

REPUBLICA DE CHILE



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

SESION 389ª, CELEBRADA EN MARTES 27 DE JUNIO DE 1978

— La Comisión continúa el estudio de la preceptiva constitucional sobre el Orden Público Económico.

Se aboca, asimismo, al estudio de los preceptos relativos a los quórum parlamentarios. 2924

Sesión 389ª, celebrada en martes 27 de junio 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, 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

Preceptiva constitucional sobre Orden Público Económico.

Se acuerda incorporar entre las Garantías Constitucionales, inmediatamente antes de la libertad para adquirir el dominio y del derecho de propiedad, la norma siguiente: "La libre iniciativa privada para desarrollar cualquier actividad económica sin más limitaciones que las que establezca la Constitución y siempre que no sean contrarias al interés nacional y una ley lo declare así. Sin embargo, podrá el Estado desarrollar actividades empresariales o participar en ellas cuando una ley así lo autorice, la que requerirá de un quórum especial".

NORMATIVA CONSTITUCIONAL RELATIVA A QUORUM PARLAMENTARIOS

El señor GUZMAN solicita resolver el problema relativo a exigir dos tercios de los miembros presentes o la mayoría de los miembros en ejercicio de ambas Cámaras para aprobar una ley común.

El señor BERTELSEN dice que tal sugerencia se relaciona con la suya, puesto que si el quórum para sesionar es la mayoría de los miembros en ejercicio, necesariamente los dos tercios de los presentes constituye una mayoría calificada de mucho mayor entidad que dos tercios de cualquier número de miembros presentes. A su modo de ver, cincuenta miembros presentes no deben legislar ni siquiera sobre la ley más simple, porque no son representativos.

El señor ORTUZAR (Presidente) dice que, de aceptarse como norma general la idea del señor Bertelsen, en el sentido de que las leyes deben ser expresión de la mayoría de los Diputados y Senadores en ejercicio, sólo cabría considerar como quórum especial a dos tercios de los Diputados y Senadores en ejercicio.

El señor GUZMAN replica que ello no es así, porque lo que el señor Bertelsen sugiere es que el quórum para sesionar sea el de la mayoría absoluta de los miembros en ejercicio, que no es lo mismo que exigir que una ley sea aprobada por la mayoría de los Diputados y Senadores en ejercicio.

Reitera que su proposición consiste en exigir, para el despacho de leyes comunes, dos tercios de los miembros presentes en los casos

en que se requiera un quórum calificado que deba concurrir en ambas ramas del Congreso, sin perjuicio de incorporar una norma adicional relativa al quórum para sesionar. Añade que cuando se necesite un quórum especial de dos tercios en ambas Cámaras para aprobar una ley, el quórum mínimo para sesionar corresponderá a la mayoría absoluta de los miembros en ejercicio, lo que, a su vez, implica que dos tercios, en la Cámara de Diputados, correspondan a 51 ó 52 miembros a lo menos.

El señor CARMONA estima que el análisis de esta materia debe iniciarse determinando si la Constitución exigirá quórum especial para sesionar tanto en la Cámara de Diputados como en el Senado. Se manifiesta partidario de establecer una norma general de ese tipo, a fin de evitar el espectáculo de sesiones con escasísima concurrencia de Diputados o de Senadores, lo que en nada contribuye al prestigio del régimen del Parlamento. A su juicio, existen dos modos para obtener ese objetivo: que el monto de la dieta a cancelar corresponda al número de sesiones al cual se concurrió, o exigir un quórum determinado para empezar la sesión.

Ante una acotación del señor Ortúzar, estima indispensable que el quórum para sesionar supere a la cuarta parte de los Diputados y a la tercera parte de los Senadores, respectivamente, lo que se lograría con un quórum de la mayoría de los miembros en ejercicio.

El señor GUZMAN recuerda que, cuando propuso esta idea, se la impugnó diciendo que era un quórum exageradamente alto; que una minoría del Congreso podría boicotear sistemáticamente las sesiones; y que a la mayoría le resultaría difícil reunir ese quórum, sobre todo si tal mayoría fuese estrecha.

El señor CARMONA aduce que ello no es un problema constitucional, sino político, y que como tal debe resolverse: los parlamentarios que pretendan provocar situaciones de ese tipo caerán en el descrédito, y, además el Presidente de la República tendría motivos suficientes para proceder a la disolución de la Cámara de Diputados. Insiste en preferir la mayoría absoluta de los miembros en ejercicio como quórum para sesionar, lo que implica, como norma general, un quórum especial de dos tercios de los miembros presentes.

El señor ORTUZAR (Presidente) consulta cuál es el criterio que tienen otras Constituciones, porque piensa que han resuelto el problema sin exigir la mayoría de Diputados y Senadores en ejercicio. Opina que la solución consiste en subir el quórum, tal como propone el señor Carmona, y disponer que la dieta se pagará de acuerdo con la asistencia a las sesiones, con lo que se logrará una solución sin crear una dificultad política. Teme que en el futuro pueda existir una minoría de peso que, ante la circunstancia de que algunos Parlamentarios no puedan asistir a la discusión de un asunto importante, impidan alcanzar el número necesario para sesionar.

El señor BERTELSEN informa que, en Gran Bretaña, la Cámara de los Comunes funciona normalmente con casi la totalidad de sus miembros, a pesar de que son 650. Agrega que la situación es distinta en el caso de la Cámara de los Lores, porque se trata de integrantes hereditarios, muchos de los cuales no van jamás a las reuniones.

La señora BULNES declara que la práctica parlamentaria chilena tiene más valor para estos efectos que lo que señalan los textos constitucionales. Advierte que la realidad continuará imponiéndose y que es importante consagrar una norma que contenga el principio de la asistencia, a fin de evitar las componendas para no concurrir.

Un factor que también incide, a su juicio, es la idiosincrasia de los pueblos, ya que en este país los Parlamentarios no sienten la obligación de ir a sesión por el hecho de haber sido elegidos. Por estas razones, se declara partidaria de la sugerencia del señor Carmona.

El señor CARMONA hace presente que las Constituciones francesa y alemana se remiten a la ley o al reglamento de las Cámaras en este punto, al igual que lo que ocurría en Chile.

Sostiene que será imposible el éxito de la idea de pagar la dieta según el número de sesiones a las cuales asistan, de acuerdo con lo que le indica su experiencia, porque se considera presente a quien entra a la Sala aunque se retire un momento después.

Afirma que la Constitución debe imponer una obligación a este respecto, porque es lo mínimo que puede pedirse a quien desea ser Diputado o Senador, y que la opinión pública debe conocer la causa por la que fracasan las sesiones, lo que significaría un gran desprestigio para el Congreso. Agrega que el quórum tiene que ser de la mayoría absoluta en ejercicio, tanto en el Senado como en la Cámara, y que se rebajaría si surgen problemas, por ejemplo, de enfermedad o de viaje.

El señor ORTUZAR (Presidente) opina que la proposición, en principio, es inobjetable.

El señor GUZMAN, remitiéndose a lo que manifestó cuando se debatió el tema, apoya la idea del señor Carmona, porque ningún cuerpo colegiado del país sesiona con un quórum inferior al mencionado y porque queda bien claro que no se tomará en cuenta al Parlamentario que no esté en ejercicio por alguna razón de fuerza mayor. Dice que serían necesarios dos tercios de los presentes en el caso particular de algunas leyes comunes y que después se estudiarán las exigencias que se establecerían para las leyes orgánicas constitucionales.

El señor CARMONA piensa que la solución más simple sería la de requerir dos tercios de los presentes cuando se trata de quórum especiales.

El señor GUZMAN cree que ésa podría ser la norma aplicable a las leyes constitucionales, a fin de que vote a favor la mayoría absoluta de los miembros en ejercicio, con lo que concurriría un doble quórum.

El señor ORTUZAR (Presidente) observa que el problema quedaría resuelto con lo que señaló el señor Carmona en el sentido de que el Reglamento definiría lo que se entiende por "parlamentario en ejercicio", excluyendo a los afectados por alguna razón de fuerza mayor.

El señor GUZMAN destaca la conveniencia de mantener los términos de la Constitución en lo relativo a entrar en sesión y adoptar acuerdos.

—Se aprueba.

El señor ORTUZAR (Presidente) somete a debate la segunda proposición tendiente a establecer el quórum de dos tercios para la aprobación de leyes comunes.

El señor BERTELSEN cree que ese quórum puede constituir una exigencia mayor que la existente para la aprobación de una reforma constitucional, que es de tres quintos, lo cual le parece absurdo. Piensa, por eso, que estableciendo el quórum de dos tercios de los miembros en ejercicio para aprobar una reforma constitucional se soluciona la dificultad.

El señor GUZMAN afirma que el doble quórum es un requisito adicional necesario para las leyes orgánicas constitucionales, y que los dos tercios de los miembros presentes, además, deben constituir mayoría de los miembros en ejercicio. Reconoce que en algunos casos representará una exigencia mayor que la establecida para una reforma constitucional, pero cree que ello tiene su compensación, pues en otros se requerirá de un número menor.

El señor CARMONA estima preferible remitirse a las situaciones de hecho que se producirían en la Cámara de Diputados con una conformación de ciento cincuenta miembros. Afirma que, en el caso de la ley común, teóricamente ésta podría ser votada por 39 Diputados con un quórum de 76; en el caso de la ley orgánica, donde rige el quórum de mayoría de miembros en ejercicio, se requerirían 76, y de exigirse los dos tercios, se necesitarían 101; en el caso de una reforma constitucional, se requerirían 101 en un quórum de 150 miembros.

El señor LARRAIN (Prosecretario) sostiene que, en la práctica, no se producirá el quórum necesario para sesionar, que sería el de la mayoría absoluta de miembros en ejercicio, pues bastaría que hubiera una corriente mayoritaria para que no se produjera.

La señora BULNES teme que muchas disposiciones dejadas a la ley para su reglamentación no pasarán de ser textos programáticos, pues nunca se reunirán los quórum establecidos, y cree que la que ahora se analiza es una de esas materias.

El señor CARMONA piensa que en el futuro será distinta la situación si se establece el sistema de mayorías, y que no se producirá la situación vivida por el Parlamento según el sistema proporcional, ya que, si la mayoría existente en un momento determinado no concurre al Parlamento, significará que el régimen democrático no funciona como consecuencia de una falla estructural del sistema, razón por la cual cree indispensable agregar una sanción de tipo pecuniario para los parlamentarios que no asistan a las sesiones.

La señora BULNES concuerda, en principio, con exigir la mayoría en ejercicio para entrar a sesionar, no obstante temer que se fije un quórum muy alto tanto para las reformas constitucionales como para las leyes comunes.

El señor LORCA, basado en su experiencia parlamentaria, considera que dicho quórum es alto.

El señor ORTUZAR (Presidente) advierte que el Reglamento definiría qué se entiende por Diputados y Senadores en ejercicio, ex-

cluiría a los enfermos o a quienes por una u otra causa de fuerza mayor no pudieran concurrir, y fijaría fuertes multas a quienes no concurren a las sesiones.

El señor LORCA reconoce que el quórum establecido por la Constitución de 1925 era bajo, pero opina que resulta exagerado exigir la mayoría en ejercicio.

El señor CARMONA sostiene que el hecho de que 39 Diputados pudieran imponer al país una ley, fue lo que provocó entre otras razones, el desprestigio del Parlamento.

El señor LORCA cree que el problema puede resolverse exigiendo un quórum especial para la votación de las leyes comunes.

El señor CARMONA pregunta por qué los Parlamentarios son los únicos liberados de cumplir funciones por las cuales reciben remuneración, en circunstancias de que los jueces, los Ministros de la Corte Suprema y los Ministros de Estado deben concurrir a sus respectivos lugares de trabajo. Añade que los culpables de tal situación fueron los partidos políticos, los cuales imponían a sus respectivos parlamentarios diversas tareas de carácter sindical, de relaciones públicas y visitas a las provincias. Estima que, si se está creando otro concepto de la función parlamentaria, debe ponerse término a dichas prácticas y establecerse las exigencias sugeridas.

El señor ORTUZAR (Presidente) propone fijar como causal de cesación en el cargo la no concurrencia a sesiones sin motivos justificados.

La señora BULNES señala que, doctrinariamente, los Parlamentarios no tenían obligaciones de asistencia porque siempre se los consideró gobernantes; pero que, a partir de cierta época, fueron adquiriendo todos los beneficios propios de los funcionarios, como remuneración y previsión, sin las obligaciones de aquéllos.

El señor BERTELSEN dice que, aun cuando la discusión del tema pueda parecer secundaria, se trata de una de las materias más importantes de la Constitución, porque en definitiva implica la existencia y funcionamiento de un órgano.

Señala que, como uno de los vicios del régimen constitucional chileno precisamente fue el escaso quórum requerido para las sesiones del Parlamento, el asunto en debate debe ser enfocado desde la más alta perspectiva, porque la función parlamentaria —primordialmente es la de legislar— debe cumplirse conforme a la manera cómo se organiza constitucionalmente la labor legislativa. A su juicio, resulta contradictorio el hecho de que personas con obligación de cargo estén eximidas por la propia Carta Fundamental de cumplir sus responsabilidades, lo que, en su opinión, y por oponerse al sistema democrático, no sucede en ningún organismo colegiado, pues una minoría no puede estar autorizada para legislar. Añade que la Constitución no podría, en el caso de una autoridad unipersonal, autorizarla para que concurren en ciertas oportunidades a su despacho, ya que, de suceder así, se la destituiría por notable abandono de sus deberes.

Estima que es deber de la Comisión subsanar esos errores graves en que incurrió el funcionamiento del régimen constitucional anterior,

y reitera que la materia en debate no implica modificaciones pequeñas, sino enmiendas de fondo.

A su juicio, si debido al quórum que se establezca no se realizan sesiones del Congreso, ello significaría que los Parlamentarios no quieren hacerlo y, por lo tanto, que no haya ley, con las consecuencias políticas correspondientes: repudio de la ciudadanía; disolución del Congreso por parte del Presidente de la República, etcétera.

El señor CARMONA hace presente que la Comisión está estudiando un nuevo régimen constitucional y otra estructura política del país —no en balde ocurrió el 11 de Septiembre de 1973—, y que si se quiere un régimen democrático correcto, debe ponerse en funcionamiento el sistema de las mayorías, y no el de las minorías, en todas las instituciones y organismos de la nación, sistema que ha de ser diametralmente distinto de lo preceptuado por la Constitución del 25, torciéndole la nariz a la democracia. Añade que ello se hace más necesario si existe el deseo de despolitizar las organizaciones sindicales y regionales, dándoles una expresión diferente de la que implica la simple manifestación electoral y de los partidos políticos. Señala que, con ese objeto, es menester enseñar a los Parlamentarios a cumplir, primero, la misión determinada por la Carta Fundamental, y después, las funciones que les encomienden los partidos políticos, porque de lo contrario se corre el riesgo de restablecer la dictadura partidista, sin plena vigencia del sistema democrático en el país, ya que los Parlamentarios se dedicarían a labores de proselitismo en los sindicatos, en las organizaciones regionales o en los organismos intermedios.

Estima que todo lo anterior constituye una de las grandes transformaciones que deben hacerse, con el objeto de establecer una estructura institucional distinta de la que tuvo el país en el pasado.

El señor LORCA dice compartir las observaciones formuladas, porque efectivamente existió el vicio denunciado, al cual debe ponerse término. Agrega que, aun cuando parezca un tanto extraño en quienes tuvieron experiencia parlamentaria, como es su caso, no puede dejarse de reconocer que antes de 1973 Chile vivió un régimen de demagogia parlamentaria.

Estima difícil cumplir a cabalidad normas muy rígidas respecto de la nueva función parlamentaria, aun cuando éstas estén destinadas específicamente a la labor de legislar, y concuerda en la necesidad de que para esta última se fijen quórum especiales, exigencias que no deberían existir respecto de otras labores de los congresales, como es la de fiscalizar, por ejemplo.

Participa de la idea de que los Parlamentarios estaban afectos en parte al régimen de los empleados públicos, a pesar de que sus actividades fueron esencialmente distintas.

El señor CARMONA expresa su acuerdo con la necesidad de establecer excepciones que faciliten la función de fiscalización, la cual puede corresponder más a la minoría que a la mayoría.

El señor GUZMAN, a la luz de los argumentos dados en el debate, propone establecer los siguientes quórum:

Para entrar en sesión, mantener los ya aprobados —un cuarto de los miembros en ejercicio para la Cámara de Diputados y un tercio de los mismos para el Senado—, en virtud de las razones expresadas por el señor Lorca, que pueden ser válidas para diversos tipos de sesión o partes de la misma.

Para la aprobación de la ley común, el de la mayoría de los miembros presentes de cada Cámara, siempre que no sea inferior a un tercio de los miembros en ejercicio de la misma, lo cual se traduce, en el caso de la Cámara de Diputados, en la exigencia mínima de cincuenta votos favorables a un precepto legal.

Para la aprobación de las leyes que requieran quórum especial, el de los tres quintos de los miembros presentes de ambas Cámaras, que equivale al sesenta por ciento de los mismos y es, por tanto, más natural y más fácil de calcular que el de los dos tercios.

Para la aprobación de las leyes orgánicas constitucionales, el de los tres quintos de los miembros presentes en cada Cámara, con tal que represente, a lo menos, la mayoría de los miembros en ejercicio de la misma, exigencia mínima que, en el caso de la Cámara de Diputados, corresponde a setenta y seis votos.

Para la aprobación de las reformas constitucionales, mantener el quórum, ya aprobado, de los tres quintos de los miembros en ejercicio de ambas Cámaras, equivalente a noventa Diputados y veintisiete Senadores.

Arguye que el sistema antedicho, aparte armonizar todos los criterios expuestos en el transcurso del debate, es moderado, muy simple y bastante lógico, como que la exigencia aumenta a medida que se acentúa la importancia de las normas respectivas.

El señor ORTUZAR (Presidente) manifiesta que hay un solo punto en el cual discrepa de la proposición del señor Guzmán. Se trata, explica, de que, si se está creando una nueva institucionalidad, no puede partirse de la base de que un congresal no cumpla con sus obligaciones.

El señor GUZMAN aduce que no se trata de favorecer el incumplimiento de obligaciones, sino de que, en la medida en que se exijan quórum muy altos, resultará muy fácil para la minoría, en cuerpos de naturaleza política, retirarse de la Sala y colocar a la mayoría, que puede ser estrecha, en la imposibilidad de aprobar una norma. Estima conveniente facilitar el funcionamiento del Congreso hasta un límite razonable, lo cual, a su juicio, se logra con su proposición, que estima más exigente que la del señor Carmona, ya que ésta permite la aprobación de un precepto con treinta y nueve votos a favor —y no cincuenta— en la Cámara de Diputados.

El señor ORTUZAR (Presidente) insiste en que, establecidos incluso los "deberes constitucionales", le resulta fuerte admitir que la Cámara de Diputados pueda funcionar con un cuarto de sus miembros y el Senado con un tercio de los suyos.

El señor BERTELSEN conviene en que las razones invocadas por el señor Lorca son convincentes en el sentido de que la Cámara de Diputados pueda fiscalizar con un número inferior a la mayoría de sus

miembros en ejercicio. En cambio, no considera admisible que la legislación —la cual consiste en imponer, coactivamente, reglas de conducta a la población del país— no sea realmente la expresión de la voluntad mayoritaria de la ciudadanía. Lo contrario, expresa, significaría que Chile no puede tener un régimen de gobierno democrático representativo.

El señor ORTUZAR (Presidente) se inclina por aceptar la proposición del señor Carmona, que encuentra fundada en muy buenas razones, pero siempre que vaya acompañada de sanciones para quien no cumpla sus deberes constitucionales.

Sugiere establecer como sanción por abandono de deberes, la cesación en el cargo de los Diputados y Senadores que no cumplan sus obligaciones, y entregar la resolución de este problema al Tribunal Constitucional.

El señor CARMONA propone que, para entrar en sesión o adoptar acuerdos sobre fiscalización, la Cámara de Diputados necesite un tercio de sus miembros en ejercicio, y el Senado la mayoría absoluta, porque no es cámara fiscalizadora sino revisora y consultiva y debe resolver los asuntos por mayoría. Agrega que para adoptar acuerdos que signifiquen la aprobación de proyectos de ley o de tratados, la Cámara necesitaría la mayoría de la mayoría de los Diputados en ejercicio; o sea, quórum de 76 y votación mínima de 39. Para las leyes especiales, las leyes orgánicas, precisaría la mayoría de los miembros en ejercicio, es decir, 76 votos mínimos; y para las reformas constitucionales, los tres quintos de los miembros en ejercicio, o sea, 90 votos.

El señor ORTUZAR (Presidente) dice que, como parte del Senado se generará de una manera distinta, es de suponer que los designados y los por derecho propio concurrirán regularmente a sesiones, aparte de que los Senadores son nacionales, como lo acota el señor Guzmán, y no tienen que ir a las zonas.

El señor GUZMAN advierte que en la proposición del señor Carmona se exige el voto favorable de la mayoría de los miembros en ejercicio, por lo cual, si hubiera cien Parlamentarios en la Sala y 26 en contra y estos 26 se retiraran, dejarían a la Cámara sin quórum de votación.

El señor CARMONA indica que acepta que haya 39 votos favorables para la aprobación de las leyes corrientes, o sea, la mayoría de la mayoría absoluta de los miembros presentes.

El señor GUZMAN afirma que esa mayoría debería ser equivalente a por lo menos un tercio de los miembros en ejercicio, ya que, en esa forma, todo precepto legal, para ser despachado, tendría que contar con el voto favorable de un mínimo de 50 Diputados.

El señor CARMONA coincide en que esa norma es más simple, por lo cual la acepta.

El señor GUZMAN plantea, a continuación, el problema de las leyes comunes que requieren quórum especiales en ambas Cámaras, pero que no son leyes orgánicas constitucionales, y se declara partidario de establecer para ellas un quórum uniforme de los tres quintos de los miembros presentes.

El señor BERTELSEN estima lógica la proposición del señor Guzmán en los tres primeros casos, pero no en el que acaba de señalar, donde cambia la expresión "en ejercicio" por "presentes".

El señor GUZMAN precisa que ya la Comisión está de acuerdo en que el quórum para aprobar leyes comunes no sea inferior al tercio de los miembros en ejercicio y, en las leyes que requieran de quórum especial, tres quintos de los miembros presentes, el que no podrá ser inferior al tercio de los miembros en ejercicio.

El señor ORTUZAR (Presidente) formula la siguiente proposición: ley común, mayoría de los miembros presentes que deberá equivaler por lo menos a un tercio de los miembros en ejercicio (50 votos); ley respecto de la cual la Constitución exija quórum especial, mayoría absoluta de Diputados y Senadores en ejercicio (76 votos); ley orgánica constitucional, tres quintos de los Diputados y Senadores en ejercicio (90 votos) y reforma constitucional, dos tercios de los Diputados y Senadores en ejercicio (100 votos).

El señor GUZMAN pregunta si acaso resultaría muy incongruente exigir tres quintos de los miembros en ejercicio como quórum para aprobar leyes orgánicas constitucionales y reformas constitucionales, evitando la presentación, difícil de aceptar, de un quórum excesivamente elevado (dos tercios de los miembros en ejercicio) para aprobar las reformas constitucionales, no obstante que reconoce que, en este caso, existe un paliativo: el Presidente de la República puede llamar, por su sola voluntad, a un plebiscito y, si cuenta con la mayoría del pueblo, de imponer una enmienda constitucional que el Congreso rechace.

El señor ORTUZAR (Presidente) dice que la reforma constitucional y la ley orgánica constitucional no se hallan en un mismo nivel de importancia, y tanto es así que, en el primer caso, la aprobación se realiza en Congreso Pleno, y en el segundo, separadamente en ambas Cámaras, lo que a su modo de ver implica también quórum distintos.

El señor GUZMAN se allana, en esta materia, a aceptar lo que la Comisión acuerde.

El señor BERTELSEN cita los ejemplos de las Constituciones de Italia y de Estados Unidos, donde las enmiendas constitucionales requieren de altos quórum y de otras exigencias. Recuerda que en Chile hasta la década de 1960 las reformas de la Carta Fundamental se aprobaron con altísimas mayorías, superiores a los dos tercios de los miembros en ejercicio.

—Se aprueba, sobre los quórum, la siguiente norma: leyes comunes, mayoría de los miembros presentes equivalente, por lo menos, a un tercio de los miembros en ejercicio; leyes que requieren quórum especial, mayoría absoluta de los Diputados y Senadores en ejercicio; leyes orgánicas constitucionales, tres quintos de los Diputados y Senadores en ejercicio, y reformas constitucionales, dos tercios de los miembros en ejercicio.

El señor GUZMAN se declara partidario de mantener, tratándose de la celebración de sesiones, los quórum de un tercio para el Senado y de un cuarto para la Cámara que se habían aprobado.

El señor ORTUZAR (Presidente) advierte que, entonces, habrá exigencias diferentes para sesionar en cada una de las ramas del Congreso.

El señor BERTELSEN observa que los Senadores no cumplirán funciones fiscalizadoras, aunque sí prestarán su acuerdo en materias de importancia.

El señor GUZMAN destaca la conveniencia de un quórum de un tercio de los miembros para sesionar.

El señor BERTELSEN inquiriere si ello se refiere sólo a las funciones consultivas.

El señor GUZMAN aclara que se trata de todas las que competen a esa rama del Congreso.

El señor BERTELSEN dice que no concibe que pueda aprobarse un tratado internacional por ocho Senadores y que, en el caso de una acusación constitucional o de la responsabilidad de los Ministros de Estado, deba exigirse mayoría, pues son materias que comprometen a todo el país.

El señor GUZMAN concuerda con la sugerencia, pero opina que los Senadores por derecho propio y que tienen, por lo tanto, carácter vitalicio, no deben ser considerados para los efectos del quórum porque es posible que no deseen concurrir a las sesiones.

El señor ORTUZAR (Presidente) afirma que eso significa que existirían miembros de diversas clases y que los demás tendrían mayor interés en asistir. Pregunta si, en el caso de ir a sesión, sólo participarían en la adopción de acuerdos.

El señor GUZMAN aclara que únicamente se refiere a aquellos a quienes no cabe aceptar el cargo.

El señor ORTUZAR (Presidente) piensa que sería incurrir en demasiados detalles.

—Se acuerda que el Senado sesionará con un quórum de la mayoría en ejercicio y que la Cámara de Diputados requerirá de un tercio de sus integrantes.

El señor ORTUZAR (Presidente) plantea si se hará efectiva la responsabilidad de los Parlamentarios por el incumplimiento de sus deberes.

El señor GUZMAN rechaza esa posibilidad. Opina que, a lo más, podría facultarse a la ley Orgánica para imponer cualquier sanción, y que lo único que puede consagrarse es la pérdida del cargo, aunque es difícil precisar qué se entiende por asistir a una sesión y cuántas ausencias serían necesarias para incurrir en la causal.

El señor ORTUZAR (Presidente) advierte que el mismo problema existe en el caso de los magistrados, a quienes es posible acusar de notable abandono de sus deberes.

El señor CARMONA piensa que los afectados podrían ser los que dejan de cumplir sus funciones durante un año seguido y los que se ausentan al extranjero sin permiso.

El señor LARRAIN (Prosecretario) hace presente la duda que le surge, luego de los quórum acordados para los casos de las leyes comunes, especiales, orgánicas y de reformas constitucionales, aparte los necesarios para sesionar en la Cámara y en el Senado, respecto de las insistencias que existen en el segundo trámite.

El señor ORTUZAR (Presidente) señala que no hay insistencias, porque la iniciativa debe ir a la Comisión Mixta si el Senado introduce modificaciones, y si ella no llega a un acuerdo o si éste es rechazado, el Presidente de la República puede pedir a la Cámara que considere de nuevo el proyecto de las enmiendas.

El señor GUZMAN sugiere que la Mesa revise las distintas apreciaciones sobre el tema para redactar la disposición.

—Así se acuerda.

El señor ORTUZAR (Presidente) dice tener dudas en cuanto a establecer la responsabilidad de los Parlamentarios y su cesación en el cargo por notable abandono de sus deberes, que tendría que ser apreciada en conciencia por el Tribunal Constitucional. Agrega que, en principio, es partidario de establecerla.

El señor BERTELSEN propone la cesación en el cargo cuando un Parlamentario haya dejado de asistir a un período de sesiones.

El señor GUZMAN se declara contrario a establecer un precepto de esa naturaleza, sobre todo si se considera que los Parlamentarios tienen una sanción de tipo electoral al incurrir en mal ejercicio del cargo. Piensa que, en doctrina, sería conveniente establecerlo, aun cuando reconoce lo difícil de determinar un notable abandono de deberes por incumplimiento de funciones.

El señor ORTUZAR (Presidente) señala que una alternativa distinta es que los Reglamentos de ambas Cámaras establezcan que la dieta será de un monto proporcional al número de sesiones a las cuales el Parlamentario asista, materia que iría en el memorándum.

El señor GUZMAN considera que la proposición más lógica es la presentada por el señor Bertelsen: la cesación en el cargo por inasistencia a la mayoría de las sesiones en un período legislativo, aun cuando estima que la norma tendría un valor más aparente que real, pues un Parlamentario puede participar sólo un minuto en la sesión y luego abandonar la Sala.

El señor BERTELSEN señala que se daría por satisfecho si se establece la caducidad del cargo de un Diputado o Senador en ejercicio que deje de asistir a la mitad de las sesiones de un período legislativo.

El señor ORTUZAR (Presidente) manifiesta que tendrá que ser el Reglamento de la Cámara respectiva el que señale en qué casos se entiende que el Parlamentario está en ejercicio o no lo está, así como consignar las causales de cesación en el cargo.

El señor GUZMAN considera, en virtud de la gran complejidad del problema, preferible no consignar la norma, sobre todo porque, a su juicio, los Parlamentarios tendrán interés en asistir a las sesiones da-

das las exigencias consagradas para los quórum, y porque algún interés tendrán, también, en asumir sus funciones de fiscalización o en votar las leyes.

El señor ORTUZAR (Presidente) sugiere consignar en el informe que el Reglamento de la Cámara respectiva o la ley Orgánica establecerán que el Parlamentario recibirá la dieta en proporción al número de sesiones a que asista medida que, a su parecer, caerá bien en la opinión pública.

La señora BULNES estima que tal sanción desmerece la función parlamentaria, la considera un tanto absurda y se declara contraria a establecerla.

El señor GUZMAN manifiesta que, de no existir acuerdo en la Comisión, prefiere no consignar norma alguna al respecto, pues resultaría forzado y tendría un efecto más bien aparente que real.

—Se deja entregado al Reglamento de cada Cámara lo relativo a la sanción a que se hace acreedor un Parlamentario por abandono de sus deberes.

ORDEN PUBLICO ECONOMICO

El señor ORTUZAR (Presidente) somete a debate la segunda disposición de la preceptiva referente al Orden Público Económico, que establece la igualdad de condiciones para ejercer la actividad económica entre chilenos y extranjeros. Consulta sobre la necesidad de consignar esta norma, dado el hecho de haberse asegurado la igualdad ante la ley y que ni la ley ni autoridad alguna pueden establecer discriminaciones arbitrarias.

El señor BERTELSEN afirma que, si la Corte Suprema hubiera desarrollado suficientemente el principio de la igualdad ante la ley, sería innecesario considerar en forma específica materias como la igualdad del hombre y la mujer y la igualdad entre chilenos y extranjeros para desarrollar actividades económicas. Añade que ese alto tribunal ha sido excesivamente cauto en establecer cuándo una ley es inconstitucional por vulnerar el principio de la igualdad ante la ley, limitándose a señalar que cuando se establece cualquier tipo de categoría, siempre que ésta sea general, no se desconoce el principio mencionado, dando así origen a las discriminaciones más acentuadas. Anota que ésta es una de las críticas más fuertes que pueden hacerse valer contra la jurisprudencia constitucional de la Corte Suprema. Recuerda que en el acta constitucional respectiva no se dispuso un recurso de protección para hacer efectiva la igualdad ante la ley, y que, por eso, tanto la proposición de la señora Romo como la del fiscal del Banco Central apuntan precisamente al insuficiente desarrollo del principio de la igualdad ante la ley en materias económicas.

Por las razones expuestas, considera indispensable establecer un mecanismo o medio para hacerlo efectivo o precisarlo en forma adecuada.

La señora BULNES estima que la disposición propuesta por la señora Romo es, en realidad, el desarrollo de una norma ya aprobada

—Nº 2 del Acta Constitucional Nº 3— y enfatiza un principio en forma conveniente. Añade que sólo tiene dudas en cuanto a la necesidad del quórum especial.

La señora ROMO recuerda que sobre tal punto el señor Bertelsen tuvo una idea acertada referente a los regímenes de emergencia.

El señor BERTELSEN dice haber sugerido que, cuando haya necesidad de modificar alguna de las garantías de carácter económico, puedan dictarse leyes expropiatorias con pago diferido.

La señora ROMO destaca la conveniencia de establecer un principio general permanente.

La señora BULNES se declara partidaria de la disposición hasta la parte relativa al quórum.

El señor BERTELSEN opina que en el precepto hay involucradas materias muy importantes de política general del país, y que si se establece igual trato en lo económico podrían impedir el desarrollo de zonas que tienen situación especial por razones de seguridad nacional, lo que sería inconstitucional.

El señor GUZMAN señala que se trata de dos materias que, aunque ligadas, son distintas, la primera de las cuales tiende a consagrar el principio de la no discriminación en materia económica. Agrega que este principio, a su juicio, está determinado de manera suficiente en el precepto que dispone que ni la ley ni autoridad alguna podrán establecer discriminaciones arbitrarias, aprobado precisamente teniendo en cuenta lo observado por el señor Bertelsen, y en su oportunidad por el señor Silva Bascuñán, en el sentido de que la Corte Suprema ha sido muy renuente, en la aplicación de los recursos de inaplicabilidad, a exigir el cumplimiento por parte del legislador de la norma de igualdad ante la ley. Añade que, para evitar ese problema, se aprobó la disposición anterior, que constituye un medio de facultar a la Corte Suprema para declarar que una ley es inconstitucional o inaplicable por establecer una discriminación arbitraria. Subraya que dicha norma es suficiente, por lo cual cree que el principio de la no discriminación en materia económica ya fue establecido en tal precepto y resulta preferible no innovar en la materia.

Se declara partidario de reconsiderar la razón por la cual se excluyó ese precepto de las normas que pueden ser susceptibles del recurso de protección, porque, a su juicio, al margen del recurso de inaplicabilidad, cuando la discriminación proviene de la ley, debe existir ese recurso si la discriminación proviene de una autoridad inferior al legislador.

El señor ORTUZAR (Presidente) se congratula de que sus dudas vayan cobrando vigencia, especialmente en cuanto a si es o no es necesaria una disposición frente a los términos perentorios del precepto aprobado en lo relativo a que ni la ley ni autoridad alguna pueden establecer discriminaciones arbitrarias.

En lo tocante al recurso de protección recuerda que fue el señor Enrique Evans quien formuló la idea señalando que sería muy difícil establecer cuándo la ley creaba o no creaba una discriminación. Añade que ésta, por lo demás, puede ser beneficiosa y no perjudicial para una determinada persona, y viceversa respecto de otra, por lo cual no es fácil recurrir de protección a los tribunales, disponiendo no obstante, del recurso de inaplicabilidad de la ley declarada inconstitucional por atentar contra ese principio.

Por último, considera peligroso entregar a los tribunales una facultad que implique extender determinados beneficios a personas que recurran de protección al sentirse perjudicadas por la no dación de ellos, pues incluso podría tratarse de recursos fiscales.

La señora ROMO considera necesario tomar todos los recaudos que permitan evitar la reiteración de errores cometidos en el pasado y la repetición de algunos vicios.

El señor ORTUZAR (Presidente) señala que el precepto no merece duda alguna cuando establece que "ni la ley ni autoridad alguna podrán establecer discriminaciones arbitrarias".

El señor GUZMAN concuerda en que no puede ser más perentoria y suficiente la disposición citada, sin que exista necesidad de especificarla.

En lo referente al recurso de protección, considera procedente lo señalado, en primer lugar, porque la discriminación podría ser el resultado de un perjuicio directo causado a una persona y que podría ser reparado por el tribunal; en segundo término, por no descartar la posibilidad de que, si proviene de un beneficio arbitrario, éste podría ser extendido. Precisa que se trata de una posibilidad respecto de la cual los tribunales han actuado siempre con mucha prudencia, y que, por lo tanto, no se puede temer una invasión de ellos en las funciones del Gobierno.

El señor ORTUZAR (Presidente) anota que lo anterior no fue establecido en el acta constitucional respectiva en razón del posible uso abusivo del recurso de protección, pero que en el anteproyecto se dijo una cosa distinta: "El que por causa de acto u omisiones arbitrarias o ilegales sufra privación, perturbación o amenaza en el legítimo ejercicio de las garantías establecidas en el artículo 19, N°s. 1 y 2, inciso tercero, en cuanto se refiere a la autoridad administrativa".

El señor GUZMAN estima que, con esa norma, estaría salvado el problema, por lo cual se siente satisfecho con la disposición aprobada.

El señor ORTUZAR (Presidente) puntualiza que no sería menester consignar el precepto sobre la no discriminación y que se dejaría clara constancia en actas de que ella está comprendida en el precepto del N° 2, inciso tercero del artículo aprobado anteriormente.

La señora BULNES deja constancia de su abstención por no haber intervenido en el debate anterior.

El señor ORTUZAR (Presidente) somete a discusión el precepto conforme al cual se establece que "sólo en virtud de una ley se podrán establecer subsidios o beneficios que favorezcan a un sector, empresa o personas determinadas".

La señora ROMO anota que, con motivo de la visita de los Ministros de Hacienda y Economía a la Comisión, la palabra "subsidios" fue cambiada por "beneficios".

El señor ORTUZAR (Presidente) recuerda que también se dijo "en razón de sus funciones", según lo propuesto por los Secretarios de Estado, porque no se trata de beneficios de tipo personal.

El señor GUZMAN estima que se trata de una norma nueva, importante que exige ley para conceder tales beneficios, y que dicha ley debe someterse al principio de la no discriminación.

El señor ORTUZAR (Presidente) señala que ésa es una excepción al principio de la no discriminación, y que por tal motivo se requiere un quórum especial.

La señora BULNES anota que estos quórum especiales fueron solicitados por las personas que trabajaron en el memorándum, en razón de no saber que la Comisión se apartaría de los quórum tradicionales.

La señora ROMO expone que se ha pretendido que, para establecer los beneficios, la ley requiera un quórum especial, a fin de que no pueda aprobarlos cualquier mayoría.

El señor ORTUZAR (Presidente) entiende que el quórum especial es fundamental en el punto en debate. En efecto, dice, establecido el principio de no discriminación tanto para la ley como para toda autoridad, puede surgir, sin embargo, la necesidad de efectuar discriminaciones, por ejemplo, con el objeto de favorecer el desarrollo de las regiones extremas del país. Como la ley común no puede hacerlas, el constituyente —concluye— las permite, por excepción, mediante una ley aprobada con quórum especial.

El señor GUZMAN disiente de esta argumentación, fundado en lo que el constituyente ha prohibido son las discriminaciones arbitrarias, de las cuales no es posible exceptuarse, porque no puede haber quórum alguno que dé legitimidad a una ley que violente la justicia. Sentado que hay discriminaciones que no son arbitrarias, sino justas, entiende que el objetivo del precepto es que éstas han menester de ley, ley que, en su concepto, no requiere quórum especial.

Desde otro ángulo, considera obvio que la disposición se encuentra sometida a la norma superior de que "ni la ley ni autoridad alguna pueden establecer discriminaciones arbitrarias", de modo que, por la vía de la inaplicabilidad, la Corte Suprema puede enmendar cualquier abuso o arbitrariedad en que se incurra a favor de un sector, empresa o persona determinada.

La señora BULNES reitera su convencimiento de que esta proposición ha sido formulada sobre la base de que anteriormente las leyes se aprobaban con quórum muy bajos —como que algunas se despacharon con quince o dieciséis votos a su favor—, de suerte que ahora, aprobada ya la exigencia de un quórum mínimo de cincuenta votos, resulta innecesaria.

La señora ROMO precisa que, a diferencia de la interpretación expuesta por el señor Guzmán el objetivo de estas normas es excluir,

en forma total, absoluta, categórica, para siempre, todo tipo de discriminación —sea o no sea "arbitraria"— en materia económica. Añade que, por eso, sólo para circunstancias excepcionalísimas, como las emergencias o las derivadas de las necesidades de desarrollo de una región por razones de seguridad nacional u otras de parecida importancia, se desea estatuir que podrán establecerse subsidios, "draw back" o cualquier otro tipo de discriminación, a través de una ley aprobada con quórum especial. Recalca que el adjetivo "arbitraria" está de más en este contexto y significaría dejar al juez la posibilidad de calificar cuándo un beneficio es discriminatorio. lo cual podría conducir a que una mentalidad socializante jamás lo estimara así.

El señor BERTELSEN confiesa verse obligado a criticar de nuevo el Acta Constitucional N° 3. Da disculpas por ello y asevera que lo hace sólo movido por el propósito de mejorar una normativa constitucional que, por lo demás, se ha presentado como provisional.

Advierte que la voz "discriminar" posee dos acepciones. Supone que la primera —"separar, distinguir, diferenciar una cosa de otra"— es la que se ha tenido en vista al redactar el texto comentado, en el deseo de significar que hay discriminaciones arbitrarias, que se prohíben, y discriminaciones razonables o justas, que se permiten. No obstante, cree no equivocarse si afirma que la segunda acepción —"dar trato de inferioridad a una persona o colectividad por motivos raciales, políticos, religiosos, etc."— es la que se emplea en el lenguaje corriente de Chile. Concluye que, en virtud de esta consideración, habría preferido decir en el Acta: "Ni la ley ni autoridad alguna podrán establecer diferencias arbitrarias".

Declara haber entendido al señor Guerrero, fiscal del Banco Central, que, por principio, ninguna diferencia —aunque no sea "arbitraria"— puede admitirse en materia económica. La razón de esto la ve en que cada sector siempre aducirá muy buenos argumentos, de justicia, de seguridad nacional, de alta conveniencia política, etcétera, para solicitar un trato diferente o preferencial. Juzga necesario el principio referido, porque en Chile ha habido desigualdad económica y porque los remedios existentes, como el recurso de inaplicabilidad, se han revelado absolutamente insuficientes para corregirla. En este sentido, se muestra persuadido de que la discriminación tendría que ser demasiado burda para que la Corte Suprema llegara a declarar inconstitucional una ley económica. Además, cree que de ninguna manera pueden establecerse en una ley beneficios en favor de una empresa o de una persona determinada, salvo que se favorezca, con ciertos resguardos, a un sector o a una zona.

El señor GUZMAN sugiere debatir el problema en presencia del señor Guerrero y de representantes del equipo económico.

El señor ORTUZAR (Presidente) expresa que eso le parece fundamental, porque, en caso contrario, se puede incurrir en un error.

Destaca que la idea es que en materias económicas no existan discriminaciones de especie alguna, excepto que una ley, por un quórum especial, lo permita.

El señor GUZMAN considera que decir en materia económica que no puede haber nunca discriminación, en el sentido primero de

esa expresión, o sea, diferenciación justa, es una afirmación que no se sostiene. Indica que "materia económica" es todo lo que dice relación a la marcha de la economía del país, y pregunta si la progresividad y proporcionalidad de los impuestos no constituye una discriminación justa. Sostiene que aquí se está hablando exclusivamente de ciertos beneficios a determinadas zonas y sectores, cosa mucho más restringida, de modo que el principio es tan débil que se procura obviar exigiendo un quórum especial a la ley. Por eso sugiere alejar este principio del debate.

La señora ROMO discrepa de ese criterio; argumenta que el principio se sostiene y que el Gobierno ha debido mantener diferencias por razones obvias para avanzar de una posición sumamente estatista y normalizar y regularizar la actividad económica. Añade que, desde el punto de vista de la justicia, establecer discriminaciones, hacer uso del crédito, del "draw-back" y de distintos tipos de cambios, tiene su base en la descomposición política que existía.

El señor ORTUZAR (Presidente) coincide con la proposición del señor Guzmán en el sentido de dejar pendiente el debate de la disposición y considerarla con el fiscal del Banco Central, a fin de que precise cuál es su objetivo.

La señora ROMO enfatiza que el problema se centra en el uso que se hizo del crédito en el Banco del Estado, por ejemplo, durante otros regímenes, para ayudar a empresas y entregar fondos para campañas políticas. Destaca que en el uso de las herramientas económicas radica el mayor poder político de un Gobierno.

El señor GUZMAN manifiesta que todos los miembros de la Comisión están de acuerdo en eso, pero que lo que señala es que el principio, formulado en términos tan amplios como se ha hecho, no tiene validez, no es aplicable por ningún Gobierno ni puede ser exigido desde el punto de vista constitucional. Le parece un grave error tratar de constitucionalizar una política económica, en circunstancias de que lo único que se puede constitucionalizar es un esquema, una estructura económico-social que responda a los principios de justicia y que favorezca un régimen de libertad.

El señor ORTUZAR (Presidente) propone aceptar la sugerencia del señor Guzmán, dejar pendiente la discusión de esta disposición e invitar al señor Guerrero a una próxima sesión de la Comisión.

—Así se acuerda.

El señor ORTUZAR (Presidente) señala que el siguiente punto dice: "El Estado, en su actividad empresaria, recibirá el mismo trato que los particulares, no podrá contratar préstamos con el Banco Central y sus necesidades de financiamiento deberán resolverse mediante los recursos ordinarios de crédito y a través de los canales normales de colocación".

Piensa que esta disposición, si se mantuviera, habría que ponerla a continuación de las excepciones establecidas anteriormente, cuando se admite que el Estado puede desarrollar actividades empresariales, porque lo que se desea es que, cuando las ejerza, reciba el mismo trato que los particulares.

La señora BULNES consulta si este precepto se refiere a todo tipo de actividades empresariales del Estado, porque hay empresas que dicen relación a la seguridad misma del Estado, a la defensa nacional o a elementos que están vinculados con la subsistencia del Estado, por lo cual puede necesitar préstamos del Banco Central.

El señor ORTUZAR (Presidente) precisa que la excepción aprobada por la Comisión se refiere al desarrollo de empresas o actividades económicas, o a la participación en ellas.

La señora ROMO observa que lo que los Ministros del sector económico desean es que el Estado, a fin de limitar el crecimiento inorgánico, desmedido y poco aconsejable del país no pueda nunca contratar créditos en el Banco Central. A su juicio, ésta es una materia que debe resolver la Comisión.

La señora BULNES se declara contraria a una política de corte socialista, pero piensa que el Estado es un ente complejo y no simplemente una empresa, y que, por ello, en el futuro puede requerir de préstamos del Banco Central para necesidades de defensa o para mejorar determinadas condiciones sociales.

La señora ROMO replica que, en tales casos, el Estado puede recurrir al establecimiento de impuestos o a la emisión de papeles.

El señor LORCA concuerda con la señora Bulnes en que se trata de una materia muy delicada.

El señor ORTUZAR (Presidente) cree que la disposición se refiere a la actividad empresarial de carácter propiamente económica del Estado.

La señora ROMO sostiene que se refiere a toda actividad estatal.

—A petición del señor Guzmán, se acuerda invitar para la sesión del martes venidero a los señores Ministros de Hacienda y de Economía, y al fiscal del Banco Central.

—Se levanta la sesión.

ENRIQUE ORTUZAR ESCOBAR.
Presidente.

RAFAEL LARRAIN CRUZ,
Prosecretario.