuestas en la indicación respecto de la libertad personal, la facultad de restringir la libertad de desplazamiento de las personas dentro del territorio nacional y la de salir de él, que por lo demás están contempladas como expresiones de la libertad individual en el Nº 6 del artículo 1° del Acta Constitucional Nº 3. Hay acuerdo general para hacerlo en el estado de sitio. Sin embargo, añade que el problema se presenta en lo atinente a que una medida como la restricción de la libertad de desplazamiento de las personas afectaría a la comunidad entera —lo que sucede en el "toque de queda"— y que por lo tanto no exigirían ser aplicadas por los jefes militares, siendo indudables los problemas que se presentarían si esa restricción fuera impuesta por los civiles, frente a lo cual existirían dos posibilidades: dar una facultad semejante al Presidente dentro del estado de sitio, pero exigiéndole que la ejerza a través de los jefes militares; y reservar el derecho a limitar la facultad de desplazamiento en forma generalizada —en lo que se llama "toque de queda".— sólo en la aplicación del estado de emergencia, el cual, por definición, estará a cargo de los jefes militares y requerirá para su implantación el acuerdo del Consejo de Seguridad. Aclara que, si bien es cierto la primera solución es más armoniosa desde el punto de vista orgánico de la configuración de los estados de excepción, ofrece el inconveniente de que el Presidente de la República estaría disponiendo de los jefes militares sin la autorización del Consejo de Seguridad.

Por último, señala que frente a la disyuntiva, a varios miembros de la Comisión les pareció que no puede establecerse como facultad propia del estado de emergencia o de catástrofe, la adopción de todas las medidas destinadas a restablecer la normalidad o seguridad pública, sin más excepción que la de no poder afectar la libertad personal.

El señor CARMONA expresa que son innumerables las medidas que pueden ser adoptadas en casos de emergencia, y que por ello no es posible consignarlas en el texto constitucional, por lo que cabe dejar a la ley su determinación, con amplitud y flexibilidad suficientes que permitan a la autoridad poder afrontar una catástrofe.

El señor ORTUZAR (Presidente) hace presente que la ley complementaria que estudió la Comisión de Seguridad Nacional, resolvía el problema estableciendo que la conmoción interior tiene lugar cuando se generan en el país acciones, amenazas o presiones de cualquier origen o naturaleza que trastornen o tiendan a trastornar significativamente el orden institucional o la normalidad de la vida nacional. Piensa que un terremoto puede trastornar de tal manera la vida nacional que puede hasta significar una alteración del orden institucional,

del orden público, por lo que se justificaría decretar en ese caso el estado de catástrofe y el de sitio, y el Jefe del Estado tendría las facultades correspondientes a este último. Se muestra contrario a otorgar facultades omnímodas o imprecisas al Presidente de la República en caso de calamidad pública pues podría resultar inconveniente.

El señor CARMONA expresa que la disposición autoriza adoptar todas las medidas necesarias para restablecer la normalidad o segúridad pública. En este sentido, agrega, la autoridad debe disponer en un momento determinado de medidas adecuadas y razonables que le permitan enfrentar con ductilidad y éxito una emergencia.

El señor ORTUZAR (Presidente) cree que si el estado de emergencia puede ser decretado cuando hay alteración del orden público, no habría autoridad que no recurriera a él y nunca al de sitio, aun cuando existiera conmoción interior.

La señora BULNES recuerda que en el estado de emergencia el Presidente de la República no está facultado para ordenar detenciones ni restringir la libertad personal, y que en caso de guerra interna o de conmoción interior requerirá de tales facultades. Expresa que la emergencia se define por sí sola y es mejor no entrar a describirla pues siempre sería una definición restrictiva.

El señor CARMONA puntualiza que al estudiar el problema se tuvo en vista no la acepción que el Diccionario de la Lengua Española da al termino "emergencia", sino el concepto que de él tienen los países anglosajones, cual es "lo que surge de improviso y requiere de inmediata atención".

El señor BERTELSEN cree que si bien la Constitución no podrá enumerar todas las medidas para hacer frente a una emergencia, sí puede y debe consignar las garantías que las diversas medidas que se adopten pueden ser afectadas, diciéndolo de manera positiva o negativa, como que tales o cuales derechos podrán ser afectados o no podrán ser afectados por las medidas que se decreten para hacer frente a una emergencia.

El señor ORTUZAR (Presidente) expresa que sería conveniente, antes de seguir debatiendo este punto, abocarse a otras disposiciones que están pendientes y que en cierto modo son previas y tienen incidencia en esta norma. Recuerda que en la sesión del día anterior quedó pendiente el artículo 2° relativo a la forma como el Presidente de la República podría decretar el estado de sitio, a la espera de que se consultara al señor Carmona. Agrega que, según lo señalado en el proyecto, el Presidente de la República debe decretar el estado de sitio en caso de guerra interna o de conmoción interior con acuerdo del Consejo de Seguridad Nacional. Indica que el señor Guzmán formuló una proposición para que el acuerdo del Consejo fuera necesario para que el estado de sitio entre en vigencia de inmediato, pero no en todos los casos, pues ello

significaría impedir al Congreso la posibilidad de conocer del estado de sitio cuando el Consejo de Seguridad se pronunciara negativamente. Informa que la Mesa compartió la opinión del señor Guzmán e hizo presente que podría ser inconveniente dejar entregado exclusivamente al Consejo de Seguridad la posibilidad de que el Presidente de la República pueda decretar el estado de sitio porque, silo que se desea es fortalecer el régimen presidencial, ello no se lograría si el Presidente de la República quedara supeditado al Consejo de Seguridad Nacional en una materia tan trascendente como es el mantenimiento del orden público, o facultando al Consejo como único órgano para conocer del estado de sitio, que tiene una connotación política, y no posibilitando un pronunciamiento del Congreso. Agrega que ante esa situación, se decidió por aceptar la fórmula propuesta por el señor Guzmán que establece que el Presidente de la República puede decretar el estado de sitio, y que para entrar en vigencia de inmediato requiere del acuerdo del Consejo de Seguridad, y que, de no obtenerlo, debe enviarlo al Parlamento para que se pronuncie.

El señor CARMONA propone que, en lugar de exigirse el acuerdo del Consejo de Seguridad, sólo deba oírsele,

El señor ORTUZAR (Presidente) concuerda con la idea y agrega que, si su informe es favorable, podrá aplicarse la medida de inmediato.

El señor CARMONA dice que el dictamen del Consejo guiará al Congreso, pero que no es conveniente privar al Presidente de la República de la posibilidad de declararla.

El señor BERTELSEN consulta qué pasaría, entonces, en los estados de asamblea, de emergencia y de catástrofe.

El señor Carmona apunta que en ellos no interviene el Parlamento, sino que se requiere la opinión favorable del consejo.

El señor GUZMAN considera que la actual solución es más conveniente que la primitiva del proyecto, pero le inquieta el hecho de que el Ejecutivo pueda decretar el estado de sitio y hacerlo entrar en vigencia sin el acuerdo de otro órgano. Se declara partidario de una opción: o el Presidente solicita el pronunciamiento del Parlamento o formula la declaración correspondiente con el acuerdo del Consejo de Seguridad mientras el primero se reúne, de manera que no habría una contradicción en caso de un rechazo posterior porque sólo se habría apreciado la necesidad de que el Primer Mandatario dispusiera transitoriamente de esta facultad, pero sin entrar al fondo del problema.

Reconoce que el señor Bertelsen puede tener razón en la mayoría de los casos cuando dice que el estado de emergencia debe aplicarse inmediatamente, pero

observa que en algunas situaciones de conmoción interior la declaración de estado de sitio puede esperar algunos días, como ocurrió el 29 de junio de 1973, en que el ex Presidente Allende seguramente habría estado muy satisfecho de disponer de esta medida en los seis días que el Congreso demoró en pronunciarse.

Opina que, en todo caso, la fórmula en estudio refuerza sustancialmente las facultades del Ejecutivo en esta materia en comparación con la Constitución de 1925, que exigía un acuerdo del Congreso o permitía al Primer Mandatario decretar el estado de sitio sólo si el primero no estaba reunido, entendiéndose que en este caso se trataba de una proposición de ley.

El señor ORTUZAR (Presidente) señala que, en la alternativa, el Ejecutivo no dejará de implantar la medida de inmediato.

El señor BERTELSEN declara que su interés reside en que el Presidente de la República no esté tan limitado como en el sistema anterior, en virtud del cual tenía que solicitar el consentimiento del Parlamento, y que por eso propuso un plazo de quince días en que podía decretar la medida en estudio con la sola opinión favorable del Consejo de Seguridad Nacional.

Hace presente que es excesivamente sutil decir que el Consejo de Seguridad la aprobará, no por sesenta o noventa días, sino en tanto se pronuncia el Congreso, pues el acuerdo del primero sólo se refiere a la procedencia del estado de sitio.

El señor ORTUZAR (Presidente) puntualiza que todo dependerá del informe del Consejo.

El señor GUZMAN sostiene que el Primer Mandatario no siempre pretenderá aplicar la medida de inmediato, como expresó el señor Ortúzar, ya que preferirá recurrir al Parlamento si duda de que el Consejo aprobará la proposición.

Respecto de la afirmación del señor Bertelsen, plantea que no podría sostenerse que una Corte de Apelaciones, por las circunstancia de no acoger el recurso de amparo deducido ante la detención de una persona en el estado de sitio, avala la decisión del Ejecutivo, ya que con ello sólo se limita a señalar que carece de competencia para calificar el fundamento de la misma, lo cual no es una diferencia sutil.

Explicita que, de manera análoga, si se da al precepto una redacción adecuada y se establece la nueva institución debidamente, podrá entenderse en lo futuro que se trata de un acuerdo que el Consejo de Seguridad otorga como medida de "superemergencia", en carácter provisional, mientras el Congreso analiza y

evalúa con más calma toda la situación.

El señor CARMONA anticipa que, en el ánimo de obtener soluciones, acepta la fórmula recién explicada; pero no deja de advertir en ella el peligro de que pueda producirse una connivencia entre el Consejo de Seguridad y un Parlamento opositor con el fin de impedir al Presidente de la República enfrentar una situación dificilísima y de buscar, en el fondo, su caída.

El señor GUZMAN arguye que una situación como la descrita —que tampoco evita el proyecto propuesto por el grupo de trabajo— constituye una saludable y prudente manera de alertar al Presidente de la República sobre su limitada posición en la institucionalidad del país. En efecto, expone, si la mayoría del Congreso y el Consejo de Seguridad le niegan la facultad de decretar un estado de excepción, no obstante existir una situación delicada, ello significa que ha perdido la confiabilidad esencial para gobernar, ante lo cual no le cabe sino enmendar su conducta o bien alejarse del cargo. Lo que, en cambio, no estima conveniente es que el Presidente de la República pueda verse envuelto en tal situación como consecuencia del solo rechazo del Consejo de Seguridad.

El señor CARMONA hace constar que, en su opinión, resultaría más ecuánime que, después de oír al Consejo de Seguridad, el Presidente de la República pudiese disponer siempre de la facultad de declarar el estado de sitio, aun cuando, en circunstancias como las mencionadas, obviamente, el Congreso le pusiese término en cuestión de horas.

La señora BULNES juzga que la proposición del señor Guzmán implica un debilitamiento de la autoridad presidencial. Por eso expresa el deseo de conocer cuáles son los inconvenientes que él aprecia en la fórmula que permitiría al Presidente de la República oír al Consejo de Seguridad y declarar de inmediato el estado de sitio.

El señor GUZMAN responde que el inconveniente reside en que, reducida la obligación tan sólo a oír al Consejo de Seguridad, aunque éste manifestare oposición, el Presidente de la República podría declarar el estado de sitio y éste entraría en vigencia antes que el Congreso lo aprobare, lo cual se traduciría en que, repetido este proceso varias veces, el Jefe de Estado podría disponer durante algunos días, sin más voluntad que la suya, de todas las facultades, bastante graves, que tal estado de excepción otorga.

—Se aprueba la proposición del señor Guzmán.

El señor CARMONA echa de menos, en este contexto, una norma que establezca explícitamente que el Congreso se entenderá convocado para los efectos de las situaciones analizadas.

El señor GUZMAN conviene en que, en las disposiciones relativas a la legislatura parlamentaria, deberá establecerse que la declaración de estado de sitio por parte del Presidente de la República importa la convocatoria automática del Congreso.

La señora BULNES estima que ello debe extenderse también al caso del estado de emergencia, atendidas las atribuciones que para éste se han concedido al Presidente de la República.

El señor CARMONA piensa que quizás convenga estatuir que, en los casos de los estados de asamblea y de sitio, el Parlamento se reunirá de pleno derecho.

El señor ORTUZAR (Presidente) opina que la convocatoria automática del Congreso se justifica tan sólo con motivo del estado de sitio.

En seguida, el señor ORTUZAR (Presidente) procede a poner en conocimiento del señor Carmona algunos acuerdos adoptados por la Comisión en su ausencia.

En primer lugar, le informa que se ha ampliado de sesenta a noventa días el plazo del estado de emergencia, para uniformarlo con la vigencia del estado de sitio y porque el lapso de seis meses se ha considerado excesivo.

En seguida, le comunica que el tercer artículo del capítulo en análisis se ha aprobado en términos que, aproximadamente, son los siguientes: "El Presidente de la República, con acuerdo del Consejo de Seguridad, podrá declarar todo o parte del territorio nacional en estado de emergencia en caso de alteración grave del orden público o de daño o peligro para la seguridad nacional, sea por causa de origen externo o interno. Este estado no podrá exceder de noventa días".

A continuación, le participa que el cuarto artículo ha sido despachado con el siguiente tenor: "En caso de calamidad pública, el Presidente de la República, con acuerdo del Consejo de Seguridad, podrá declarar la zona afectada en estado de catástrofe o cualquier otra que se requiera como consecuencia de la calamidad pública".

El señor CARMONA consulta, respecto de este último precepto, cuál ha sido el fundamento para establecer el requisito del acuerdo del Consejo de Seguridad.

La señora BULNES explica que la expresión "calamidad pública", empleada ya en la ley 12.927, sobre seguridad interior del Estado, ha tendido siempre a ser objeto de distorsión, distorsión que, repetida en lo futuro, podría conducir a aplicarla a situaciones que no fueran las catástrofes naturales, en contraposición al propósito de la Comisión.

El señor GUZMAN corrobora que, efectivamente, si no se exige el acuerdo del Consejo de Seguridad, se abre el resquicio para que el Presidente de la República, por su sola voluntad, restrinja todos los derechos que el estado de catástrofe permite restringir.

El señor ORTUZAR (Presidente) opina que todo hace presumir un inmediato acuerdo del Consejo de Seguridad en caso de calamidad pública.

El señor CARMONA dice no tener problema al respecto.

El señor ORTUZAR (Presidente) informa que en seguida se aprobaron dos artículos: uno que faculta al Primer Mandatario para poner término en cualquier tiempo a los referidos estados, y otro que le da atribuciones para decretar simultáneamente dos o más estados de excepción si Se presentan circunstancias que los justifiquen.

Aclara que, como el artículo 5º versa sobre los efectos del estado de emergencia, se resolvió, para seguir un orden lógico, comenzar por el 6º, referente a los efectos del estado de asamblea. Añade que se acordó trasladar la mención de la libertad de trabajo a la primera parte del inciso, de modo que el Presidente de la República, en el estado de asamblea, quede facultado para suspender o restringir la libertad personal, el derecho de reunión, las libertades de información y de opinión y la de trabajo; y que, con respecto a las restricciones, se estableció que podría restringir los derechos de asociación y sindicación y su ejercicio, imponer censura a la correspondencia y a las comunicaciones y disponer requisiciones de bienes.

El señor GUZMAN pide a la Mesa analizar si, cuando se autoriza la limitación o restricción de un derecho, vale la pena hacer referencia a su ejercicio. Lo considera improcedente desde el ángulo jurídico, pues podría prestarse para afirmar que, si no figura dicha mención, es imposible restringir el ejercicio, en circunstancias de que cuando se autoriza la limitación o restricción de un derecho es evidente que se afecta a su ejercicio, porque ésta es la forma normal de expresar el derecho.

El señor ORTUZAR (Presidente), recordando que la Mesa había advertido esa situación con anterioridad, se declara partidario de suprimir desde ya la citada referencia.

El señor GUZMAN señala que en la última sesión, a sugerencia suya, se resolvió que, tratándose del acuerdo del Congreso requerido para la aprobación de los tratados y del estado de sitio, el Senado debe pronunciarse antes que la Cámara Baja. Explica que de lo contrario, si ésta expresa su rechazo, resta a aquél la posibilidad de dar a conocer su criterio, lo que es inconveniente, por tratarse de temas en los cuales la opinión de la Cámara Alta es más calificada;

que la Cámara de Diputados, al emitir su pronunciamiento en segunda instancia, de acuerdo con el nuevo sistema, tendrá el peso moral del criterio afirmativo del Senado, y que respecto de dichas materias no existe el problema de cámara Revisora, pues nada hay que revisar, debiendo simplemente aprobarse o rechazarse en bloque.

El señor CARMONA expresa su asentimiento sólo en lo atinente a los tratados. Tocante al estado de sitio, estima que, por ser un asunto exclusivamente político, el análisis corresponde a la Cámara Política y debe ser conocido por ésta en primer término.

El señor ORTUZAR (Presidente), reconoce que desde el punto de vista conceptual el señor Carmona tiene razón, pero sostiene que el único inconveniente existente en ese caso es el de que la Cámara, por lo mismo que es política, por motivo de esta índole rechace el estado de sitio no obstante ser necesario.

Hace presente que en el caso de los proyectos de ley el Primer Mandatario, si se desechan en general, puede solicitar que pasen al Senado, y que en el de los tratados y del estado de sitio el pronunciamiento negativo de la primera Cámara impide a la otra dar a conocer su criterio.

El señor CARMONA cree que el sistema sugerido por el señor Guzmán implicaría involucrar al Senado de partida en un análisis político.

El señor ORTUZAR (Presidente) pregunta hasta qué punto, cuando hay una conmoción interna, el problema es exclusivamente político, y si no es lógico que ante eventualidades como ésa una fuerza moderadora en que estará presente la experiencia y donde no habrá un sentido político contingente juzgue si se han dado circunstancias de tal gravedad que importen la alteración del orden institucional y, por ende, justifiquen el estado de sitio.

El señor CARMONA opina que el peso de la resolución del Senado puede influir de tal manera en el análisis exclusivamente político hecho por la Cámara Baja, que puede provocar a muy breve plazo la disolución de ésta por disposición presidencial. Prefiere, en tal caso, que haya pronunciamiento político y que el Senado se pronuncie imponiendo la serenidad, si hay lugar a la segunda instancia.

El señor ORTUZAR (Presidente) insiste en que puede darse la situación inversa: que la Cámara de Diputados, por razones políticas, niegue al Primer Mandatario el estado de sitio.

El señor CARMONA aclara que, sea cual fuere el sistema, la Cámara Baja podrá hacer presente su rechazo.

El señor GUZMAN pregunta al señor Carmona si no considera un hecho cívico importante la existencia de un pronunciamiento del Senado, aun cuando la Cámara de Diputados pudiera no sentirse mayormente movida a seguir el criterio de aquél.

El señor CARMONA halla razonable ese planteamiento, pero pide hacer lo propio con el suyo.

El señor ORTUZAR (Presidente) consulta sobre la posibilidad de no pronunciarse al respecto y permitir al Primer Mandatario optar por un sistema u otro.

El señor GUZMAN rechaza ese procedimiento, fundado especialmente en los trastornos que causó en épocas anteriores.

Estima que la proposición del señor Carmona tiene fundamento, tanto más cuanto que si la Cámara le niega el estado de sitio, el Presidente de la República tiene la posibilidad de disolverla.

El señor ORTUZAR (Presidente) acota que, con acuerdo del Consejo de Seguridad, puede declarar de nuevo el estado de sitio.

El señor GUZMAN señala que debe consagrarse que, en el caso de los tratados, primero le corresponde conocer del proyecto al Senado, y en el estado de sitio, a la Cámara de Diputados, en el entendido de que, de no conseguirse acuerdo mayoritario en la Cámara que lo trate primero, no se considerará el proyecto en la segunda. Recalca que este punto debe quedar expresamente establecido, ya que, en caso contrario, se prestaría para debates.

La señora BULNES consulta si no sería ésta una materia propia de la ley orgánica de tramitación de los proyectos.

El señor ORTUZAR (Presidente) manifiesta que la Comisión está de acuerdo con la idea del señor Guzmán.

El señor GUZMAN solicita que de ello se deje constancia en actas.

El señor ORTUZAR (Presidente) expresa que en el estado de asamblea, como probablemente también ocurrirá en el estado de sitio y tal vez en el estado de catástrofe, puede ser necesario que el Presidente de la República tenga la facultad de hacer posible un funcionamiento más extraordinario y expedito de la administración. Recuerda que este punto quedó pendiente y sugiere a la señora Bulnes y al señor Carmona que se aboquen a su estudio.

—Se deja pendiente esa materia.

El señor ORTUZAR (Presidente), refiriéndose al estado de sitio y a las atribuciones que tendrá el Jefe del Estado con ocasión de la declaración de este estado, apunta que en el número 6 del proyecto, en la parte pertinente, se establece: "Por la declaración de estado de sitio, el Presidente de la República podrá trasladar a las personas de un punto a otro —el señor Guzmán propuso poner "a una localidad determinada"— o arrestarlas en sus propias casas o en lugares que no sean cárceles ni otros que estén destinados a la detención o prisión de reos comunes, expulsarlas del territorio nacional; suspender o restringir el derecho de reunión y la libertad de información y de opinión, restringir el ejercicio del derecho de asociación y sindicación e imponer censura a la correspondencia y a las comunicaciones".

Explica que, en esta parte, el señor Guzmán echó de menos la facultad del Presidente de la República para limitar la libertad de desplazamiento y la libertad de entrar y salir del territorio nacional. Indica que la primera dice relación a la llamada libertad de locomoción y permitiría al Presidente, por ejemplo, decretar el toque de queda o, como acota el señor Guzmán, prohibir a una persona que entre a una zona determinada del país; especifica que la segunda siempre tiene que referirse a una persona determinada. Sobre este punto, destaca que se planteó la conveniencia de que estas restricciones fueran aplicadas por los jefes militares.

La señora BULNES reitera que el estado de emergencia no lo han establecido como un estado de menor intensidad de alteración del orden público. Se trata de algo que no se puede prever ni describir en este momento, por lo que se puede decretar conjuntamente con los otros estados. En esas circunstancias, piensa que las atribuciones para imponer restricciones a la libertad personal, como el toque de queda, deben operar cuando la autoridad militar haya tomado el mando de la zona afectada; por lo tanto, no serían propias del estado de sitio sino de esta emergencia, y en este sentido podrían completar el estado de sitio o de asamblea.

El señor ORTUZAR (Presidente) indica que, a su juicio, el propósito de esta disposición fue crear un estado intermedio entre el estado de sitio y el de calamidad pública que comprendiera aquellas alteraciones del orden institucional que pudieran ser de menor gravedad o significar daño o peligro para la seguridad nacional. Puntualiza que se quiso incluir, por ejemplo, una huelga del cobre, a la que hizo referencia la señora Bulnes en sesión anterior, pero siempre partiendo de la base de que en estos estados de excepción hay una cierta gradación, de mayor a menor, por así decir: el estado de asamblea, el más grave, que confiere el máximo de atribuciones y facultades al Presidente; el estado de sitio, en seguida; luego, el estado de emergencia, y finalmente, el estado de calamidad pública, en el cual, por su naturaleza, pueden otorgarse al Presidente de la República atribuciones que incluso no estén comprendidas en los otros estados. Reitera que ésta fue la filosofía del

proyecto de la Comisión y también la que prevaleció en la Comisión Redactora del Código de Seguridad Nacional, a la que asistieron los representantes de las Fuerzas Armadas. Aclara que esta filosofía no se opone al hecho de que puedan decretarse en forma conjunta, o separadamente, el estado de asamblea y el de catástrofe, o el estado de sitio y el estado de catástrofe, porque puede ocurrir que una conmoción interna constituya una situación de verdadera calamidad pública.

Opina que el problema se reduce a mantener el esquema señalado y establecer una disposición que diga que las limitaciones a la libertad de desplazamiento o de entrar y salir del territorio nacional deben ser siempre aplicadas por los jefes militares, o a cambiar completamente el esquema; es decir, el estado de emergencia no sería un estado intermedio y podría decretarse incluso por consideraciones que justificaran la declaración del estado de sitio, con lo cual, como decía el señor Bertelsen, Se producirían confusiones.

El señor CARMONA explica que tiene un concepto diferente del estado de emergencia y cree que la situación que vive el país indica la necesidad de disponer de instrumentos jurídicos eficaces. Dice que puede concebir emergencias superiores a las que justifican el estado de sitio, muy localizadas y que no produzcan conmoción interior, pero que sea necesario afrontarlas en un momento determinado. Establecer gradaciones le parece inconveniente para enfrentar los diversos imprevistos que pueden presentarse el día de mañana. Por eso, prefiere que el estado de emergencia tenga una característica propia, y que, si el Presidente de la República lo considera insuficiente, asuma la responsabilidad de declarar el estado de sitio.

El señor ORTUZAR (Presidente) considera que el propósito del señor Carmona es que el Presidente de la República no pueda verse impedido de afrontar una situación que constituya una emergencia.

La señora BULNES arguye que la idea del estado de emergencia es, precisamente, disponer de las herramientas adecuadas en situaciones que no se pueden prever.

El señor ORTUZAR (Presidente) expresa que lo importante es establecer en forma amplia las causas que pueden justificar la declaración del estado de emergencia: la alteración del orden público con características graves o el peligro a la seguridad nacional.

El señor GUZMAN concuerda en que las causales deben ser suficientemente amplias para cubrir todos los casos que preocupan a los miembros de la Comisión.

Sin embargo, hace hincapié en que el problema no estriba en las causales, sino

en los efectos del estado de emergencia o de catástrofe. Al respecto, indica la posibilidad de que de alguna manera este precepto se remita a la ley, la que señalará las medidas que se pueden adoptar.

Agrega que la otra alternativa es entregar esta facultad derechamente al Presidente de la República.

El señor CARMONA reconoce que lo más probable es que las medidas en el estado de emergencia las adopte el Jefe Militar, con instrucciones precisas del Presidente de la República, mediante el Ministerio correspondiente, que puede ser el de Defensa Nacional o el del Interior. Al respecto, advierte que la Ley de Seguridad Interior del Estado autorizaba al Jefe Militar para impartir todas las órdenes e instrucciones que estimara necesarias para el mantenimiento del orden interno dentro de la zona a Su mando, o Sea, le entregaba una facultad bastante amplia en este sentido. Por eso estima mejor encomendar este asunto a la ley.

El señor GUZMAN admite que esa idea seria una posibilidad, aunque presenta un inconveniente ya que es necesario por lo menos que se precise qué derechos no pueden ser afectados por el ejercicio de las atribuciones que otorga el estado de emergencia. Desde luego, manifiesta que no pueden ser afectadas algunas expresiones de la libertad personal (la persona no puede ser detenida, trasladada o expulsada) y otros derechos, como el derecho a la vida y a la honra.

El señor CARMONA llama la atención a que este último aspecto no lo incluyeron en la proposición porque lo estimaron obvio: la ley no puede ejercer un atentado en contra de la vida de las personas.

El señor GUZMAN dice que aquí surge un problema muy serio: si se está entregando a la ley la facultad de establecer restricciones constitucionales, ese encargo al legislador es en blanco y sin límites, encargo que debe cumplir afectando los derechos que establece la Constitución. Considera indispensable optar por un camino: o bien se señalan los derechos que pueden ser afectados por el estado de emergencia o de catástrofe o, en subsidio, se indican los derechos que no pueden ser afectados por el estado de emergencia o de catástrofe.

En todo caso, sostiene que referir la facultad al legislador, a fin de que adopte todas las medidas tendientes a restablecer la normalidad o la seguridad pública, exceptuando los traslados, detenciones o expulsiones, es demasiado amplio, y constituye, precisamente, el inconveniente de las letras finales del artículo 34, de la ley 12.927: configura preceptos que se pueden "estirar" sin límites.

Hace presente que en el párrafo siguiente se plantea que, para el estado de emergencia, en determinados casos, se puede disponer la requisición de bienes o establecer limitaciones al ejercicio del derecho de propiedad. Arguye que, a contrario sensu, se desprendería que cuando no se trata del estado de emergencia declarado por amenaza o ataque externo no se podría limitar estos derechos, y se entiende, toda vez que se ha dicho expresamente que en estos casos se puede limitar eSos derechos, que habría una serie de otros que no son susceptibles de ser limitados por el estado de emergencia o de catástrofe.

El señor ORTUZAR (Presidente) dice que en el Acta Constitucional N° 4 y en el proyecto de ley complementaria se siguió el criterio de señalar las garantías o derechos constitucionales que en cada caso de excepción podrían suspenderse o restringirse.

Además, opina que si la catástrofe es de tal magnitud que realmente constituye una verdadera conmoción, el Presidente de la República está facultado para decretar el estado de sitio.

Coincide con el señor Guzmán en estimar que no es conveniente entregar al legislador la determinación de las garantías constitucionales que pueden restringirse. A su juicio, el establecimiento de esta materia debe ser contemplado de manera general en la Constitución, lo que implica el resguardo de que la ley desborde el marco dispuesto por la normativa constitucional.

El señor GUZMAN dice que podría señalarse que corresponderá a la ley precisar las medidas que pueden adoptarse en la aplicación del estado de emergencia o de catástrofe.

Se entiende, pregunta, que el Presidente de la República, por medio de decretos supremos o resoluciones propias de la potestad reglamentaria, determinará los grados de las restricciones de derechos en la forma que lo estime conveniente, o se requerirá de una ley complementaria que precise las medidas que puede adoptar, para los efectos de suspender o restringir los derechos o libertades en los casos en que la Constitución se limita a señalar genéricamente tales derechos o libertades, o por ultimo, si el precepto es una simple recomendación al legislador para elaborar las normas pertinentes.

El señor ORTUZAR (Presidente) responde que tanto el criterio de la Comisión como el de la Comisión Redactora del Código de Seguridad Nacional fue el de que debía dictarse al respecto una ley complementaria, cuyo texto está prácticamente listo. Acota que inclusive el artículo 11 del Acta Constitucional Nº 4 aborda esta materia. Precisa que la norma constitucional señala el máximo y la ley complementaria determina según sea la gravedad de cada uno de estos estados qué garantías o derechos podrán restringirse.

La señora BULNES considera que toda descripción de situaciones de anormalidad, además de permitir la revisión judicial, tiende a debilitar las atribuciones de la autoridad e impedirle actuar con eficacia en la solución de los problemas que pueden presentarse en los diferentes estados de anormalidad. Aclara que no se trata de dotarla de poderes omnímodos y dictatoriales, sino de suministrarle las herramientas necesarias para enfrentar un período de anormalidad.

El señor ORTUZAR (Presidente) manifiesta que ese problema será resuelto en el momento de elaborar la ley complementaria, y señala que en el proyecto mencionado definieron el estado de guerra, la guerra interna, la conmoción interna e inclusive la calamidad pública, aunque todo ello en forma muy general.

En cuanto al punto en debate, reitera que el criterio de la Comisión mencionada fue que una ley complementaria fijaría los diferentes grados de los estados de sitio, de emergencia y de catástrofe, y, según la gravedad de ellos, las garantías y derechos que pueden restringirse y las medidas que pueden adoptarse.

El señor CARMONA propone la siguiente norma: "En los estados de emergencia o de catástrofes sólo podrán restringirse los derechos y libertades y adoptarse las medidas que autorice la ley orgánica, y que sean necesario para restablecer la normalidad o la seguridad pública, con excepción de las medidas de detención y traslado de personas, autorizadas por el estado de sitio o de asamblea".

El señor ORTUZAR (Presidente) declara que no le disgusta la idea, pues es partidario de que la autoridad tenga las atribuciones necesarias, no obstante reconocer que la proposición se aleja un poco de la concepción primitiva en cuanto a que fuera la Constitución la que señalara el marco dentro del cual podía moverse el legislador.

De acuerdo con la proposición del señor Carmona, agrega, la disposición diría que sólo podrán restringirse los derechos y libertades y adoptarse las medidas que autorice la ley.

El señor GUZMAN anota que debe decir "expresamente" o "específicamente la ley". Declara que le interesa dejar en claro que la ley no puede establecer lo dispuesto en las letras 11 y m del artículo 34 de la ley de Seguridad Interior del Estado.

Advierte que la indicación propuesta, junto con permitir que la autoridad responsable resuelva los imprevistos con mucha diligencia, también franquea la posibilidad de que la menos responsable cometa abusos con impunidad, por

lo cual, a su juicio, debe buscarse un equilibrio entre esos dos extremos, como sería el que la ley dé facultades expresas, específicas, debiendo para ello esmerarse el legislador, porque de lo contrario sería preferible no poner nada. Estima que ser minucioso en determinar cuáles son los derechos o libertades que se pueden restringir en los distintos estados de emergencia, implica consagrar un esquema, que Se rompe al determinar que una ley otorgue una facultad absolutamente en blanco.

Frente a la afirmación del señor Carmona en el sentido de que se trata de medidas con un propósito determinado, estima que eso dependerá exclusivamente del jefe militar que lo aplique, cuya acción no se podría impugnar al tener el amparo de la ley. Frente a tal posibilidad prefiere que la ley pueda ser impugnada si autoriza para hacer cosas que desborden la finalidad perseguida por el constituyente, que es la de restablecer la normalidad y el orden público, sugiriendo, en última instancia, la alusión al hecho de que tales facultades deben ser específicas y no genéricas.

La señora BULNES se declara partidaria de no cerrar la posibilidad de que la ley pueda establecer ciertas medidas de carácter general, sobre todo porque la experiencia chilena ha demostrado que ese tipo de atribuciones es indispensable en un momento determinado, agregando una norma semejante a la existente en la Constitución francesa en el sentido de que las facultades del Presidente de la República no incluyen la posibilidad de disolver el Congreso, el cual, aun con la declaración de algún estado de emergencia, debe continuar funcionando de pleno derecho, pudiendo incluso autoconvocarse en caso de estar en receso, para los efectos de fiscalizar.

El señor ORTUZAR (Presidente) anota que no tendría nada que fiscalizar porque la ley autoriza a la autoridad para hacer lo que quiera, por decirlo así. Añade que en la forma que se pretende dar la facultad, podría resultar un arma de doble filo.

El señor GUZMAN dice que sólo le interesa dejar en claro el espíritu de la Comisión, porque será en la etapa de la redacción la oportunidad en que se precise en todo su alcance lo que ahora constituye una aprobación de la idea.

No duda que los jefes militares que vayan a aplicar estas disposiciones lo harán siempre con absoluta imparcialidad, porque corresponde a la más pura y fiel tradición de las Fuerzas Armadas; pero reconoce que no siempre los jefes de zona, en el caso de haber un estado de emergencia, tienen libertad real para adoptar las medidas que estimen pertinentes, por cuanto están subordinados a la voluntad presidencial y muchas veces los Presidentes de la República han hecho mal uso de los estados de emergencia para comprometer a las fuerzas de la Defensa Nacional con políticas abusivas, como sucedió en el caso del Gobierno anterior. Dice que por eso no le preocuparía la existencia de

facultades abiertas o en blanco si efectivamente la resolución y ejecución de tales facultades quedara en manos exclusivas de los jefes militares, porque la experiencia demuestra que no abusarían; pero reitera que ellos no estarán dotados de ese grado de autonomía frente al Presidente de la República, el cual, muchas veces, parapetado tras el prestigio de las Fuerzas Armadas, se siente más habilitado para abusar, situación que cree posible atenuar si el estatuto de las Fuerzas Armadas que se consagre otorga a los oficiales y mandos, incluidos los Comandantes en Jefe, un grado mayor de autonomía, aun cuando reconoce que seguirá habiendo una dependencia con respecto al Presidente de la Republica que hace complejo el problema. Por todo lo anterior, prefiere que el legislador sea preciso y no indeterminado en cuanto a las facultades que otorgue.

El señor CARMONA anota que, en todo caso, existe la posibilidad de que los jefes militares a los cuales se encomiendan funciones de la naturaleza en estudio, pueden representar la orden y aducir razones para no cumplirlas cuando estimen que sobrepasan la ley.

El señor GUZMAN reitera la necesidad de que exista una ley bien determinada pues, si no existe, el jefe militar nunca podría representar posibles abusos que se cometan.

El señor CARMONA se muestra partícipe de la idea de que la ley señale un marco al jefe militar en su actuación.

El señor ORTUZAR (Presidente) sugiere que, como se trata del memorándum solamente, se diga "las medidas que precise la ley" y, cuando se trate de redactar el articulado definitivo, se reabra el debate para establecer medidas determinadas o genéricas.

—Quedan acordados en la forma señalada, los efectos de los estados de emergencia y de catástrofe.

El señor ORTUZAR (Presidente) expresa que no ha sido resuelto lo relativo al recurso de amparo en el estado de sitio y que no ha habido decisión acerca de si constituirá facultad del Presidente de la República o no restringir el desplazamiento de personas determinadas y la libertad de entrar al territorio nacional o salir de él. Agrega que la proposición de la Mesa consistía en otorgar estas facultades al Primer Mandatario y, además, permitir que fueran aplicadas por jefes militares.

El señor GUZMAN opina .que ello configuraría la creación de situaciones superpuestas inconvenientes, y se declara partidario de mantener la atribución como facultad del estado de sitio, si va dirigido a personas, y como facultad propia del estado de emergencia y aplicable por parte de los jefes militares, si

va dirigido a la colectividad.

El señor CARMONA expresa su acuerdo con la proposición, y señala que son facultades esencialmente políticas que corresponden al Presidente de la República.

Referente a las facultades que se otorgan por la declaración de estado de sitio al Presidente de la República, se acuerda agregar la suspensión o restricción de la libertad de información, la restricción del derecho de sindicación, y la libertad de desplazamiento de personas determinadas dentro del territorio nacional y su entrada y salida del país; y suprimir, por ahora, la restricción de la libertad de trabajo, dejando pendiente la resolución definitiva de esta materia, hasta que la señora Bulnes elabore un estudio sobre funcionamiento extraordinario de la Administración Pública en los casos de emergencia.

El señor GUZMAN, refiriéndose al recurso de amparo, se declara partidario de señalar que los tribunales de justicia no podrán calificar los fundamentos que haya tenido el Presidente de la República para ordenar la detención, el traslado o la expulsión de una persona del territorio Nacional, agregando también la limitación a la libertad de desplazamiento y para entrar al territorio nacional o salir de él.

El señor CARMONA dice preferir no señalar nada al respecto.

El señor ORTUZAR (Presidente) concuerda con el señor Carmona o, por lo menos, cambiar la redacción a la sugerencia del señor Guzmán. Dice que el recurso de amparo procede cuando la autoridad que decreta la suspensión de la libertad no es la facultada por la Constitución, o cuando no cumple con los requisitos establecidos en ella.

El señor CARMONA insiste en no decir nada al respecto, y agrega que la jurisprudencia ha sido clara.

El señor GUZMAN explica que el problema se presentó porque el Decreto Ley 81 exige que la expulsión sea ordenada por decreto fundado, y de ahí tomó pie la Corte Suprema para entrar a calificar los fundamentos mismos de la medida, de lo cual es contrario, y porque se sostuvo que las facultades discrecionales del Presidente de la República en el estado de sitio eran sólo las de detener o arrestar personas, apoyándose en que el texto constitucional y el Decreto Ley 527 decían que "Por la declaración del estado de sitio sólo podrá el Presidente de la República…"

Señala la conveniencia de dejar expresamente establecido que la detención, el traslado y la expulsión de personas, y las limitaciones al desplazamiento de personas y la prohibición para entrar al territorio o salir de él son medidas que

el Presidente de la República aplica discrecionalmente, y que, al hacerlo, sólo está sometido a las formalidades que la ley establece.

Advierte la omisión de una idea que estaba consignada en el proyecto anterior, cual es la de que el traslado de personas sólo puede ser realizado a localidades urbanas de más de mil habitantes.

La señora BULNES dice que, por considerarse que se trataba de una materia de rango constitucional, no se incluyó en el texto.

El señor GUZMAN concuerda con ello, pues lo que se desea evitar es que la persona trasladada sufra rigores que virtualmente transformen la medida en una pena. Dice que, si el Presidente de la República determina su cumplimiento en una localidad que no es urbana o que tiene menos de mil habitantes, la Corte de Apelaciones acogerá el recurso de amparo que se presente y resolverá derechamente el problema, sobre todo si se toma en cuenta que el Acta Constitucional Nº 4 disponía expresamente, antes de la reforma del 31 de enero de 1977, que los recursos de amparo y de protección no procederían respecto de las restricciones que autoriza el estado de excepción, a fin de que no se entrabaran las facultades que confiere este último.

El señor ORTUZAR (Presidente) concluye que el amparo no procede en los estados de asamblea y de sitio y que autoridad alguna podrá calificar los motivos que determinen la aplicación de restricciones, pero que puede entablarse cuando éstas hayan sido dispuestas por una autoridad incompetente, o bien, cuando en su dictación se haya infringido la Constitución o la ley. Agrega que después se estudiará la redacción adecuada, pero que convendría decir claramente primero cuando no procede.

La señora BULNES sugiere reemplazar la palabra "adoptadas" por "autorizadas", a fin de evitar el problema planteado por el señor Guzmán.

El señor GUZMAN expresa que, en realidad, su objeción es mucho más amplia.

—Se aprueba la proposición del señor Presidente.

El señor GUZMAN plantea la conveniencia de consagrar en la Carta Fundamental el precepto que estaba en el proyecto previo en cuanto a que el traslado debía efectuarse a localidades urbanas de más de mil habitantes. Informa que la Corte de Apelaciones de Santiago acogió un amparo deducido en favor de doce personas relegadas a la Primera Región —hace presente que ello comprueba que el recurso rige respecto de las medidas que autoriza el estado de sitio— declarando que la referencia al departamento debía entenderse hecha a una provincia determinada y que el Gobierno no tenía

atribuciones para fijar el punto preciso de residencia, sino que el afectado podía escogerlo libremente y comunicarlo a la autoridad. Observa que ahora la redacción es mucho más enérgica, porque permite el traslado de las personas de un punto a otro, y solicita precisar qué se entiende por "punto", el cual debería ser una localidad urbana, a su juicio, con el número de habitantes que determine la ley. Agrega que sería inconveniente que la Constitución se ocupara en detalles, pero que es necesaria una precisión para no someter a una persona a rigores que son más propios de penas.

El señor ORTUZAR (Presidente) opina que podría exigirse que la medida se cumpla en localidades urbanas, y que habría que decidir, además, si éstas deben tener las características que señale la ley.

El señor CARMONA manifiesta que basta con hablar de "urbanas", porque la ley se encargará de consagrar los requisitos.

—Se acuerda emplear la expresión "localidad urbana", y dejar que la ley establezca los requisitos que aquella deberá reunir.

—Se acuerda suprimir la sesión convocada para la tarde de hoy y celebrar una extraordinaria mañana, jueves 11 de mayo, a las cuatro de la tarde.

—Se levanta la sesión.

ENRIQUE ORTUZAR ESCOBAR
Presidente.

RAFAEL LARRAIN CRUZ
Prosecretario.

REPUBLICA DE CHILE

Actas Oficiales de la Comisión de Estudio de la Nueva Constitución Política de la República

SESION 370ª, CELEBRADA EN MARTES 16 DE MAYO DE 1978

— Inhabilidades parlamentarias y de dirigentes gremiales

— Continúa la discusión atinente a los Regímenes de Emergencia. Se debate, particularmente, la exclusión, de los tribunales militares que actúen de acuerdo con procedimientos de tiempo de guerra, de la superintendencia de la Corte Suprema.

La Comisión se reúne bajo la presidencia del señor Enrique Ortúzar Escobar y con asistencia de sus miembros, señores Raúl Bertelsen Repetto, Juan de Dios Carmona Peralta, Jaime Guzmán Errázuriz y señora Luz Bulnes Aldunate.

Actúan de Secretario, don Rafael Eyzaguirre Echeverría, y de Prosecretario, don Rafael Larraín Cruz.

El señor ORTUZAR (Presidente) declara en el nombre de Dios, abierta la sesión.

CUENTA

El señor LARRAIN (Prosecretario) da cuenta de un oficio mediante el cual el Presidente de la República, consultado por la Comisión acerca de si los tribunales militares en tiempo de guerra deben o no quedar exceptuados de la superintendencia directiva, correccional y económica que la Corte Suprema tiene sobre todos los tribunales de la Nación, manifiesta su criterio, coincidente con el del Ministerio de Defensa Nacional, en el sentido de aceptar la alternativa que propone la Comisión bajo la letra b), que dice: "La Corte Suprema tiene la superintendencia directiva, correccional y económica de todos los tribunales de la Nación. Se exceptúan de esta norma los tribunales militares que actúan de acuerdo con procedimientos de tiempo de guerra".

El señor ORTUZAR (Presidente) hace saber que sobre este punto, que es el único pendiente en lo relativo al Poder Judicial, se tienen las opiniones del Primer Mandatario, del Comandante en Jefe de la Fuerza Aérea, del Ministro de Defensa Nacional y de la Ministerio de Justicia, quienes se declararon partidario de la alternativa b), por lo que sugiere tratarlo de inmediato.

Ante una pregunta del señor Bertelsen, señala que la otra alternativa dice: "La Corte Suprema tiene la superintendencia directiva, correccional y económica de todos los tribunales de la Nación. Se exceptúan de esta norma los tribunales militares en tiempo de guerra externa".

El señor GUZMAN recuerda que, cuando se discutió la materia, una opción fue la de exceptuar a los tribunales militares que actúan en situación de guerra externa, y que la segunda apuntaba a la posibilidad de que aquéllos actuaran con procedimientos de guerra, aun dentro de una situación que no fuera ni de guerra externa ni de guerra interna. Añade que sobre la base de la existencia de situaciones propias del estado de sitio, en que ciertos delitos son juzgados conforme a procedimientos de tiempo de guerra, había que dirimir si los tribunales que actúan en su conocimiento quedarían o no exceptuados de la superintendencia de la Corte Suprema.

El señor ORTUZAR (Presidente) manifiesta su acuerdo con la posición del

Primer Mandatario y de las demás autoridades que han informado a la Comisión, y explica que si bien puede no tratarse de una situación de guerra externa y ni siquiera interna, según el decreto Nº 1.009, por lo menos debe tratarse de una situación de conmoción interior grave, de la que no está ajeno el delito de subversión.

Hace notar que las situaciones de alteración del orden institucional, contrariamente a lo que sucedía en el siglo pasado, obedecen a toda una estrategia y a una táctica de infiltración manejadas por un enemigo externo introducido dentro del país, y sostiene que la sola presencia de los tribunales militares permite resolverlas más eficazmente y, por ende, evitar su propagación.

La señora BULNES dice que ella ha propiciado la alternativa b), y señala que a primera vista puede aparecer como no ajustada a derecho la circunstancia de que ciertos delitos cometidos en un período que no es precisamente el de emergencia estén fuera de la jurisdicción de la Corte Suprema, y recuerda también que cuando se debatió la materia se hizo hincapié en que ello sería como someter al conocimiento de los tribunales militares, en un período de normalidad, delitos propios de ésta.

Opina que la disposición debe ir unida a una sugerencia de la Comisión destinada a modificar la ley Nº12.927, pues, en su concepto, aquélla debe tender fundamentalmente a reprimir el terrorismo y ciertas situaciones que se están produciendo en el mundo contemporáneo, que deben juzgarse en forma distinta de la concebida respecto de los delitos a que se refiere la ley de Seguridad Interior del Estado, por lo que formula proposición de enmienda sobre el particular.

El señor BERTELSEN prefiere, no obstante aceptar excluir de la superintendencia de la Corte Suprema las actuaciones de los tribunales militares en tiempo de guerra, sea externa o interna, que haya una declaración de guerra interna y el correspondiente régimen de excepción, que es el estado de sitio; en cambio, le parece inconveniente que en cualquier momento, en pleno período de normalidad y sólo para que exista mayor expedición en las sentencias y en su ejecución, los tribunales militares puedan actuar de acuerdo con el procedimiento de tiempo de guerra, sin quedar supeditados a la superintendencia de la Corte Suprema.

El señor ORTUZAR (Presidente) destaca que la legislación establece que el procedimiento de tiempo de guerra se aplica en casos de delitos graves como el terrorismo, atentados contra el orden institucional, etcétera.

La señora BULNES recuerda que cuando se discutió este punto hizo presente que en el mundo de hoy se producen delitos de guerra aun cuando no haya

conflagración.

Manifiesta que muchas veces, por motivos políticos o por actos aislados que impiden hacerlo, no se declara el estado de excepción, en circunstancias que el delito es grave y que hay un enemigo que está actuando y ha declarado la guerra.

El señor ORTUZAR (Presidente) expresa que, desde el punto de vista de la justicia, no cabe duda de que es una garantía la intervención de la Corte Suprema, pero que aquí hay una especie de conflicto de valores, porque, por una parte, está el concepto superior de justicia, y, por otro, el que dice relación a la paz y la tranquilidad social.

Indica que la sola presencia de los tribunales militares puede impedir la comisión de delitos graves, con la contrapartida de que existan casos aislados de injusticias.

El señor BERTELSEN concuerda en la necesidad de que esos delitos graves, sobre todo de tipo terrorista, sean juzgados por tribunales militares, pero insiste en que debe mantenerse la superintendencia de la Corte Suprema si no hay declaración de guerra.

El señor CARMONA estima necesario, coincidiendo con la tesis planteada por el señor Bertelsen, crear conciencia en cuanto a que la sociedad entera debe defenderse y no dejar entregada su custodia sólo a los militares, y considera que, en ese sentido, es de responsabilidad de la Corte Suprema ratificar las actuaciones de los tribunales militares.

A su juicio, la solución del problema radica en establecer en la ley correspondiente disposiciones claras, precisas y muy concretas sobre la pena y persecución que merecen quienes cometen estos delitos.

El señor ORTUZAR (Presidente) puntualiza que la Corte Suprema, por su tradición, composición y manera de administrar justicia, tiene un criterio de civilismo demasiado riguroso, por lo cual muchos terroristas podrían no ser sancionados como correspondería.

El señor GUZMAN piensa que el tema es muy conflictivo, y que para resolverlo habría que definir primero cuál es el fundamento principal para excluir a los tribunales militares que actúen de acuerdo con el procedimiento de tiempo de guerra, de la superintendencia de la Corte Suprema. Cree que si fuera porque puede producirse una alteración social que exija una rapidez muy grande en las sentencias y en su ejecución, no cabría extender esta excepción al caso de los delitos conocidos con procedimiento de tiempo de guerra, no estando dada una situación de guerra; en cambio, silo que se persigue es introducir un factor

disuasivo para las personas que pudieran sentirse tentadas a cometer cierto tipo de delito, especialmente referidos al campo de la violencia, del terrorismo, u otros, es obvio, a su juicio, que la ampliación de la excepción aparecería más justificada.

Anota que si se optara por la tesis b), apoyada en su oficio por el Presidente de la República, sería partidario de exigir un quórum calificado para la aprobación de leyes que consagren un procedimiento de tiempo de guerra para determinados delitos cometidos en períodos que no son de guerra, porque eso, por lo menos, sería una garantía de que el legislador en el futuro no lo extenderá a situaciones no justificadas o a delitos en que no se requiera de ese procedimiento, y un paliativo que equilibraría, en parte, los riesgos que involucra esa alternativa.

Señala que lo que tipifica en forma más nítida el carácter excepcional que se le quiere conferir al tratamiento del delito es el procedimiento de tiempo de guerra y que, en cambio, la situación general de guerra podría no justificar que todos los delitos cometidos en esa situación y que sean de competencia de tribunales militares, estén exceptuados del conocimiento que de ellos pueda tener la Corte Suprema mediante los recursos pertinentes que nacen de su atribución de "superintendencia general" consagrada en la Carta Fundamental. Estima necesario que la Comisión defina con claridad el fundamento que inspira el establecimiento de esta excepción.

El señor ORTUZAR (Presidente) explica que hay dos fundamentos: primeros, que hoy día las situaciones de conmoción interna, de alteración grave del orden institucional, tienen, en cierto modo, un carácter de guerra externa, porque hay un enemigo externo que está promoviendo tales subversiones; y segundo, que la presencia de tribunales militares contribuye a disuadir a muchos elementos de llevar adelante una subversión que podría tener graves consecuencias para la sociedad.

Estima razonable la segunda proposición del señor Guzmán, en el sentido de exigir cierto quórum a fin de evitar que el legislador pueda hacer uso abusivo de esta norma, aun cuando aquél, por lo general, se inclinará por mantener siempre la competencia de la Corte Suprema.

El señor BERTELSEN advierte que otro factor que condiciona la solución del problema es la existencia de leyes penales y procesales que, por estar adecuadas a situaciones obsoletas, son imperfectas para hacer frente a circunstancias típicas del mundo actual, lo que a su vez influye, en su concepto, en el tipo de solución que la Comisión deberá adoptar. Al respecto, puntualiza que se obtendrían magros resultados si la Comisión se inclina por una solución constitucional que posteriormente carece de implementación legal adecuada o que perturbe, corno ha ocurrido con ciertas leyes reguladoras de la

prueba, la acción de la justicia.

Insiste en el fundamento de su posición, cual es que en situaciones de guerra externa o interna, es decir, cuando existen fuerzas organizadas que están operando y se ha roto la normalidad, no es posible, sin entrabar la acción de la justicia o sin hacerla ineficaz, recurrir a la Corte Suprema. Agrega que en casos de delitos, aunque sean graves, cometidos en situaciones de relativa normalidad, estaría de acuerdo en que los conocieran los tribunales militares con recursos ante la Corte Suprema, porque no está suspendido el funcionamiento regular, de las instituciones y de los tribunales y porque al Poder Judicial corresponde defender la seguridad y la paz públicas.

Observa que el pronunciamiento de la Comisión en esta materia también está condicionado por el tipo de recurso presentado ante la Corte Suprema, y al respecto, estima que el recurso de queja no tiene por qué ser la única forma como la Corte Suprema ejerza su atribución de superintendencia.

El señor GUZMAN opina que Chile está muy atrasado en materia de legislación antiterrorista, especialmente en procedimientos, no tanto en las penas establecidas.

Expresa, en cuanto al argumento que recién se expuso en el sentido de que la Corte Suprema no infunda suficiente temor respecto de la energía para sancionar ciertos delitos, que tiene una gravedad inmensa, porque quiere decir que la cabeza del Poder Judicial en Chile no es estimada suficientemente vigorosa, por su estructura, o por su tradición, o por las leyes que deba aplicar, para garantizar la paz social, la seguridad de los habitantes y el orden público. Recuerda que en el N^{9} 3 del artículo 1º del Acta Constitucional Nº 3, se dice: "La ley no podrá presumir de derecho la responsabilidad penal" y señala que en esta norma se tuvo mucho cuidado de establecer que lo que se prohibía era la presunción de derecho y, "a contrario sensu", se admitía la presunción simplemente legal.

Indica que el decreto Nº 1.009 contiene algunas presunciones interesantes y constituye un avance en la modernización de los procedimientos para esa clase de delitos. Agrega que en ese texto Se presume que la persona que porta determinada "clave" y no sabe dar razón de su significado, incurre en algunos de los delitos aquí señalados o, por lo menos, se presume que se dispone a cometerlos, aunque, como es lógico, podrá probar lo contrario.

Manifiesta que ha recurrido a tal ejemplo como una manera de demostrar que la solución del problema podría estar en la modernización de los procedimientos respectivos, y no por la vía de exceptuar, de la superintendencia de la Corte Suprema, el juzgamiento de determinados delitos. Acota, por otra parte, que todos conocen la independencia de nuestros

tribunales militares, pero que no sucede lo mismo internacionalmente donde su imagen es cuestionada y no merecen la confianza de grandes sectores jurídicos del mundo,

El señor CARMONA concuerda con el señor Guzmán en que ése es el objetivo que debe alcanzarse mediante nuevas fórmulas que permitan enfrentar eficazmente tales delitos. Considera que excluir la participación de la Corte Suprema y entregar el problema a los tribunales militares, en circunstancias de que ello compete a toda la sociedad, daría la impresión de que se está pretendiendo eludir el tema principal en la creencia de que aquéllos, por la celeridad de sus procedimientos, los tratarán con cierta arbitrariedad y no desde el punto de vista con que deben ser realmente abordados. Insiste en la participación de la Corte Suprema —a su juicio, su Presidente debería formar parte del Consejo de Seguridad—, por cuanto no se trata solamente de un problema militar y porque, tal vez, la actuación de tribunales castrenses podría impedir, en lo futuro, la celebración de acuerdos internacionales destinados a perseguir y reprimir el terrorismo.

El señor ORTUZAR (Presidente) estima que, precisamente por la gravedad del problema, no pueden adoptarse en este caso esquemas tradicionales, como lo sería la intervención de la Corte Suprema, y que, por consiguiente, se hace necesaria la participación de los tribunales militares para enfrentar esta guerra no convencional, la más grave y efectiva de todas, y al respecto, recuerda que los magistrados italianos no se han atrevido inclusive a juzgar a los terroristas. Manifiesta que está llano, en todo caso, a aceptar alguna solución que suponga la exclusión de los tribunales militares, y sugiere invitar a la Comisión al señor Miguel Schweitzer, a fin de encontrar una fórmula satisfactoria.

Termina destacando que el hecho de entregar a la Corte Suprema el día de mañana el tratamiento del terrorismo y sus diversas manifestaciones, podría producir graves consecuencias.

La señora BULNES piensa que si durante el caso de guerra externa o interna se omite la superintendencia de la Corte Suprema, con mayor razón se justifica en estos casos, por tratarse, como sucede en la emergencia constitucional, de situaciones cuyas consecuencias son imposibles de prever.

El señor CARMONA aclara que no pretende restringir la participación de los tribunales militares, sino dar intervención a la Corte Suprema por tratarse de un problema que afecta a toda la sociedad.

El señor ORTUZAR (Presidente) señala que, aun cuando se trata de una aspiración muy sana, teme que el día de mañana no pueda estar de acuerdo con la realidad, lo cual no significa suponer debilidad de los Ministros de la Corte Suprema frente a la perspectiva de que el terrorismo adquiera tales

caracteres de violencia que la justicia civil se vea limitada para actuar, sino que la situación sería distinta si fueran los tribunales militares los que actuaran, porque se trataría de una situación de guerra.

El señor BERTELSEN dice que si los dirigentes o gobernantes no se deciden a actuar con firmeza frente a los terroristas —como ha sucedido en Italia—, no será un tribunal militar, más o menos expedito, el que ponga fin a esa lacra social de la violencia. Añade que si bastara la actuación de los tribunales militares como en tiempo de guerra estaría de acuerdo con lo propuesto por la Mesa, pero que, como la situación es más grave, se declara partidario de precisar qué bases constitucionales habrán de darse para enfrentar con éxito la acción del terrorismo, como podría ser, por ejemplo, la prohibición del abogado defensor para acceder al terrorista detenido, como sucede en Alemania cuando, juzgándose a uno de tales delincuentes, se produce un secuestro.

El señor ORTUZAR (Presidente) manifiesta estar de acuerdo con todas esas medidas, aun cuando, a su juicio, el primer golpe al terrorismo consiste en entregar su acción al conocimiento de los tribunales militares, con exclusión de la Corte Suprema. Estima que en Chile un procedimiento semejante sería extraordinariamente bien recibido, y que la norma respectiva podría limitarse a los casos de guerra externa e interna y a los delitos graves, como el terrorismo en sus diversas manifestaciones,

La señora BULNES sugiere proponer una enmienda a la parte pertinente de la ley de Seguridad Interior del Estado.

El señor GUZMAN considera que el texto constitucional debiera derogar la aplicación de procedimientos de tiempo de guerra a delitos que no sean de terrorismo o de violencia política grave, y que, aunque para un período como el vivido por el país en el último tiempo, se justifica la consagración de procedimientos de tiempo de guerra a delitos como la subversión.

El señor BERTELSEN hace presente que todavía tiene dudas para aceptar la idea de inmediato, aun cuando concuerda con la posición de la Mesa, y señala que si existen normas procesales para todos los habitantes de la República, que para el terrorista no deben regir, el problema debe ser enfocado según perspectivas más amplias, o sea, ver cuáles son las bases que la Constitución franquea para enfrentar con éxito la acción terrorista, pero sin que sea necesario, a su juicio, confundir a la Corte Suprema con el recurso de queja, lo cual constituye una de las distorsiones más graves de la justicia chilena.

El señor ORTUZAR (Presidente) propone dejar pendiente este, asunto.

El señor CARMONA sugiere aprobar ahora la norma, sin perjuicio de una revisión posterior.

La señora BULNES condiciona su acuerdo a la modificación de los delitos a los cuales se aplicarían los procedimientos de tiempo de guerra.

El señor GUZMAN propone aprobar la alternativa b) y agregar la idea de que la ley podría aplicar procedimientos de tiempo de guerra, a cargo de los tribunales militares, respecto de delitos que digan relación sólo al terrorismo o a la violencia armada, ley que requerirá un quórum calificado, el cual podría ser la mayoría absoluta de los miembros en ejercicio de ambas Cámaras, ya que, dada la gravedad del asunto, éste no podría ser aprobado por una mayoría ocasional.

Pregunta, basado en que debe cuidarse la proyección internacional del precepto, por su contenido bastante conflictivo, si no sería conveniente consignar el referido quórum calificado, pues, aunque tenga poca importancia práctica en la vida nacional, en la referida proyección ofrece una garantía muy fuerte.

El señor ORTUZAR (Presidente) afirma que si algo se comprenderá en el exterior, será el hecho de que Chile está tratando de combatir el terrorismo cuando las restantes naciones lo están sufriendo y no desean sino hacerle frente.

El señor GUZMAN no insiste en su predicamento, y, ante una consulta del señor Presidente, aclara que basta con señalar los delitos conocidos por los tribunales militares que actúen con procedimientos de tiempo de guerra, habiendo guerra interna o externa, o no existiendo guerra.

Considera importante dejar constancia de que, cuando se habla de situaciones que no son de guerra, se está haciendo referencia a que los tribunales militares deben seguir procedimientos de tiempo de guerra siempre que exista una situación de guerra. Le parece grave que pueda entenderse esto ligado a la declaración de guerra por vía de defecto y por vía de exceso: por vía de defecto, porque puede haber una situación de guerra donde no esté declarada ésta por imposibilidad práctica; y por vía de exceso, porque puede ocurrir que se mantenga, por ejemplo, una situación como la tenida con Japón durante muchos años, en que, incluso después de la guerra mundial, Chile seguía en guerra con ese país, y que ello sirva de pretexto para aplicar justicia militar en tiempo de guerra, lo que sería del todo inadecuado. Cree, por eso, que debe apuntarse a las situaciones de guerra y no a la declaración de guerra.

—Se adopta el acuerdo en esos términos.

El señor ORTUZAR (Presidente) se refiere a la última parte del oficio del Presidente de la República, donde se reitera la conveniencia de considerar en el contexto de las normas propias de la Constitución la idea de marginar del

quehacer político a quienes realizan ciertas actividades, como, por ejemplo, los dirigentes sindicales, y hace notar que, aunque ello está en el deseo de la Comisión, no se ha establecido normativa constitucional alguna en ese sentido. Explica que, tratándose de los partidos políticos, probablemente esa prohibición irá en el estatuto de ellos, y añade que esta última se ha dispuesto también en el caso de los parlamentarios; pero, a su juicio, falta una norma en el esquema constitucional en elaboración, que dice relación a dos aspectos: al de que los cuerpos intermedios no puedan desviarse de sus actividades o finalidades propias, y al de que éstas no pueden ser interferidas por actividades de tipo político.

Sugiere, por otra parte, haciendo hincapié en que se trata de una materia que no se resolverá ahora, encomendar al señor Guzmán el estudio y elaboración de un precepto relacionado con la participación.

—Se acuerda encomendar dicha tarea al señor Guzmán.

El señor GUZMAN expresa su propósito de plantear algunos puntos pendientes que considera de importancia.

Cree que dentro del concepto de libertad sindical y del derecho a la sindicación consagrado en el Acta Constitucional, debe establecerse una norma que incompatibilice la militancia en un partido político con la calidad de dirigente sindical.

Afirma que, por otra parte, así como quiere separarse tajantemente la función política de la sindical o gremial, es indispensable hacerse cargo de la necesidad de separar la función política de las tareas religiosas en lo referente al ejercicio del ministerio de los cultos, por ser algo que presenta dificultades prácticas de mucha gravedad en la realidad contemporánea, como por ejemplo, en España, donde han postulado sacerdotes de la Iglesia Católica como candidatos, incluso, en representación del Partido Comunista. Estima, en todo caso, que aunque representen a un partido más conforme con la doctrina de la Iglesia, los ministros, sea cual fuere el culto, no deben postular a cargos de elección popular ni pertenecer a partidos políticos.

Anota que no ha sugerido todavía la referencia constitucional a la prohibición de pertenecer a un partido político por hallarse íntimamente ligada a lo resuelto en materia de consagración constitucional de los partidos políticos, y añade que, tocante al derecho a optar a cargos de elección popular, reflexionó sobre las inhabilidades. Pide a la Comisión meditar sobre la posibilidad de inhabilitar para postular a cargos de elección popular a los ministros de cualquier culto religioso, por estimar que pueden valerse de la influencia moral que representa el ejercicio de él para finalidades enteramente ajenas y de índole política contingente, dañando a la vida política nacional y a su respectiva

Iglesia, muchas veces sin darse cuenta de ello.

El señor ORTUZAR (Presidente) coincide con el señor Guzmán, basado en que, sin desconocer que la Iglesia tiene como función esencial el ministerio espiritual, resulta nefasto que intervenga en la política contingente propiamente tal, pues ello sólo ha contribuido a la división de los católicos y puede conducir a la destrucción de la propia Iglesia.

El señor GUZMAN agrega que ha encontrado una dificultad para la materialización práctica de la idea, y destaca que aunque en el caso de la Iglesia Católica la solución es fácil, por ser ella jerarquizada y tener una organización perfectamente definida, en las restantes el asunto no es tan simple, por la carencia de una estructura jerárquica precisa.

Señala que no puede consagrarse una disposición referida sólo a la Iglesia Católica, porque sería una discriminación frente al principio de la igualdad de cultos, y que tampoco la prohibición puede relacionarse exclusivamente con sus ministros, aunque sean los más importantes.

El señor ORTUZAR (Presidente) solicita al señor Guzmán ocuparse también en el estudio de este punto, a fin de traducirlo en algo real y efectivo.

TEMAS PENDIENTES SOBRE ESTADOS DE EXCEFCTON

A continuación, el señor ORTUZAR da lectura a los acuerdos adoptados por la Comisión respecto de los casos de emergencia, para que se proceda luego al análisis de los temas pendientes.

El señor GUZMAN expresa su reserva en cuanto a la redacción del precepto relativo a la restricción del recurso de amparo, porque podría interpretarse equivocadamente en el sentido de que este último se excluye por completo, y estima que, como se trata de ideas, sería conveniente revisarlas.

El señor ORTUZAR (Presidente) recuerda haber puntualizado que la procedencia del amparo decía relación a las detenciones o traslados decretados por una autoridad incompetente o a la reclusión dispuesta por una autoridad competente en un lugar que fuera cárcel.

Manifiesta que los otros puntos pendientes se refieren a que la ley podrá autorizar al Presidente de la República para restringir las atribuciones de los jefes militares en los estados de emergencia y de catástrofe; a las restricciones a la libertad de locomoción que afecten a personas indeterminadas o a la colectividad y a la autorización que puede concederse para prohibir la entrada o salida del territorio nacional en el estado de sitio, y al funcionamiento extraordinario de la Administración Pública.

La señora BULNES expresa que hay dos materias que todavía no ha estudiado con el señor Carmona, de las cuales una es la que mencionó en último término el señor Presidente.

El señor BERTELSEN aclara que no sólo es atinente al estado de sitio, sino que, además, a los estados de asamblea y de catástrofe.

El señor ORTUZAR (Presidente) puntualiza que también debe analizarse lo relativo a la pérdida de la nacionalidad en el estado de asamblea.

La señora BULNES recuerda que se determinó no considerarla por encontrarse resuelta en el Capítulo de la nacionalidad.

El señor GUZMAN consulta sobre el significado de hablar de una prohibición indeterminada para entrar o salir del territorio.

El señor ORTUZAR (Presidente) explica que en una situación de emergencia podría ser necesario limitar la libertad de desplazamiento dentro del país sin referirla a personas determinadas.

Expone que, respecto de los estados de emergencia y de catástrofe, el señor Bertelsen ha planteado que deberían señalarse taxativamente cuáles son las garantías o derechos constitucionales susceptibles de restricción durante su vigencia, sin perjuicio de que las medidas propiamente tales que adopte la autoridad sean las establecidas por la ley. En su concepto, la observación del señor Bertelsen, que somete a debate, no hace sino seguir el criterio a que se ciñó el Acta Constitucional Nº 4.

El señor BERTELSEN llama la atención acerca de que, al tratarse los estados de emergencia y de catástrofe, se efectúa un cambio de orientación en el texto propuesto y afirma que, en efecto, para los estados de asamblea y de sitio se indica cuáles son las garantías constitucionales que pueden ser afectadas en ellos y se mencionan algunas medidas que pueden adoptarse con tal motivo, como es el caso de la detención o del traslado de personas, en el estado de sitio; pero, en contraste con lo anterior, para los estados de emergencia y de catástrofe se alude a que, en principio, con la sola excepción de unas dos o tres, se pueden adoptar todas las medidas tendientes a restablecer la normalidad o la seguridad pública. Coincide plenamente en que no cabe enumerar en la Constitución todas las medidas que pueda ser necesario adoptar en alguno de estos estados de excepción, en virtud de que ellas se encuentran íntimamente relacionadas con la respectiva situación de emergencia o anormalidad, la cual, por su propia naturaleza, es imprevisible. Anota que lo que objeta es que aquí no se indique cuáles son las garantías constitucionales que pueden ser afectadas por este conjunto genérico o indeterminado de medidas, y se declara partidario de seguir el mismo estilo

para todos los estados e indicar cuáles son las referidas garantías, sin perjuicio de que la ley complementaria señale qué medidas concretas puede aplicar la autoridad designada.

El señor GUZMAN piensa, no obstante preferir la fórmula propuesta por el señor Bertelsen, que si el señor Carmona y la señora Bulnes elaboraron la proposición en estudio, ello puede deberse a una dificultad en cuanto a mantener el esquema para los diferentes estados, y por eso, pregunta si no podrían considerarse explícitamente como garantías susceptibles de restringirse en el estado de emergencia todas las señaladas con relación al estado de sitio, excepto las relativas al traslado, al arresto y a la expulsión.

El señor ORTUZAR (Presidente) advierte que en el estado de emergencia, en caso de una alteración violenta del orden institucional, puede ser necesario restringir la libertad personal y no suspenderla.

La señora BULNES explica, en cuanto al fundamento de la disposición, que nació, por una parte, de una inquietud del señor Carmona a raíz de una experiencia personal en cuanto a la aplicación de los estados de emergencia y de catástrofe, y de su necesidad de aplicar en determinadas circunstancias la ley de Seguridad Interior del Estado y la letra m) del artículo 34, que salva una serie de situaciones que no pueden prever ni la Constitución ni la ley; y por otra parte, de la experiencia de ella en estudios hechos sobre la aplicación de estados de emergencia en Chile durante 40 años, en que vieron cómo se había sobrepasado la norma constitucional y la legal. Añade que ambos llegaron a la misma conclusión por caminos disímiles, y opina que toda restricción volverá a generar las mismas situaciones producidas anteriormente en los estados de catástrofe, pues se adoptarán todas las medidas y nadie sabrá de qué garantía se trata.

El señor ORTUZAR (Presidente) sugiere precisar las restricciones en el caso del estado de catástrofe, por ser el más sencillo, y estima que la disposición quedaría completa al establecer que "Por la declaración de estado de catástrofe el Presidente de la República podrá restringir la circulación de personas y el transporte de mercaderías, y las libertades de trabajo y de opinión, y podrá, asimismo, disponer requisiciones de bienes y establecer limitaciones al derecho de propiedad", complementando este texto con la atribución referente al posible ejercicio extraordinario de la administración en caso de catástrofe, pues aún restaría al Primer Mandatario la facultad de declarar el estado de sitio o el de asamblea en caso de una conmoción de gran magnitud.

El señor CARMONA cree, tocante al estado de emergencia, que es factible decir que se podrán adoptar todas las medidas que correspondan al estado de sitio, menos la detención, el traslado y la expulsión de personas del territorio.

La señora BULNES objeta la enumeración en el caso del estado de catástrofe.

El señor BERTELSEN acota que no pretende que en la Constitución se enumeren las medidas.

La señora BULNES hace presente la conveniencia de que exista la posibilidad de la generalidad de las medidas.

El señor ORTUZAR (Presidente) acota que eso sería en relación con los derechos y garantías que puedan restringirse.

El señor BERTELSEN propone ver qué derechos se limitan por el artículo 34, respecto de las zonas de emergencia.

El señor ORTUZAR (Presidente) advierte que lo único que le merece duda es si en caso de catástrofe se hace necesario limitar también el ejercicio del derecho de asociación.

—Se aprueba la proposición del señor Guzmán respecto del estado de emergencia, en el entendido de que se facultaría para adoptar todas las medidas aplicables al estado de sitio, salvo detener, trasladar y expulsar.

El señor BERTELSEN señala su preocupación por el hecho de que, ante una amenaza de ataque exterior, se liquide la libertad económica.

El señor CARMONA aclara que eso no podría ocurrir en el estado de emergencia, y manifiesta que la idea concreta, en el estado de catástrofe, es restringir las garantías que puedan aducir los funcionarios, de acuerdo con el Estatuto Administrativo, a fin de disponer de toda la Administración Pública.

El señor ORTUZAR (Presidente) acota que se trata de movilidad y de poder designar a quien se estime conveniente, con las facultades necesarias.

La señora BULNES indica que lo más importante es lo relativo a las comisiones de servicios.

El señor GUZMAN expresa que, como se está facultando al legislador para restringir estos derechos, esa restricción debe referirse a un derecho consagrado en la Constitución y no en el Estatuto Administrativo, por ejemplo.

El señor ORTUZAR (Presidente) observa que tendría que referirse a la libertad de trabajo o al derecho de asociación.

El señor CARMONA agrega que también podría ser a las bases de la organización de la Administración Pública que se establecerán en la

Constitución.

El señor ORTUZAR (Presidente) reitera que "Por la declaración del estado de catástrofe, el Presidente de la República podrá restringir la circulación de las personas y el transporte de mercaderías y las libertades de trabajo y de opinión". — expresa que él agregaría el derecho de asociación— "Podrá, asimismo, disponer requisiciones de bienes y establecer limitaciones al derecho de propiedad, y alterar las bases administrativas del país".

El señor BERTELSEN insiste en que su idea primitiva no es ésa, sino potenciar, en forma extraordinaria, a la Administración Pública, ya que los estados de excepción —de asamblea, catástrofe y emergencia— exigen que las atribuciones garantizadas constitucionalmente a ciertas autoridades o funcionarios queden suspendidas, como ocurriría en el caso de los alcaldes, porque sencillamente el jefe de la zona asumiría el mando de todos los servicios públicos de las comunas.

La señora BULNES y el señor CARMONA concuerdan en que la idea consiste en que se puedan alterar las bases de la organización administrativa del país.

El señor ORTUZAR (Presidente) especifica que la idea consistiría en que la autoridad militar pueda en un momento dado asumir, directamente o a través de los delegados que estime convenientes, la administración de la zona afectada por la catástrofe.

La señora BULNES recuerda que la facultad para disponer requisiciones de bienes o establecer limitaciones al ejercicio del derecho de propiedad se podía ejercer en el estado de catástrofe y en el caso de ataque externo. Explica que si se cambia la redacción y se incluye la disposición de la ley complementaria, no regiría la atribución para el estado de emergencia, en caso de amenaza o ataque externo.

El señor BERTELSEN manifiesta que tiene serias dudas sobre la conveniencia de otorgar esa atribución, porque los países viven en permanente tensión o ataque externo.

El señor GUZMAN advierte que es muy peligroso entregar esa facultad.

La señora BULNES especifica que su idea tendía a que se consagrara esa atribución para el caso de ataque armado, y agrega que su duda ha quedado aclarada al informársele que esa facultad rige en el estado de asamblea.

—Se aprueba el precepto propuesto por la Mesa.

El señor ORTUZAR (Presidente) indica que el proyecto contiene la siguiente

disposición, que no se ha considerado: "El Presidente de la República estará obligado a dar cuenta al Congreso de las medidas adoptadas en virtud de la declaración de los estados de emergencia y de catástrofe".

—Se aprueba la disposición.

El señor ORTUZAR (Presidente) pone en debate la norma que dice, "Las medidas que se adopten durante los estados de excepción referidos en el artículo… no podrán tener más duración que la que corresponda a la vigencia de dichos estados. En ningún caso las medidas de restricción y privación de la libertad podrán adoptarse en contra de los parlamentarios y de los jueces".

Explica, ante una consulta del señor Guzmán, que ya quedó aprobado que la declaración de estado de sitio por el Presidente de la República supone automáticamente la convocatoria del Congreso, pero no así en la declaración de los estados de emergencia y catástrofe, en los cuales se esperaría que el Congreso se reúna para darle cuenta.

El señor GUZMAN estima muy general y tal vez insuficiente la expresión "restricción y privación de la libertad".

El señor CARMONA plantea la posibilidad de especificar que las "medidas de restricción y privación de la libertad" son las de detención, traslado y expulsión.

El señor GUZMAN observa, en cuanto a la inclusión de la libertad de locomoción, que son tan pocos los parlamentarios y los jueces y tan limitado el daño que pueden hacer, que se inclinaría por su incorporación. Destaca que, además, por la vía de implantar un toque de queda a las cuatro de la tarde, podría impedirse que el Congreso sesionara.

El señor ORTUZAR (Presidente) se manifiesta contrario a establecer un precepto que, en los estados de excepción señalados en los artículos pertinentes, exima a los parlamentarios de las medidas de restricción de la libertad de locomoción, ya que ello, a su juicio, significaría un privilegio parlamentario.

El señor CARMONA señala que se trata de un privilegio parlamentario que no puede restringirse.

La señora BULNES concuerda con la opinión del señor Carmona.

El señor ORTUZAR (Presidente) opina, en cambio, que los jueces deberían quedar exentos de tal restricción.

El señor GUZMAN estima que ni a los parlamentarios ni a los jueces puede privárseles o restringírseles el derecho de reunión, la libertad de información y de opinión.

El señor BERTELSEN advierte que, de todas maneras, no podrán opinar mediante los medios de comunicación.

El señor GUZMAN replica que, en ese caso, la limitación no afecta al parlamentario, sino al medio.

El señor BERTELSEN destaca que la libertad de opinión privada no se limita nunca, porque es ilimitable.

El señor GUZMAN sugiere resolver el problema agregando una frase del tenor siguiente: "Aparte de las medidas señaladas, tampoco podrán adoptarse otras que impidan el normal funcionamiento de los' órganos del Parlamento y de la Judicatura".

El señor BERTELSEN declara su conformidad con esta idea.

El señor GUZMAN dice que su proposición, en síntesis, consiste en especificar que las "medidas de restricción y privación de la libertad" se refieren a la detención, traslado, expulsión, libertad de locomoción y entrada y salida del territorio.

El señor ORTUZAR (Presidente) reitera su preferencia por establecer la disposición en términos generales, sin entrar a precisar las medidas.

El señor GUZMAN anota que estaría de acuerdo en no señalar expresamente tales medidas en el memorándum, pero sí en el texto constitucional, a fin de evitar toda duda.

El señor BERTELSEN hace presente que, reconsiderando su opinión anterior, es mejor establecer una norma de carácter general.

El señor GUZMAN acepta entregar la aplicación de esta norma a la prudencia de los gobernantes.

—Se aprueba la disposición en los mismos términos propuestos por la Mesa.

—Igualmente, queda aprobado el siguiente precepto: "Las requisiciones que se practiquen de acuerdo con los artículos.., darán lugar a indemnizaciones en conformidad a la ley. También darán derecho a indemnización las limitaciones que se impongan al derecho de propiedad cuando importen privación de alguno de los atributos del dominio".

El señor ORTUZAR (Presidente) somete a discusión la norma siguiente: "Una ley orgánica especial regulará la aplicación de los estados de excepción y facultará al Presidente de la República para ejercer por sí o por otras autoridades la aplicación de las atribuciones conferidas".

Recuerda que la disposición que había aprobado la Comisión decía: "La ley podrá contemplar diferentes grados en los estados de sitio y de catástrofe y determinará las garantías señaladas en los artículos..., que podrán suspenderse o restringirse en cada uno de aquéllos.

"El Presidente de la República podrá señalar por sí o por medio de las autoridades que señala la ley las facultades que le confieren los artículos precedentes".

El señor GUZMAN hace presente la necesidad de aclarar en el memorándum que el precepto anterior es sin perjuicio de lo dispuesto en los estados de emergencia y de catástrofe, casos en los cuales necesariamente se opera a través de jefes militares.

En lo que respecta a los parlamentarios y jueces, indica la necesidad de añadir después de la palabra "libertad", el término "personal".

Recuerda haber planteado la necesidad de clarificar el funcionamiento de los sistemas de excepción que han previsto, y que está implícito en cierto modo en el último párrafo de la proposición de la señora Bulnes y del señor Carmona. Señala que para poner en práctica las medidas concretas que se indican en el estado de sitio, el Presidente de la República no requiere de una ley complementaria que lo autorice, pero como ahora se ha agregado una facultad para restringir determinados derechos, desea saber si el Primer Mandatario deberá necesariamente someterse a una ley complementaria de carácter orgánico que precise las limitaciones, aun cuando la ley respectiva consigne fórmulas genéricas. Considera que, en ningún caso, convendría entender que el Jefe del Estado ejercerá estas facultades mediante decretos supremos, fundados en el solo texto constitucional y que bien podría consistir en una disposición parecida al artículo 34 de la ley de Seguridad Interior del Estado. Precisa que en este caso no se trata de medidas, sino que de limitación de derechos, como, por ejemplo, suspender o restringir el derecho de reunión, la libertad de información y de opinión, y el ejercicio de la libertad de asociación, todo lo cual es diferente de un arresto o traslado de personas, materia que el Constituyente se preocupó minuciosamente de reglamentar. Destaca que la suspensión de los derechos mencionados requiere imperiosamente de una ley orgánica complementaria, la que, según tenía entendido, estaba elaborando la Comisión Redactora del Código de Seguridad Nacional.

El señor ORTUZAR (Presidente) piensa que no todas las facultades que se dan

al Ejecutivo durante los estados de excepción deben quedar entregadas a la eventualidad de la dictación de una ley complementaria, y que no habría inconveniente alguno en que aquél restringiera el derecho de reunión en el estado de sitio. Por ello, estima preferible estudiar cuáles son las libertades susceptibles de ser restringidas o suspendidas por el Gobierno en los diferentes estados, sin necesidad de contar con una ley complementaria.

El señor BERTELSEN opina que la afirmación del señor Guzmán es valedera respecto de las medidas que se aplican en forma individual, pero que no lo es en lo tocante a la libertad de locomoción, la cual puede ser ejercida directamente o por medio de una ley complementaria. En su opinión, si el Presidente de la República puede en este caso proceder de modo directo, no hay razón alguna para que no pueda hacerlo cuando se trata del derecho de reunión, el que, a su juicio, constituye en el fondo sólo otra manera de trasladarse.

El señor GUZMAN aclara que cuando se refiere a la libertad de desplazamiento, está aludiendo a los casos en que se aplica a personas determinadas.

El señor BERTELSEN pregunta qué otras medidas serían necesarias para aplicar directamente la restricción o prohibición del derecho de reunión, en circunstancias de que el Jefe del Estado contará con las respectivas atribuciones en la ley general de reuniones. Anota que, en todo caso, hay algunas que deberán ser precisadas en parte, sin llegar a los detalles.

La señora BULNES expresa sus temores de que en una ley orgánica se llegue a la definición de las medidas.

El señor GUZMAN indica que el texto constitucional debe ser respetado en su plenitud por la ley complementaria, y advierte que el fondo' de su inquietud radica en que el esquema aprobado no puede ser aplicado sin la dictación de una ley complementaria, cuya vigencia debería ser coetánea con el texto constitucional y en ningún caso posterior.

El señor BERTELSEN advierte que estos son susceptibles de operar, conforme lo establecido en el Acta Constitucional Nº 2, en el sentido de que los preceptos constitucionales obligan a todas las personas y no sólo a las autoridades; pero señala que la ley complementaria podría regular su ejercicio, por lo cual, a su entender, el legislador se apresurará a hacerlo, porque tales estados son susceptibles de operar directamente.

La señora BULNES anota que, precisamente, el texto propuesto por la Subcomisión se elaboró en la forma señalada por el señor Bertelsen, en el sentido de que las autoridades pueden aplicar directamente los estados de que

se trata, lo que no impide dictar una ley que regule su ejercicio.

El señor GUZMAN declara que la ley debe dictarse, y que comparte las aprensiones en cuanto a la inaplicabilidad de las restricciones por la no dictación de la ley. Advierte que si se pretende que la disposición constitucional opere sin ley, el texto resulta muy inapropiado, porque no contiene limitación alguna para el eventual abuso que se pudiera cometer por parte de las autoridades en virtud de esas atribuciones.

El señor BERTELSEN estima que con la ley no se van a conseguir garantías, sino que éstas provendrán de los sistemas que operen para el control, preventivo a posteriori, por parte del Ejecutivo, sobre todo porque la ley no podrá ser muy explícita. Añade que el control se podría ejercer por la vía de la "toma de razón" o por la actuación de los tribunales correspondientes.

El señor ORTUZAR (Presidente) considera elemental que la ley señale ciertos marcos dentro de los cuales puedan limitarse o restringirse tales garantías. Agrega que en lo relativo a la libertad de opinión, por ejemplo, no se podrá impedir la publicación de todos los diarios en el país, sino sólo determinadas noticias o informaciones, aun cuando constitucionalmente podría entenderse que, en virtud de la facultad constitucional de la restricción del derecho, todos los diarios podrían ser suspendidos, declarándose que el Acta Constitucional Nº 4 se promulgó de acuerdo con el espíritu señalado por el señor Guzmán en el sentido de que debería dictarse una ley complementaria, no obstante que dicha Acta no ha podido ser puesta en vigencia precisamente por no haberse dictado el cuerpo legal que la reglamenta.

Estima que en la dictación de la ley complementaria existen dos caminos por seguir: uno, que sea facultativo el dictarla —con el inconveniente de que no proceder así implica aplicar el instrumento constitucional sin limitaciones—; y dos, que sea obligatorio dictar esa ley para que pueda tener aplicación la normativa constitucional, lo que llevará al Gobierno a dictarla cuanto antes.

El señor BERTELSEN aclara que las leyes complementarias no se dictan, como lo ha demostrado la experiencia con lo ocurrido con las Constituciones de 1833 y 1925, ya que el texto de ambas exigió la dictación de varias leyes complementarias y sólo se cumplió con algunas, dejándose de cumplir otras, como las relativas a las asambleas provinciales y a las indemnizaciones por errores judiciales. Añade que, por esta razón se declara por principio, contrario a condicionar la aplicación de un precepto constitucional a la elaboración de una ley complementaria, salvo el caso de que la Constitución siente el principio, como sucede con la Ley Electoral. Estima que, por tal razón, debe seguirse el camino insinuado antes por él, en el sentido de que, en principio, las disposiciones constitucionales son aplicables y la ley puede regular el

ejercicio de la norma suprema, con lo cual se fuerza al legislador a que lo haga con prontitud.

El señor ORTUZAR (Presidente) sugiere, como solución intermedia, la existencia de algunas medidas que pueda decretar el Presidente de la República —por ejemplo, las relacionadas con la restricción de la libertad personal y, aun, del derecho de reunión—, y que tocante a las demás sea preciso ajustarse a los términos de la ley complementaria.

El señor GUZMAN participa de esa solución por estimarla congruente con la novedad que se está introduciendo en el esquema tradicional del constitucionalismo chileno en esta materia.

Tal como al señor Bertelsen, le parece inconveniente condicionar la aplicación de los preceptos constitucionales a la dictación de leyes complementarias y hace resaltar que resolver esta dificultad impone la exigencia de elaborar la norma de la Carta Fundamental en términos que le permitan bastarse a sí misma. Añade que, sin embargo, todo el esquema trabajado en materia de regímenes de emergencia esta fundado en el presupuesto conceptual de que se aplique mediante leyes.

El señor BERTELSEN rechaza ese predicamento.

La señora BULNES aclara que el texto en estudio se elaboró sobre la base de poder aplicarlo directamente, pero, a su juicio, el argumento que se ha dado es fuerte, y concluye sosteniendo que por eso se colocó la disposición final.

El señor GUZMAN acepta el artículo final, con la salvedad de que en los estados de emergencia y de catástrofe, las facultades deben ejercerse a través de jefes militares, pero destaca que la proposición del señor Carmona y de la señora Bulnes es muy categórica en cuanto a hacer de la ley orgánica un requisito necesario. Considera correcto, basado en el texto de esa proposición, exigir la dictación de la ley, y pide no engañarse sobre el particular, puesto que, de formularse esta exigencia, la ley será dictada por el actual Gobierno, y que, en caso contrario, su dictación jamás se producirá, pues las Administraciones venideras pueden no tener, para dictar las leyes, la expedición de la que hoy día conduce al país.

El señor BERTELSEN sostiene que si en un momento de demagogia se deroga la ley, ésta jamás podrá dictarse, como sucedió con la Ley de Defensa de la Democracia.

El señor GUZMAN cree que sería preciso dar al texto legal correspondiente el carácter de ley orgánica constitucional, exigiendo para la dictación un quórum

calificado, y, ante la inquietud del señor Bertelsen, afirma que también es factible derogar la norma constitucional.

El señor BERTELSEN discrepa de los señores Ortúzar y Guzmán en el siguiente aspecto, cual es que en los últimos veinte años el Derecho Constitucional chileno, incluidas las Actas Constitucionales, se ha elaborado a base de que debe dejarse "amarrado" todo o casi todo, lo que en su concepto no es eficaz para la democracia, y añade que él Confía mas en las fórmulas generales, que permiten la adecuación. Destaca que en el caso de las expropiaciones, donde hay un sistema muy complejo, podría seguirse el modelo norteamericano, que establece que nadie puede ser privado de la propiedad sin el debido procedimiento jurídico, correspondiendo a los tribunales determinar cuál es éste.

Estima, en lo concerniente a la materia en estudio, que, o hay un sistema de control que limite al Presidente de la República y opere efectivamente, o todas las "amarras" constitucionales y legales que se desee establecer, como ya sucedió en el pasado, fracasarán.

El señor ORTUZAR (Presidente) pregunta al señor Bertelsen si, de facultar la disposición constitucional al Primer Mandatario para suspender las libertades de trabajo y de opinión, podría consagrarse un sistema de control que le impidiera incurrir en demasías y cómo sería factible estructurarlo de modo que limitara dicha facultad.

El señor BERTELSEN responde haciendo mención del recurso por exceso o por desviación del poder.

El señor GUZMAN considera que, dada la mentalidad de los tribunales chilenos, un sistema como el indicado por el señor Bertelsen sería muy complejo y de difícil funcionamiento.

Hace notar que la ley complementaria tiene la virtud de establecer el marco de acción del gobernante, y añade que se está aludiendo, no a algo teórico, sino a una actualización de la Ley de Seguridad Interior del Estado, que se dictó precisamente para determinar ese marco.

Se declara partidario de suspender aquí el debate, por tratarse de un problema que deberá resolverse al redactar la Constitución definitiva, y siempre que no se haya dictado la ley, pues de lo contrario la discusión será estéril, y concluye advirtiendo que su propósito es el de incentivar a la Comisión a la dictación de la ley.

El señor BERTELSEN destaca que quiere salvar la situación provocada por un

eventual congreso demagógico que derogue la ley.

La señora BULNES expresa, haciendo mención de la confianza de los señores Ortúzar y Guzmán en que la ley se dictará de todos modos, que al respecto sólo se tiene la experiencia de que han pasado dos años y aún no se dicta la ley atinente al Acta Constitucional Nº 4.

El señor ORTUZAR (Presidente) explica que esa confianza nace del hecho cierto de que al no dictarse la ley no podrá aplicarse la norma constitucional.

La señora BULNES cree que si el Acta Constitucional Nº 4 no ha podido ponerse en práctica ahora, con un órgano legislativo, ello jamás se logrará.

El señor ORTUZAR (Presidente) insiste en la solución intermedia que sugirió anteriormente.

El señor BERTELSEN estima que, de aceptarse, seguirá vigente la ley Nº 12.927.

El señor GUZMAN opina que en tal caso la Junta de Gobierno advertirá la necesidad de dictar la ley.

La señora BULNES no lo considera .así.

El señor GUZMAN explica que si no lo ha advertido hasta ahora es porque no lo ha precisado, ya que tiene vigente el régimen constitucional anterior. Añade que, de entrar en vigencia el Acta Constitucional Nº 4, aunque sea tal como está, requerirá la ley complementaria, necesidad que se hará más imperiosa si se pone en vigor el texto constitucional que se está proponiendo, y piensa que requerir la dictación de la ley es incentivo para que lo haga este Gobierno, y, al mismo tiempo, da solidez a cuanto ha hecho la Comisión en este sentido; de lo contrario, estima que, este organismo será objeto de las críticas más justificadas.

EJ señor BERTELSEN aclara que la ley dará ciertas pautas, tal corno lo hizo el artículo 34 de la Ley de Seguridad Interior del Estado, y siempre deberá contener un régimen muy genérico, por lo que opina que, o hay detrás de todo un control eficaz, o pueden venir las arbitrariedades.

El señor GUZMAN propone, por tratarse de un punto específico, consultar la opinión del señor Carmona, que está ausente.

—Se acuerda tomar una resolución sobre el tema en la sesión de la tarde, a fin de conocer el punto de vista del señor Carmona.

El señor GUZMÁN recuerda que cuando se discutieron el texto actual del Nº 3 del artículo 1º del Acta Constitucional Nº 3 y la proposición del señor Silva Bascuñán de introducir el derecho a la defensa jurídica, en el sentido de que autoridad o individuo alguno podrían impedir, restringir o perturbar la debida intervención del letrado en caso de haber sido requerida, manifestó su inquietud respecto de si ello podría considerarse en oposición con las disposiciones penales sobre incomunicación. Piensa que es indispensable, sin embargo, ante las referencias a la legislación europea que prohíbe a los terroristas entrevistarse con sus abogados, porque estos últimos sirven de enlace con sus compañeros en libertad consagrar un precepto que suspenda este derecho en los estados de emergencia o, cualquiera que sea el estado, respecto de determinados delitos, ya que le parece insuficiente al efecto el hablar de la "debida" intervención del letrado.

El señor ORTUZAR (Presidente) sugiere hacer una referencia a la ley.

El señor GUZMAN opina que ésa sería la solución, rigiendo las restricciones en las situaciones de emergencia o en los casos de delitos de terrorismo o de violencia política grave.

El señor BERTELSEN considera que, una vez más, se manifiesta la profunda discrepancia que él tiene con los demás integrantes de la Comisión, por lo que se abstendrá de tomar parte en el debate. Piensa que, sin necesidad de "amarrar" todo en la Carta Fundamental, el término "debida intervención" permite la flexibilidad suficiente y el control de una posible ley inconstitucional que limite indebidamente el derecho de defensa, y opina que, de otro modo, un texto legal podría hacer lo que quisiera y que en este caso, en cambio, el órgano contralor determinará si aquél se excede.

La señora BULNES propone que el tema en estudio y el que se encargó a ella y al señor Guzmán respecto de la libertad de opinión, sean tratados en una sesión en la que, además, puedan formularse observaciones respecto de ciertos problemas de las Actas Constitucionales.

El señor GUZMÁN prefiere, por razones de procedimiento, la fámula de expresar puntos de vista a propósito de las materias que se están debatiendo, a fin de no efectuar análisis posteriores que pueden conducir a temas muy diversos.

Dice que el artículo 13 del Acta Constitucional Nº 4, por otra parte, dispone que el plazo de cuarenta y ocho horas para poner a una persona a disposición del juez puede extenderse hasta diez días en los períodos de emergencia, y opina que el término máximo tiene que ser de cinco días, y que una norma semejante, en todo caso, corresponde consagrarla en el capítulo respectivo.

El señor BERTELSEN concuerda con la señora Bulnes en el sentido de destinar dos sesiones al análisis de las observaciones que formulen los miembros de la Comisión sobre las Actas, Constitucionales.

El señor ORTUZAR (Presidente) advierte que se trata de disposiciones aprobadas y que no puede comenzarse nuevamente su estudio en detalle.

El señor BERTELSEN observa que sólo se trata de aportar ideas para la nueva Carta Fundamental y no de ocuparse inmediatamente en la redacción definitiva.

El señor ORTUZAR (Presidente) coincide en que ciertas materias podrían ser objeto de algunas opiniones.

El señor GUZMÁN acepta la idea de plantear indicaciones, pero considera que, por razones de método intelectual, es mejor tratarlas respecto de cada tema que se discuta, e insiste en su proposición de resolver de inmediato, sin embargo, lo relativo al plazo máximo de cinco días.

—Se acuerda continuar el estudio de las diversas materias en la sesión de la tarde del mismo día, con la presencia del señor Carmona.

—Se levanta la sesión.

ENRIQUE ORTUZAR ESCOBAR
Presidente.

RAFAEL EYZAGUIRRE ECHEVERRIA
Secretario.