

DJG
1978

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. 2108
- 2.— El Congreso Nacional; composición; atribuciones; inhabilidades; incompatibilidades; incapacidades; fuero e inviolabilidad parlamentaria; remuneraciones. 2110

Sesión 346ª, celebrada en miércoles 5 de abril de 1978.

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 co-

mo 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 segu-

ridad 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 éste 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 N° 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 visualizado 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, y 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 elevarla más, por la misma razón de no dar la impresión de que se desea estructurar una gerontocracia.

Añade que tanto el señor Ortúzar como 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 reforzarlas, 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 artículo 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 N° 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 GUZMAN 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 Díez, en la actualidad tiene consagración legislativa, al menos en lo concerniente a los directores.

Dice que son partidarios de mantener el inciso segundo del 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 de 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 1º del Nº 4 del artículo 44 y en los incisos 2º y 3º del artículo 45. siempre que la Corte Suprema haya declarado su inconstitucionalidad, de acuerdo con lo prescrito en el inciso 4º 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 2º, 4º, 5º y 6º 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 2º 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, ojalá 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 facultaba 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 de 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 pueda injuriar o calumniar a un parti-

cular 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

SESION 389, CELEBRADA EN MIERCOLES 3 DE ABRIL DE 1973 215

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 si lo 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 cual 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 presente, 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 GORFO 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 N° 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 jurisprudencias, 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 N° 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 N° 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 objeto 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 inhabilitación 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.