

ACTA DE LA SESION N° 64 DE LA COMISION ESPECIAL DE REFORMA CONSTITUCIONAL QUE ESTUDIA EL PROYECTO APROBADO POR LA H. CAMARA DE DIPUTADOS QUE MODIFICA LA CONSTITUCION POLITICA DEL ESTADO, CELEBRADA EL JUEVES 20 DE ABRIL DE 1967.

---

La Comisión se reúne bajo la Presidencia del H. Senador don Rafael Agustín Gumucio y con la asistencia de sus miembros los HH. Senadores señores Bulnes, Durán y Luengo.

Concurren, además, el señor Ministro de Justicia, don Pedro J. Rodríguez, y los señores Jorge Guzmán Dinator y Francisco Cumplido Cereceda, profesores de Derecho Constitucional de la Universidad de Chile.

Actúa de Secretario de la Comisión, don Ivón Auger.

---

Prosigue la discusión sobre la incorporación al texto constitucional de las leyes complementarias o constitucionales.

El Secretario señor Auger da lectura a las proposiciones de redacción del señor Ministro de Justicia y del señor Guzmán Dinator, respecto de las leyes constitucionales.

A) Del señor Ministro de Justicia:

Para agregar como artículo nuevo a continuación del 55 el siguiente:

"Artículo...- Las leyes constitucionales, su reforma y su derogación necesitarán para ser aprobadas en cada Cámara, el voto conforme de la mayoría de los Diputados o Senadores en actual ejercicio.

Son tales las leyes relativas a la organización de los Poderes Públicos a las que el legislador atribuya tal calidad por precepto legal expreso, en cumplimiento de mandato o de facultad constitucionales, especialmente establecidos."

Para agregar en el artículo 86 a continuación de su inciso segundo:

"Los preceptos contrarios a la Constitución, tanto de las leyes constitucionales como de las que las modificaren o deroguen, podrán ser reclamados por cualquier ciudadano ante la Corte Suprema, para que los declare inaplicables. La sentencia se publicará en el Diario Oficial y, cumplido este trámite, se tendrán por desistidos los recursos pendientes y no podrán deducirse otros nuevos, con el mismo fundamento."

B) Del Profesor señor Guzmán Dinater:

Para agregar los siguientes artículos:

"Artículo...- Sólo en virtud de leyes complementarias constitucionales se puede reglamentar:

- 1°.- La adquisición y pérdida de la nacionalidad.
- 2°.- La adquisición, el ejercicio, la suspensión y la pérdida de la ciudadanía.
- 3°.- El ejercicio de los derechos individuales y sociales y sus garantías y limitaciones.
- 4°.- El régimen de las inhabilidades, incompatibilidades, incapacidades, inmunidades y remuneraciones parlamentarias.
- 5°.- Las normas para fijar anualmente el cálculo de entradas y el presupuesto de gastos de la administración pública.
- 6°.- La organización general de los Ministerios.
- 7°.- La organización y las funciones de la Contraloría General de la República, del Tribunal Calificador de Elecciones y del Tribunal Constitucional.
- 8°.- El Gobierno interior del Estado.
- 9°.- El veto del Presidente de la República a los proyectos de reforma constitucional."

"Artículo...- La ley complementaria constitucional se someterá a las tramitaciones de un proyecto de ley, pero necesitará para ser aprobada en cada Cámara el voto conforme de la mayoría de los Diputados y Senadores en actual ejercicio. Su despacho, no podrá ser objeto de declaración de urgencia. No podrá ser promulgada sino después de la declaración de conformidad del Tribunal Constitucional."

El señor GUZMAN expresa que su redacción es concordante con los preceptos existentes en la Constitución que se refieren a materias similares. Agrega que la última parte de su proposición corresponde a una idea incorporada en la Constitución Francesa y que supone el establecimiento del Tribunal Constitucional en nuestro régimen jurídico. El señor Guzmán explica, en seguida, que debería existir una garantía especial de la constitucionalidad de estas leyes, porque ellas podrían alterar los preceptos constitucionales. La alternativa, si esta idea no es acogida, sería que las leyes constitucionales fueran recurribles por inconstitucionales ante la Corte Suprema, como lo propone el señor Ministro de Justicia en su indicación. Agrega que, sin embargo, discrepa de la proposición del señor Ministro porque da la misma denominación a dos instituciones diversas: a la inaplicabilidad para un caso determinado y a la declaración general de inconstitucionalidad.

El señor MINISTRO DE JUSTICIA explica que si se introduce en la Constitución el concepto de leyes constitucionales, y si más tarde se acepta la idea del Tribunal Constitucional, naturalmente ha de ser éste quien tenga competencia para declarar la inconstitucionalidad de esta clase de leyes. A continuación, expresa que, por otra parte, al redactar su indicación, le surgieron dudas sobre la conveniencia de enumerar las materias de esta nueva clase de leyes o de fijar su concepto. Por ello, en primer término, su indicación fija el concepto de ley constitucional, al decir que son tales las leyes "relativas a la organización de los Poderes Públicos". En seguida, se exige al legislador que al dictar una ley de esta clase manifieste su voluntad de darle tal carácter. Por último, se dispone que el órgano legislativo sólo puede darle tal calificación a las leyes que regulen determinadas materias expresamente establecidas en la Constitución Política. Agrega que es indispensable ser muy prudente en la creación de esta nueva categoría jurídica, pues de lo contrario se estaría expuesto a incorporar sucesivamente a ella una serie de materias, estableciéndose así un sistema jurídico extraordinariamente rígido.

En seguida, expresa que no existe fundamento aparente para introducir una novedad tan importante en nuestro ordenamiento jurídico, como es esta clase de leyes.

Recuerda que la idea surgió con motivo de la indicación sobre inhabilidades que presentó el señor Durán y explica que del análisis de dichas disposiciones se desprende que no son necesarias las leyes constitucionales, ya que estas mismas normas podrían ser incorporadas a la Carta Fundamental.

Termina expresando que establecer las leyes constitucionales no aporta nada útil a nuestro ordenamiento jurídico. Por ello, sugiere dejar de mano, por el momento, la discusión de esta materia y analizar las disposiciones transitorias contenidas en la indicación del señor Durán.

El señor GUZMAN explica que la ventaja que tienen las leyes constitucionales es la de no hacer demasiado pesados ni casuísticos los preceptos constitucionales. Señala que el texto propuesto por él resulta más restrictivo que el del señor Ministro porque éste último permite que cualquiera ley referente a los Poderes Públicos podría ser transformada por el legislador en ley constitucional.

En seguida, señala que en la indicación del señor Ministro, en definitiva, se va a caer en la misma enumeración de la suya, con el defecto de que no se va a tener una visión orgánica de las cosas. A través de toda la Constitución se tendrá que ir viendo en qué casos existe un mandato al legislador en esta materia.

El señor CUMPLIDO expresa que, como la Comisión no se ha pronunciado sobre el procedimiento de reforma de la Carta Fundamental, en este momento, no distingue el alcance que pueda tener el establecimiento de las leyes constitucionales. Puede ocurrir que este procedimiento de reforma se simplifique suprimiéndose trámites como el del Congreso Pleno y modificándose la facultad de veto del Presidente de la República. Por lo tanto, le parece prematuro dar una opinión definitiva sobre la validez que dentro del ordenamiento constitucional puedan tener estas leyes especiales aprobadas por un quórum también especial. Estima que el establecimiento de quórum diferentes al ordinario para la aprobación de leyes significa otorgar una mayor estabilidad a ciertas instituciones, pero que este procedimiento también puede llegar a constituir una traba para el desarrollo social. Por tal motivo, manifiesta sus dudas respecto al establecimiento de este tipo de leyes con quórum especial. Por otra parte, a su juicio, existen materias que como las prohibiciones parlamentarias deben estar siempre reguladas por la Constitución, porque dicen relación con una parte de la ciudadanía a la cual se le excluye de la posibilidad de desempeñar un cargo simultáneamente con el de congresal. Le parece grave que se entregue a una norma jurídica de rango inferior

al de la Constitución Política la determinación de cuáles van a ser esas incompatibilidades e incapacidades.

El señor BULNES explica que el ánimo de la Comisión de crear las leyes constitucionales está causado en que existen ciertas materias importantes que, siendo de rango constitucional, no pueden quedar incorporadas a ella por razones de técnica. Caso típico es el de las inhabilidades e incompatibilidades parlamentarias. En la actualidad las disposiciones que se refieren a ellas son incompletas. Así, por ejemplo, un individuo puede tener los requisitos necesarios para ser elegido Diputado o Senador en el momento de su elección y perderlos posteriormente y la Constitución no regula dicha situación.

Se han dictado, por otra parte, una serie de leyes que han establecido inhabilidades, sin saberse si esas leyes son o no constitucionales. La Constitución tampoco resuelve el problema y la doctrina ha dicho que no son constitucionales. No parece razonable modificar la Carta Fundamental cada vez que sea necesario introducir una nueva inhabilidad ni tampoco es razonable que una simple mayoría incorpore en forma descuidada nuevas prohibiciones.

Con respecto a las incapacidades parlamentarias ha sido necesario dictar una ley que las lleva mucho más allá de lo que la propia Constitución establece. Esta ley, que todos la respetan como una parte de la Constitución, es una simple ley que doctrinariamente hablando es nula, puesto que aparece de manifiesto que el constituyente se reservó la materia de las incapacidades, al igual que lo hizo con la de las inhabilidades. Sin embargo, la necesidad ha creado este sistema de incompatibilidades legales, pero es peligroso que se sigan creando otras por esta vía.

Por otra parte, si solamente nos atenemos a las disposiciones de la Constitución, todos los parlamentarios deben considerarse que han incurrido en incapacidades, ya que la

Carta prohíbe la celebración de contratos con el Estado estableciendo como sanción la cesación en el cargo. Como se ha entendido que el Estado no es solamente el Fisco, el parlamentario que se transporta en Bus de la E.T.C. celebra un contrato con el Estado y con mucho mayor razón lo hace quien posee una cuenta corriente en el Banco del Estado. Por tal razón, para tener una visión completa sobre la materia hay que recurrir a la ley, pero sería peligroso y grave recurrir a la simple ley.

Existen otras materias que se encuentran en la misma situación: son ellas el régimen de Gobierno interior del Estado en que la Constitución discurre latamente sobre los subdelegados e inspectores, a pesar de que no se ocupa de los Subsecretarios de Estado o de los Vicepresidentes Ejecutivos, que obviamente tienen mucha mayor importancia.

Le parece objetable al señor Bulnes que esta estructura sea materia constitucional.

También cree Su Señoría que las observaciones del Presidente de la República a un proyecto de reforma constitucional deben ser reguladas por leyes complementarias de la Constitución.

Las materias que ha señalado necesitan indudablemente más estabilidad que la ley, pero resulta difícil incorporarlas a la Constitución, a menos que se le reforme continuamente. Si a ellas se les va a dar rango de leyes constitucionales, se pueden incorporar a dicha categoría aquellas otras leyes fundamentales, como es la ley orgánica de presupuestos.

Cree, por lo tanto, en la necesidad de que existan estas leyes intermedias entre la Constitución y la ley.

El señor DURAN disiente de la opinión expresada por el señor Cumplido. Explica que no es necesario saber cuál va a ser en definitiva el trámite a que se va a someter una reforma constitucional para pronunciarse sobre esta materia, porque cualquiera sea ésta siempre es útil la creación de las leyes constitucionales.

Enseguida y refiriéndose a las prohibiciones contenidas en sus indicaciones, expresa que la influencia de los parlamentarios es menor de la que pueden ejercer determinados particulares, como por ejemplo, los directores de bancos, fundamentalmente los miembros de los directorios de los organismos de créditos estatales.

Actualmente; por ejemplo, se opera con criterio político para otorgar o no un crédito, y no se considera la finalidad del mismo, y en la medida en que los Gobiernos pretenden más poder, más se asientan en estas fórmulas de presión.

En atención a estos argumentos estima que no puede legislarse respecto de las inhabilidades o incompatibilidades en forma superficial y al tratar el capítulo referente al Parlamento. Cree que este problema, que es un problema de doctrina, debe ser analizado en toda su amplitud, para evitar, entre otras cosas, que lleguen a ser Ministros de Estado, contratistas con el Estado. La situación descrita demuestra que para separar el poder político del económico, o de los órganos de influencia, es necesario legislar con un criterio general y no con una línea politizada que en el fondo implica un trabajo de desprestigio en contra de los parlamentarios.

Expresa que es su criterio que estas materias deben ser profundamente tratadas, ya que no desea que ocurran hechos como el acontecido en el Sur del país con la organización de radios SOFO, que fue sustraída de la propiedad de una institución de agricultores y entregada, no a un parlamentario, sino a la señora o la hermana de un parlamentario, quedando así a salvo el criterio del Gobierno, en el sentido de que los parlamentarios están impedidos para ser dueños o copropietarios de sistemas o empresas que se dediquen a fines publicitarios.

Por estas consideraciones no desea que, en relación con estas materias, se desprestigie al Congreso, ni que se soslaye, lo que a su juicio constituye el problema más grave, que el Estado va pretendiendo segundo a segundo más y más

poder, no sólo con respecto a la marcha de las distintas ramas del poder público, sino también, para disolver el Congreso, llamar a nuevas elecciones, etc. Es un anhelo que va buscando la organización y el montaje de una serie de muy típicos organismos que le darán cada vez mayor influencia y poder.

Se pretende eliminar el peso de la influencia de los grupos económicos, para que ellos no perturben el libre criterio de los ciudadanos, pero al mismo tiempo se pretende traspasar esa influencia a otro grupo de particulares: a los partidarios del Gobierno. De tal manera que si es reprobable la acción de los grupos económicos poderosos para influir en las determinaciones políticas desde los ángulos en que ellos actúan, es aún más peligroso que se sume al natural poder del Ejecutivo, en el régimen presidencial, un número cada vez mayor de influencias que se sustraen de sectores de particulares para ser entregadas a quienes ejercen el mando. Estima que nadie, con una clara conciencia democrática puede aceptar una política de esta naturaleza.

En seguida, expresa que es de la esencia de una democracia, que la estructura debe ser regulada por normas rígidas, y la parte social y económica por reglas flexibles que permitan su rápida modificación.

Por otra parte, expresa que las leyes de reforma constitucional deben ser consideradas en forma especial, en cuanto no necesitan ser incluidas en períodos legislativos extraordinarios. Señala, por estas razones, que es indispensable plantear el concepto de leyes constitucionales como una excepción a las leyes de tramitación común, para evitar que aquellas deban ser incluidas en períodos de convocatoria extraordinaria.

Finalmente, luego de reiterar los conceptos que fundamentan su indicación, solicita a la Comisión que se vote su proposición primero en general para luego discutir sus detalles y redacción definitiva.

En seguida, el señor GUMUCIO expresa que considera de gran importancia lo que se ha declarado en el sentido de que existen materias esenciales, pero que dada su complejidad no pueden ser consideradas en el texto de la Constitución, como sería el caso de las inhabilidades parlamentarias.

Declara, a continuación, que en principio disiente de la creación de la institución de leyes constitucionales, y que preferiría que se estableciera un sistema por medio del cual en cada capítulo de la Constitución se determinara legislar sobre algunas materias por medio de leyes cuya aprobación requerirá de un quórum especial o que se formaran con los requisitos que en cada caso se especificaren.

Fundamenta su posición en las propias palabras del señor Durán, en el sentido de que la oposición, por medio de estas leyes constitucionales, en un momento político determinado, podría dar rigidez a específicas materias o instituciones, precisamente con un afón eminentemente político, sin una base social o de interés nacional.

Por otra parte, expresa el señor Gumucio, es diferente el concepto del señor Durán al suyo respecto de lo que está aconteciendo en estos momentos en Chile en materia económico-social. Agrega que el sector privado debe tener un estatuto claro, preciso, de cómo desenvolverse dentro del sistema capitalista en que vivimos, y al mismo tiempo, cree que el Gobierno tiene que hacer un esfuerzo muy grande para que la capitalización de la comunidad, que es mucho mayor que la del sector privado, la favorezca a ella, haciendo participar al pueblo dentro de un nuevo criterio de empresa.

Estima, sin embargo, que tanto la idea del señor Durán como la suya, traducidas a leyes constitucionales, traerán la rigidez y el absurdo más absoluto, ya que, a su juicio, la Constitución Política, debería en teoría concitar la unanimidad de los ciudadanos de un país, y por eso es que las materias de que trata son muy limitadas y en ningún caso polémicas.

A continuación el H. Senador señor LUENGO manifiesta que considera que la proposición del establecimiento de leyes constitucionales tiene por único objeto, o por objeto principal, el que estas materias no queden incorporadas en la Constitución.

Refiriéndose a lo expresado por el señor Cumplido, declara que disiente totalmente de él, puesto que esta proposición tiene por objeto hacer más expedita la modificación de algunas materias actualmente reguladas por normas constitucionales. En síntesis, expresa que lo que se pretende con esta indicación es que la Constitución tenga un texto rígido y difícil de modificar, ya que constituye la base fundamental de la organización del Estado, y que otro tipo de materias que, siendo constitucionales, puedan modificarse con mayor elasticidad.

Frente a lo manifestado por el señor Gumucio, expresa que entiende que el señor Senador está de acuerdo con el sistema propuesto, de tal manera que cuando él ha sugerido que esas materias sean reguladas por leyes de tramitación especial que se indique en cada caso específico, sólo ha enunciado un sistema que, a su juicio, es más engerroso que el propuesto en la indicación del señor Durán, ya que sería necesario establecer en diversos artículos de la Constitución el procedimiento de tramitación especial.

A continuación, manifiesta que está de acuerdo, en general, con la redacción propuesta por el señor Guzmón Dinator, en cuanto a las materias que pueden ser objeto de leyes constitucionales, ya que considera que se debe proceder con extrema cautela en ella.

Finalmente, expresa que considera ventajoso el establecimiento de las leyes constitucionales, puesto que por su intermedio pueden ser eliminadas de la Constitución determinadas materias que serán reguladas por leyes constitucionales, y por ende, su modificación será más simple.

-- Finalmente, el señor SECRETARIO da lectura a la redacción final de la proposición del señor Durán, de acuerdo al texto aprobado en el transcurso del debate:

"Artículo....- La ley complementaria constitucional se someterá a la tramitación de un proyecto de ley, pero para ser aprobada necesitará en cada Cámara el voto conforme de la mayoría de los Diputados y Senadores en actual ejercicio."

--La Comisión acuerda dejar abierto el debate sobre la discusión de las leyes constitucionales.

Asimismo, deja pendientes las siguientes ideas sobre esta misma materia:

a.- Discutir la procedencia de la urgencia en este tipo de leyes;

b.- Dejarlas al margen de la inclusión en la convocatoria por el Presidente de la República, en la legislatura extraordinaria, y

c.- Recurso de inaplicabilidad respecto de las leyes constitucionales.

La Comisión acuerda tratar en la sesión del martes 25 de abril la disposición transitoria contenida en la indicación del señor Durán.

Se levanta la sesión.

Rafael A. Gumucio V.  
Presidente de la Comisión

Iván Auger Labarca  
Secretario de la Comisión