

REPUBLICA DE CHILE



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

SESION 353ª, CELEBRADA EN MIERC. 19 DE ABRIL DE 1978

- 1.— Continúa la discusión de los preceptos constitucionales relativos al Congreso Nacional.
- 2.— Memorándum sobre el proceso de formación de las leyes 2216
- 3.— Atribuciones exclusivas del Senado y de la Cámara de Diputados; fiscalización; juicio político 2224

Sesión 353ª, celebrada en miércoles 19 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, Jaime Guzmán Errázuriz y las señoras Luz Bulnes Aldunate y Alicia Romo Román.

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

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

PODERES DEL ESTADO Y SU EJERCICIO. FORMACION DE LAS LEYES

El señor ORTUZAR (Presidente) manifiesta que corresponde seguir escuchando al señor Carmona sobre los temas que faltan por considerar, relacionados con la formación de las leyes.

El señor CARMONA dice que se llegó hasta el punto 6) del memorándum. asunto que se resolvió mediante una votación con la cual no está de acuerdo, en el sentido de que, si no hubiera aprobación de las adiciones en la Cámara, nacería la facultad del Presidente de la República de enviar el proyecto al Senado, el que podría insistir por los tres quintos de sus miembros. Después, el proyecto volvería a la Cámara, donde, al no reunirse los dos tercios, se impondría el criterio del Senado, pero si se contaba con los dos tercios no había ley.

La señora BULNES aclara que entonces se trata de una insistencia, pero después de la Comisión Mixta, como acota el señor Secretario de la Comisión.

El señor LORCA expresa que ayer estuvo conversando con el señor Ortúzar sobre este particular, a quien le dio a conocer sus inquietudes respecto de ese tema. Por eso, solicita rever este problema al finalizar el estudio del capítulo relativo al Congreso Nacional. Agrega que la solución a que se llegó le merece más reservas de las que hizo oportunamente.

El señor ORTUZAR (Presidente) propone, de acuerdo con la sugerencia formulada por el señor Lorca, dejar pendiente este punto para meditarlo un poco más, conversarlo en Comité y tratar de encontrar una solución, sin perjuicio de mantener el acuerdo si no se halla una fórmula mejor.

El señor CARMONA da lectura al punto 7) de su memorándum, cuyo tenor es el siguiente: "Los proyectos serán estudiados por Comisiones permanentes en cada rama del Congreso. Las de la Cámara de Diputados se integrarán, además, por elementos técnicos no parlamentarios en número no superior a un tercio de ellas, que tendrán derecho a voz y voto".

El señor GUZMAN pide precisar y hacer la distinción de que se trata de elementos técnicos que representan al saber, y de personas que representan a los distintos gremios o grupos de intereses comprometidos en las materias propias de la Comisión. En segundo lugar, por una razón didáctica y para evitar toda duda, propone dejar en claro que esos elementos no formarán parte de la Cámara y que, por lo tanto, no tendrán derecho a voz ni a voto en la Sala.

El señor CARMONA cree que sería bueno ver este asunto en relación con el punto siguiente, que dice: "Una Ley Orgánica fijará la composición de las Comisiones; la forma de elegir sus miembros; la constitución de las Comisiones Mixtas y las facultades de las Cámaras para formarlas; las demás modalidades de tramitación de los proyectos de leyes y la forma especial de tramitarlos cuando se trate de iniciativas cuya simplicidad no requiera el cumplimiento de todos los trámites señalados; el establecimiento de la clausura de los debates y la calificación de las urgencias. Igualmente, la forma de tramitar los vetos del Presidente".

El señor ORTUZAR (Presidente) indica que la proposición del señor Guzmán está destinada a consignar en el memorándum cuál es el criterio que debe presidir la formación de estas comisiones técnicas y que no se opone en absoluto con el punto 8).

El señor CARMONA puntualiza que entonces no sería una redacción de texto constitucional sino de la idea básica.

El señor ORTUZAR (Presidente) declara aprobada la sugerencia del señor Guzmán.

El señor GUZMAN pregunta al señor Carmona si, estando determinada en la Constitución toda la tramitación de la formación de la ley, cree conveniente dejar fuera del texto constitucional la forma de tramitar los vetos y entregar eso simplemente a una ley orgánica, cuando, por lo menos, han estado en la Constitución las normas básicas de los vetos.

El señor CARMONA aclara que los principios de los vetos figurarán en la Constitución; es decir, se mantendrán las disposiciones actualmente vigentes, pero como se a hecho distinción entre las diversas formas de veto, no le parece que sea una materia constitucional sino propia de una ley orgánica.

El señor ORTUZAR (Presidente) señala que tenía la misma duda del señor Guzmán, por lo cual estima importante dejar establecido que se mantienen esas disposiciones de la Constitución.

El señor CARMONA indica que, a continuación, se entra a la formación de leyes especiales, y lee el punto 9), que dispone: "El Congreso votará la Ley Anual de Presupuestos en la forma establecida por una ley orgánica. El proyecto de ley respectivo debe ser presentado al Congreso con cuatro meses de anterioridad a la fecha en que debe empezar a regir; y si, a la expiración de ese plazo no se hubiere aprobado, regirá el proyecto presentado por el Presidente de la República. En caso de no haberse presentado el proyecto oportunamente, el plazo de cuatro meses empezará a contarse desde la fecha de su presentación.

"No podrá el Congreso aprobar ningún nuevo gasto con cargo a los fondos de la Nación sin crear o indicar, al mismo tiempo, las fuentes de recursos necesarios para atender a dicho gasto".

Explica que éstas son las ideas básicas y que aquí ha copiado en gran parte la actual disposición constitucional en vista de que no tenía claro cuando redactó este asunto y porque no se ha tratado en la Comisión. cuáles serán los períodos de sesiones del Congreso Nacional.

Agrega que si después se establecen dos períodos de sesiones ordinarias, habría que adecuar la redacción a lo que se acuerde por la Comisión.

El señor ORTUZAR (Presidente) observa que habría que considerar, tal vez, algunas de las disposiciones propuestas en la reforma constitucional de don Jorge Alessandri. Dice que, además de establecer que no se podrá aprobar ningún nuevo gasto con cargo a los fondos de la Nación, esa reforma disponía: "La estimación del rendimiento de los recursos que consulta la Ley de Presupuestos y de los nuevos que establezca cualquiera otra iniciativa de ley, corresponderá exclusivamente al Presidente de la República, previo informe de los organismos correspondientes".

"Si la fuente de recursos otorgada por el Congreso para financiar cualquier nuevo gasto que se apruebe fuere insuficiente, el Presidente de la República deberá, al promulgar la ley, previo informe favorable de la Contraloría General de la República, reducir proporcionalmente los gastos, cualquiera que sea su naturaleza".

Sostiene que esas disposiciones tienen mucha importancia y fueron consideradas en la reunión destinada a tratar del orden público económico, porque es la manera de evitar que el Congreso pueda deslizarse por una pendiente que signifique romper toda una política económica y de gastos ajustada a la Ley de Presupuestos. Cree que valdría la pena consignarlas, ya que, si el Congreso no otorga los recursos suficientes, es natural que el Presidente de la República no pueda dar cumplimiento a la ley en la parte que exceda los recursos. Dice que el mecanismo que proponía don Jorge Alessandri, previa consulta a los organismos correspondientes y previo informe de la Contraloría, es adecuado.

—Se aprueba.

El señor GUZMAN sugiere, para simplificar la tramitación de la ley, la creación de una Comisión Mixta permanente de ambas Cámaras encargada de pronunciarse sobre los vetos, sin necesidad, incluso, de que los conozca las respectivas Salas.

Ante una pregunta del señor Ortúzar (Presidente), manifiesta que no descarta la idea de que tal Comisión Mixta tenga poder resolutivo, si se considera que sus miembros podrían ser designados proporcionalmente por cada Cámara al comienzo de los respectivos períodos legislativos. Aunque no es resuelto partidario de esta idea, expresa que la insinúa como alternativa para agilizar la tramitación de los vetos.

El señor BERTELSEN advierte que el sistema de la Comisión Mixta permanente de vetos tiene ciertos inconvenientes: primero, la dificultad, si se tiene presente el distinto origen de designación de los Senadores, de integrar una Comisión de ese tipo con miembros que interpreten realmente el sentir de la Cámara Alta; y, segundo, si se otorga poder resolutivo a aquella Comisión Mixta, se estaría negando un tanto la importancia del sistema bicameral, porque, mediante tal Comisión, el Congreso se presentaría unido frente al Presidente de la República. Dice que no se opone a la existencia de una Comisión Mixta como la señalada, siempre que la resolución final corresponda a las respectivas Cámaras.

El señor ORTUZAR (Presidente) concuerda con la observación del señor Bertelsen, ya que existe el peligro de que la resolución de la mencionada Comisión Mixta no coincida exactamente con el pensamiento mayoritario de una o de ambas Cámaras.

El señor GUZMAN reitera que formuló este planteamiento aún cuando no estaba muy convencido de su bondad y deseaba conocer los puntos de vista de los demás miembros de la Comisión sobre el particular.

El señor BERTELSEN propone que quede como un punto a tener en consideración al redactar la ley orgánica. La Comisión rechazó el veto total de un proyecto y se aceptó el veto parcial. Estima que este debe formularse a partes sustanciales de los proyectos de ley, a títulos o a disposiciones completas, porque de lo contrario también se estaría frente a una deformación de la ley.

El señor CARMONA expone que los artículos 52, 53, 54 y 55 de la actual Constitución, relativos a los vetos y a la promulgación y publicación de la ley, no requieren de mayores modificaciones, salvo en lo que se refiere a la creación de la Comisión Mixta que conocerá de los vetos. Llama la atención sobre la formación de las leyes relativas a delegación de facultades legislativas al Presidente de la República, y las modalidades especiales de tramitación de las "leyes orgánicas constitucionales", respecto de las cuales estima que su aprobación debe ser por mayoría de los miembros en ejercicio de cada Cámara. Ante una pregunta del señor Ortúzar (Presidente), dice que "leyes orgánicas constitucionales" son, por ejemplo, la Ley Orgánica de los Tribunales, la Ley Electoral, la Ley de la Prensa, la Ley Orgánica de Presupuestos y otras, las que, a su modo de ver, deberán tener un rango constitucional menor que las reformas constitucionales, a fin de poner trabas a su modificación por parte de mayorías parlamentarias eventuales.

Expresa que ellas deberán tener una tramitación especial, no del grado de las reformas constitucionales, a fin de evitar su modificación por una voluntad incidentalmente mayoritaria de cualesquiera de las ramas del Congreso.

La señora BULNES consulta si las enmiendas de las leyes orgánicas se ajustarían a los mismos procedimientos de su conformación.

El señor CARMONA responde afirmativamente.

La señora BULNES inquiere en qué situación se encontrarían las leyes orgánicas respecto del sistema de jerarquía de las normas, y recuerda que en la actualidad las leyes ordinarias deben ceñirse a las disposiciones constitucionales, pues en caso contrario cabría la revisión por la vía de la inaplicabilidad o el control previo de la constitucionalidad por parte del Tribunal Constitucional.

El señor CARMONA estima que tal problema podría ser resuelto en la forma como lo dispone el artículo 46 de la Constitución francesa, a cuya lectura procede.

El señor ORTUZAR (Presidente) considera que la consulta de la señora Bulnes apunta más hacia otro aspecto relacionado con la situación que se produciría si una ley común modificara una ley orgánica.

nica, sin cumplir los requisitos pertinentes. Piensa que, tal vez, tendrían que extender la facultad de la Corte Suprema de declarar la inaplicabilidad de la ley en el caso mencionado.

La señora BULNES anota que habría tres clases de normas en el sistema de jerarquías.

El señor LORCA estima que, en el caso planteado por el señor Presidente, las leyes orgánicas serían asimilables a la Constitución.

El señor GUZMAN aclara que lo serían para los efectos de declarar la inaplicabilidad de una ley común que violara alguna ley orgánica, pero que seguiría vigente el recurso de inaplicabilidad para las leyes orgánicas constitucionales que se opusieran a la Carta Fundamental, a menos que se exigiera un trámite como el señalado por la Constitución francesa en el sentido de que el Tribunal Constitucional debe dar su aprobación previa.

El señor LORCA anota que entre las facultades propuestas para el Tribunal Constitucional figura la de que obligatoriamente debe proceder a la revisión de las leyes orgánicas constitucionales en forma previa.

El señor ORTUZAR (Presidente) manifiesta sus dudas respecto de la intervención preventiva del Tribunal Constitucional en este caso, porque si las leyes orgánicas requerirán un quórum especial, debe suponerse que el Parlamento se ajustará a la Constitución. Considera que, en caso contrario, la misma razón habría para pensar que la ley común va a violar la Constitución. Señala que esa participación obligada, de oficio, sin que la materia haya sido planteada ni por las Cámaras ni el Ejecutivo, equivale prácticamente a darle coparticipación en la labor legislativa.

El señor BERTELSEN estima necesaria la revisión obligatoria por cuanto se trata de preceptos constitucionales que no pueden ser detallados en la Carta Fundamental por su excesiva extensión y respecto de los cuales no puede quedar duda alguna de que los órganos colegisladores se han ajustado a la Constitución. Añade que es conveniente pensar en las múltiples posibilidades que el inadecuado desarrollo de las leyes complementarias ofrece para deformar una Constitución, y recuerda lo ocurrido con la disposición constitucional que garantizaba la proporcionalidad de las corrientes de opinión en las elecciones de Diputados y Senadores. Por la importancia de materias como la presentación de los vetos, la organización del Congreso y otras, piensa que es imprescindible despejar cualquier duda por medio de la existencia de esas leyes. Agrega que no sólo debe atenderse a la confección de la ley, sino a que ésta constituya una expresión efectiva de la voluntad general, lo cual se logra en mejor forma, a su juicio, cuando hay acuerdo y no desacuerdo entre los legisladores. Por ello, se declara partidario del sistema que surge del acuerdo sobre un texto de las dos Cámaras y no sobre las insistencias, porque refleja de modo más adecuado la expresión de la voluntad general. Añade que la ley también debe atender a un criterio de racionalidad, expresado a través de las normas constitucionales. Dice que, por tal razón, en esta materia íntimamente relacionada con la organización política, es una exigencia del Estado de Derecho y un derivado de la supremacía de la

Constitución el que esas leyes sean examinadas previamente por el Tribunal Constitucional, sobre todo cuando respecto de ellas, por ser de carácter eminentemente político, no cabe una intervención de los Tribunales de Justicia para declarar su inaplicabilidad.

El señor GUZMAN concuerda en todo lo expresado por el señor Bertelsen, pero señala que es indispensable tener en cuenta la necesidad de que tales leyes orgánicas sean despachadas simultáneamente con la Constitución Política, porque si se va a exigir un quórum calificado para la reforma de ellas, debe partirse de la base que tal quórum tendrá que aplicarse sobre leyes ya existentes o una Constitución ya promulgada, porque, de lo contrario, podría ocurrir que, no contando con la mayoría requerida, esas leyes orgánicas no fueran jamás dictadas. Advierte que no es lo mismo el trámite para una ley ordinaria que el que debe recaer en las leyes orgánicas constitucionales, porque estas últimas son indispensables, por todo lo cual considera necesario que se establezca como criterio el de reforma de las leyes orgánicas constitucionales, más que el de aprobación.

El señor ORTUZAR (Presidente) cree que no se presentarán problemas dentro del período de transición, porque el Poder Constituyente lo seguirá teniendo la Junta tanto para conocer de las enmiendas a la Constitución como para dictar o modificar las leyes básicas constitucionales, por lo cual estima que si tales leyes no alcanzaran a ser despachadas ahora, lo podría ser con posterioridad.

El señor LORCA sugiere poner un plazo dentro de la misma Constitución para cumplir con la dictación de la promulgación de las leyes orgánicas constitucionales.

El señor GUZMAN aclara que no se ha resuelto en forma definitiva si la Junta de Gobierno tendría la totalidad del Poder Constituyente, sin ulterior instancia, o si ella intervendría en la potestad constituyente como una voluntad necesaria, pero no suficiente. Señala que, si lo conserva en plenitud, no se presentaría el problema señalado; pero que no ocurriría lo mismo si hubiera necesidad de una concurrencia de voluntades entre el Congreso y la Junta de Gobierno. Termina señalando la conveniencia de tener en cuenta el problema planteado por él para el momento de discutir las disposiciones transitorias.

El señor ORTUZAR (Presidente) estima mucho mejor que esas leyes orgánicas sean estudiadas por esta Comisión, ya que se ajustarían mucho más al espíritu y a la armonía que debe haber entre todas estas disposiciones, y que no lo fueran por un Parlamento que no ha intervenido en la elaboración del texto constitucional.

El señor CARMONA considera indispensable advertir que dentro de la misma Constitución se fijará un período de transición, en el cual se podrían dictar todas las leyes orgánicas.

El señor GUZMAN reitera que si la potestad la mantiene la Junta no habría problema pero que la situación es distinta si, con la existencia de un Parlamento, se exige un quórum calificado, por cuanto podría no darse tal quórum y consecuentemente no dictarse esas leyes orgánicas.

El señor ORTUZAR (Presidente) manifiesta que lo anterior justificaría la opinión de la Comisión para que el Poder Constituyente quedara en manos de la Junta.

El señor CARMONA señala que, finalmente, quedarían como tramitación especial las autorizaciones o delegaciones que el Congreso pueda hacer en el Presidente de la República que implican la dictación de decretos con fuerza de ley respecto de materias que son propias de la ley, asunto que, a su juicio, también requeriría de la mayoría de los Senadores y Diputados —no en ejercicio, sino simple mayoría— sin que rija el régimen de las insistencias, en ambas ramas del Congreso.

Declara tener dudas respecto de la procedencia de los vetos en materia de delegación de facultades, porque a través de tales vetos se podría distorsionar la mayoría real que quiere despojarse de una de sus facultades.

El señor GUZMAN afirma que nunca hubo una delegación de facultades con posterioridad a la vigencia del artículo 44 número 15 de la Constitución, y consulta al señor Carmona si cree necesaria una modificación sustancial a este respecto.

El señor CARMONA no concuerda con la redacción del artículo, y cree que la autorización debe ser general, y consignar las materias respecto de las cuales no puede haber delegación de facultades, aparte la intervención que le cabe a la Contraloría. Considera necesario dilucidar definitivamente lo relativo al régimen de las insistencias que, en su opinión, no caben en las leyes delegatorias, así como lo concerniente a los vetos, pues no le parece adecuado que el Presidente de la República con el apoyo de un tercio más uno de los miembros de ambas Cámaras obtenga facultades que el Congreso acordó no otorgarle.

El señor GUZMAN aclara que eso no podría ocurrir, pues el veto que el Presidente de la República gana con el apoyo de un tercio más uno de ambas ramas del Congreso, tiende a detener la aprobación de una norma, pero nunca a imponerla.

La señora BULNES piensa que hay que distinguir entre las distintas categorías de vetos para llegar a una idea más clara, pues si el Presidente de la República pide facultades, y luego de aprobadas estima necesario adicionarlas, si tales adiciones son aprobadas por la mayoría de ambas Cámaras resulta lo mismo que si primitivamente las hubiera solicitado con tales adiciones. Es de opinión de examinar cada tipo de veto y dar al sustitutivo y al supresivo una tramitación distinta que la que se otorga al veto corriente.

El señor ORTUZAR (Presidente) estima importante lo señalado por la señora Bulnes, sobre todo si lo que se desea es un régimen presidencial fuerte, pues en la Constitución actual existe la posibilidad de que el Presidente de la República ejerza el veto, pero en el caso de una ley delegatoria se le estaría negando una facultad.

El señor BERTELSEN expresa que, no obstante encontrar interesantes las dos ideas planteadas por el señor Carmona, no se las había planteado, por la naturaleza misma de la delegación de facultades legislativas, que constituyen una entrega al Presidente de la República para que regule por decretos presidenciales que tienen fuerza de ley materias propias del dominio legal. Cree necesario considerar que si se acepta y lleva adelante la idea de establecer con carácter taxativo las materias que son propias de ley, siempre la legislación se referirá

a puntos importantes para la vida del Estado y no a cuestiones de detalle, que caen en el ámbito de la potestad reglamentaria, de manera que en el futuro será sobre materias importantes que recaerá la delegación de facultades legislativas, con lo cual se fortalece al Primer Mandatario al ampliársele la potestad reglamentaria.

Agrega que, si se parte de esa base, y aplicando el principio de que la ley debe surgir del acuerdo y no del desacuerdo entre los órganos colegisladores, como ocurre con las insistencias, y tratándose de algo tan importante como es la entrega temporal al Jefe del Estado de algo que es propio del Congreso, como es la función de legislar, cree que no es admisible que una de las ramas del Congreso, por una insistencia calificada de la otra, pueda perder temporalmente el ejercicio de una potestad que le es propia, por lo que se inclina resueltamente porque no opere el régimen de las insistencias en la leyes delegatorias.

Respecto de la posibilidad de que haya veto en dichas leyes, se inclina por la posición contraria, a la luz de las ideas desarrolladas anteriormente, pues cree que la ley debe surgir de un acuerdo pleno entre los órganos que participan de la potestad legislativa. Considera que el veto, sea supresivo, aditivo, o correctivo, lo que hace es dar especial importancia al Primer Mandatario en la legislación, sobre todo que no está privado de tal atribución sino que puede ejercerla en todo tipo de materias de ley. Manifiesta su temor ante los vetos supresivos que, mediante la supresión efectúan verdaderas adiciones, y no ve mal alguno en negar el veto en este tipo de leyes.

El señor ORTUZAR (Presidente) hace presente sus dudas al respecto, pues cree que se estaría restando una facultad presidencial que está vigente. Agrega que muchas leyes delegatorias se hacen necesarias en caso de situaciones graves que puede enfrentar el país, ante las cuales resulta imposible para el Parlamento adoptar todas las medidas conducentes a remediar tales situaciones de emergencia. Cree también que podría darse una situación de esa naturaleza, que el Parlamento por sí mismo no pudiera solucionar, y que una Cámara esté dispuesta a otorgar al Jefe del Estado las atribuciones que requiere para enfrentar dicha situación y que la otra Cámara no concurra a ello; el no tener la facultad de veto, significaría no sólo cercenar una facultad que el Presidente de la República tiene, sino impedirle llenar una sentida necesidad en un momento determinado.

El señor GUZMAN consecuente con el sentir de la Comisión, al parecer unánime, en el sentido de que una ley delegatoria de facultades debe requerir de la mayoría de los miembros presentes de ambas Cámaras, cree que podría autorizarse el veto, cualquiera fuera su naturaleza, y entenderse aprobado si tiene el favor de la mayoría de ambas ramas del Congreso pues si el Jefe del Estado ejercita el veto, y ambas Cámaras están de acuerdo, no se ve razón para privarlo de esa facultad.

Comparte la inquietud de los señores Bertelsen y Carmona en cuanto a que por la vía del veto el Primer Mandatario pudiera burlar o eludir la existencia básica de que tal delegación corresponde a la voluntad conjunta y acorde de ambas Cámaras, por lo que considera que si la limitación es adecuada, no hay que temer llevarla a cabo.

El señor ORTUZAR (Presidente) señala que, por lo menos, es un elemento morigerador que permite la existencia del veto.

El señor LORCA concuerda con la proposición de aplicar el sistema de las mayorías, pero, a pesar de creer que el señor Bertelsen tiene bastante razón, le hace fuerza lo expresado por el señor Ortúzar en el sentido de que, si se priva de derecho a veto al Presidente de la República cuando en un momento dado quiere hacer uso de las facultades que el Congreso le concedió, no sería completa la norma legislativa delegatoria. Por eso se inclina, en principio, por la sugerencia del señor Guzmán, ya que, sin llegar al extremo de otorgar una atribución amplísima, da al Primer Mandatario la posibilidad de actuar.

El señor ORTUZAR (Presidente) informa que los Ministros del Interior, de Defensa y de Justicia no podrán concurrir a esta sesión por encontrarse reunidos todos los Secretarios de Estado, pero que se pondrá en contacto con ellos para fijar un nuevo día y hora.

El señor ORTUZAR (Presidente) anuncia que ahora corresponde continuar ocupándose en el Congreso Nacional y que, con posterioridad, se estudiará lo relativo al Gobierno y al Tribunal Constitucional.

El señor GUZMAN dice que ayer, en cuanto a los privilegios parlamentarios, se acordó mantener el fuero sustancialmente en los términos consagrados en la Constitución y dejar para una resolución posterior su sugerencia de suprimir la inviolabilidad parlamentaria, con los alcances y las precisiones que sea del caso introducir en la eventualidad de que se acoja.

Manifiesta que la materia que ahora corresponde debatir dice relación a las atribuciones exclusivas de cada una de las ramas del Congreso.

El Comité propone —agrega—, respecto de las de la Cámara de Diputados, mantener virtualmente los mismos términos del N° 2 del artículo 39 de la Carta Fundamental, a pesar de que la atribución de fiscalizar los actos del Gobierno debería ser la primera en la enumeración, puesto que la acusación constitucional es su consecuencia. Se plantea la necesidad de precisar, sin embargo, que el Ministro pertinente tendrá la obligación de responder dentro del plazo de treinta días, con lo que se quiere excluir de dicho imperativo al Presidente de la República, a quien sólo deben comunicársele los acuerdos que adopte la Cámara, y se desea abrir la posibilidad, sin necesidad de precisarlo en el texto constitucional, de que el Primer Mandatario designe a un Secretario de Estado en forma permanente para cumplir esa función, sin que tenga que hacerlo el de la Cartera respectiva. Informa que también se propone que la Cámara pueda extender el término indicado cuando existan fundamentos para ello, pero que es indispensable fijar un plazo, porque el cumplimiento de la obligación, de otro modo, no estaría afecto a sanciones y la fiscalización debe contar con elementos para ser eficaz y real.

El señor ORTUZAR (Presidente) dice que hay acuerdo en la Comisión respecto de este punto.

El señor BERTELSEN concuerda con la idea de excluir al Presidente de la República, quien debe estar por encima de la fiscalización de detalle o cotidiana, aunque debe existir un deber constitucional preciso, eso sí, en el caso de los Ministros de Estado, porque sólo una interpretación extensiva de la Carta Fundamental podría haber llevado a concluir anteriormente que el titular de una Cartera no cumplía con su obligación al no responder reiteradamente a las interrogantes que se le formulaban.

Consulta al señor Presidente y al señor Guzmán si el Comité consideró la posibilidad de establecer en Chile un fiscal parlamentario u "ombudsman", quien es un delegado del Congreso para recibir las quejas de los particulares acerca del funcionamiento de la Administración Pública.

El señor ORTUZAR (Presidente) explica que esa materia no se estudió, pero que la Comisión podría analizarla en profundidad más adelante, porque ahora no estaría en condiciones de proponerla en el memorándum debido a su complejidad y a lo apremiante de la tarea actual. Solicita, por esa razón, no tratarla ahora.

La señora BULNES hace presente que la institución del fiscal parlamentario ha tenido gran éxito en los países nórdicos, pero que la experiencia en las naciones latinas ha demostrado una tendencia a la politización de este "control" de la Administración, ya que, aunque las normas sean semejantes, las prácticas parlamentarias son distintas según la realidad a que se aplican.

El señor BERTELSEN manifiesta estar en desacuerdo con dicho punto de vista, puesto que, exceptuada Francia donde existe el "médiateur", no sabe de ningún país latino que haya establecido esta institución.

La señora BULNES expresa que su intención ha sido tan sólo señalar que a ella le impresionó el argumento de que la institución está configurada para prácticas parlamentarias distintas de las imperantes en las naciones latinas.

En seguida, advierte que debe tenerse extremo cuidado al tratar de la fiscalización, dado que ella determinará si el régimen es parlamentario o presidencial. Recuerda que, no obstante su corte presidencialista, la Constitución de 1833, por ciertos gérmenes de parlamentarismo que contenía, llevó a la conformación de un régimen parlamentario sin necesidad de modificación de ninguna de sus normas. Teme, por ello, que la obligación de responder pueda conducir, indirectamente, a la censura de un Ministro determinado. De ahí que se incline cada vez más a apoyar la sugerencia formulada por el señor Guzmán en el sentido de que haya un Ministro destinado a cumplir esta labor específica.

El señor ORTUZAR (Presidente) observa que la Constitución no puede entrar a precisar cuál es el Ministro que debe responder, sino que, como norma fundamental, debe limitarse a decir "el Ministro que corresponda". Añade que será la ley Orgánica de Ministerios la que determinará si habrá o no un Ministro especialmente encargado de esta tarea, como lo ha propuesto el señor Guzmán.

Ahora, si se dice expresamente que la obligación de responder no afectará a la responsabilidad política de los Ministros, no teme que ello pueda desvirtuar el régimen presidencial, sobre todo si, dentro del nuevo esquema constitucional, él será mucho más fuerte y vigoroso.

El señor LORCA juzga importante la proposición del Comité, debido a que la práctica parlamentaria ha demostrado que, si no se establece un plazo preciso para responder, la función fiscalizadora se torna absolutamente ineficaz. Frente a las enormes facultades que se están dando al Presidente de la República, a quien inclusive se le ha otorgado el recurso de la disolución del Congreso, propio de los regímenes parlamentarios, le parece que la fijación de este plazo constituye, en alguna medida, una compensación.

Por lo que toca a la sanción, cree conveniente dejarla para una discusión ulterior, en razón de que puede dar base a una acusación constitucional.

La señora BULNES trae a colación el hecho de que, aunque no figuraba en el texto de la Constitución de 1833, la censura del Gabinete fue establecida por las prácticas parlamentarias.

Basado en el espíritu con que se planteó la disposición y en que así se sugirió en una ocasión anterior, el señor ORTUZAR (Presidente) propone dejar constancia unánime en Actas de que el Ministro cumple su obligación con el solo hecho de responder y que a la Cámara de Diputados no le cabe la facultad de entrar a calificar la respuesta.

El señor GUZMAN hace presente que la expresión "no le cabe la facultad de entrar a calificar la respuesta" es equívoca y puede prestarse para que un intérprete sostenga erradamente que la Cámara de Diputados ni siquiera puede apreciar si de la respuesta se derivan o no se derivan elementos suficientes para entablar una acusación constitucional. Piensa que de lo que se trata es de que la responsabilidad política de los Ministros nunca puede quedar afectada. A su modo de ver, la redacción del precepto debe ser muy cuidadosa, por lo cual sugiere que la frase "no afectarán la responsabilidad política de los Ministros" vaya al final del mismo, a fin de que se entienda que comprende todo lo anterior.

El señor ORTUZAR (Presidente) puntualiza que el alcance es el de que la Cámara no podrá decir: "Esta respuesta no es tal, porque no es suficiente; no se ha cumplido con la obligación de responder".

El señor GUZMAN estima importante dejar también constancia unánime en Actas de que la expresión "el Ministro que corresponda" no se refiere necesariamente al de una Cartera determinada, sino que da la posibilidad de que un Ministro sin Cartera sea designado para estos efectos.

El señor BERTELSEN afirma no oponerse a dejar constancias en Actas, pero solicita no apresurarse demasiado en este sentido. Considera que ahora deben sentarse las bases y que es preferible que en el momento de redactar la disposición constitucional se tenga el cuidado de reflejar en ella las ideas desarrolladas por el señor Guzmán.

El señor ORTUZAR (Presidente) advierte que, obviamente, la constancia es sin perjuicio de esto último.

El señor BERTELSEN se pronuncia a favor de dejar flexibilidad en esta materia. Acepta que exista un Ministro "contestador" de las observaciones del Parlamento, lo que inclusive puede representar un avance; pero no es partidario de que él sea el único encargado de esta misión, en virtud de que bien puede ocurrir que una observación deba ir dirigida a un Ministro determinado.

De la misma manera si bien comparte el principio de que la responsabilidad política de los Ministros de Estado, a pesar de la fiscalización de la Cámara de Diputados, debe ser siempre ante el Presidente de la República, dejaría cierta elasticidad para estimar si han cumplido o no con su deber constitucional de responder. A su juicio, debe evitarse que lo entiendan cumplido con decir: "He recibido la observación, y archívese".

El señor CRTUZAR (Presidente) comenta que, por dignidad, no procederán así.

El señor BERTELSEN insiste en que, de todas maneras, debe tenerse cierto cuidado en este punto, y agrega que también puede darse el caso de que en la contestación se incurra en desacato, lo cual puede dar base para una acusación constitucional.

El señor CARMONA comparte asimismo, la tesis de que las observaciones que la Cámara acuerde en virtud de su facultad fiscalizadora no afecten a la responsabilidad política de los Ministros de Estado. Sin embargo, el punto de la respuesta de estos últimos le merece algunas consideraciones.

Primero, pregunta qué sucede cuando en la Cámara de Diputados no se reúne mayoría para pedir antecedentes. A su juicio, como la facultad fiscalizadora corresponde también a las minorías de esa rama, debe establecerse la obligación constitucional del Ministro de responder igualmente en tal caso. Y, segundo, consulta qué pasa con las preguntas que el Secretario de Estado no puede contestar. Recuerda que, siendo Ministro de Defensa, el entonces Senador Armando Jaramillo le formuló 40 preguntas que él no pudo responder públicamente, atendida la materia en que recaían, aparte de que la Cámara Alta carecía de atribuciones fiscalizadoras.

El señor ORTUZAR (Presidente) opina que en eventos como éste puede señalarse que se trata de asuntos que por su naturaleza no pueden abordarse públicamente y ofrecerse su análisis en sesión secreta. Pero, en su concepto la Constitución no puede ponerse en todos esos casos, pues de hacerlo se transformaría en reglamento.

El señor GUZMAN concuerda en que la obligación del Ministro de contestar debe limitarse a la materialidad de la respuesta, y sostiene que la acusación constitucional no tiene que derivar de una contestación insuficiente.

Estima, sin embargo, que hay algo que la Comisión no puede eludir: o se arriesga a la posibilidad de que el Ministro evite una respuesta real mediante un simulacro de contestación por la vía de un acuse de recibo o de una nota breve, o se posibilita que la Cámara Baja califique la respuesta y, si no la considera verdaderamente tal, determine que es infracción a la Carta Fundamental y, por ende, causal de

acusación constitucional. Hace notar que esto último implicaría abrir la brecha del parlamentarismo en Chile, añadiendo que de los dos males prefiere el primero.

Recuerda que la fiscalización parlamentaria tiende esencialmente a una confrontación de criterios ante un árbitro la opinión pública, que estará atenta y vigilante para ver cómo el Ministro cumple su obligación, y agrega que el Gobierno se expone a consecuencias muy negativas si los Secretarios de Estado abusan en el ejercicio de sus funciones.

Reitera la necesidad de ser tajantes a este respecto: cualquier respuesta material implica cumplimiento cabal de la obligación.

El señor ORTUZAR (Presidente) apoya íntegramente la posición del señor Guzmán, sosteniendo que en la primera posibilidad el riesgo es pequeño, pues ningún Ministro se expondrá a aparecer como irresponsable o a quedar en ridículo ante la Cámara y la opinión pública, y que la factibilidad de abrir camino al parlamentarismo reviste extraordinaria gravedad.

El señor BERTELSEN concuerda con lo manifestado por el señor Guzmán, pero no así con la afirmación de que los Ministros no se arriesgarán, por la experiencia que vivió el país en el anterior régimen.

Por otra parte, expresa su conformidad con la idea de consagrar a favor de las minorías algún derecho de fiscalización, añadiendo que el precepto en estudio refleja en el fondo, por un lado, una transacción entre parlamentarismo y presidencialismo, y por otro, la tendencia siempre presente a que la situación normal entre Congreso y Presidente de la República fuera la de enfrentamiento, lucha u oposición, y no la de colaboración. Añade que por eso siempre se pensó que en la Cámara Baja había mayoría contraria al Primer Mandatario y que por lo mismo se dio a esa mayoría, desde 1925, la facultad de fiscalizar al Ejecutivo, pero ahora —agrega—, con la organización constitucional que se está delineando, habrá un Jefe del Estado que contará más fácilmente con mayoría en el Congreso, en la Cámara de Diputados. Opina que, entonces, negar a las minorías el ejercicio de ese derecho con garantías de éxito o de resonancia en la vida pública implica despojarla de una de las funciones que más caracterizan a los Parlamentos modernos: la fiscalización de los actos del Gobierno.

Haciendo un paralelo con la norma de algunas Constituciones que posibilita a ciertas minorías parlamentarias requerir pronunciamientos del Tribunal Constitucional por haberse desconocido sus derechos, insta a la Comisión a reconocer constitucionalmente el derecho de las minorías a fiscalizar.

El señor GUZMAN recuerda que el inciso primero del artículo 259, del Reglamento de la Cámara de Diputados establecía: "Las observaciones de los Diputados sobre los actos del Gobierno sobre su conveniencia o inconveniencia, o la petición de antecedentes de carácter público, que soliciten a su nombre, deberán ser formuladas por escrito y así se transmitirán al Presidente de la República, a nombre del o de los Diputados que las hayan formulado".

A su juicio, debe considerarse, primero, la posibilidad de constitucionalizar esa norma, por su gran importancia como atribución, no

ya de la Cámara Baja, sino de cada Diputado, la que no debe extenderse a los Senadores pues no son los llamados a fiscalizar; y, segundo, la factibilidad de que, si la petición reúne un cuarto o un tercio de esa rama, se obligue a los Ministros a responder.

El señor ORTUZAR (Presidente) expresa que tal vez esa materia podría considerarse en la ley orgánica del Congreso, y declara que no es partidario de establecerla en la Constitución.

El señor BERTELSEN sugiere colocar en el memorándum la idea de que la nueva Constitución consagrará igualmente el derecho de fiscalización de las minorías, lo cual estima muy importante, ya que esa minoría puede ser arrollada por una mayoría formada por la Cámara de Diputados y el Presidente de la República.

El señor ORTUZAR (Presidente) exterioriza el temor de que se politice demasiado a la Cámara con esta incitación al ejercicio de una función fiscalizadora, porque, conociendo la vida parlamentaria, la minoría, en oposición, tratará de utilizar esta herramienta en forma desmedida manteniendo un ambiente de permanente efervescencia política, lo que no le gusta.

La señora ROMO piensa que es como una contrapartida al sistema de representación de las mayorías que se quiere establecer para despolitizar la Cámara. Añade que, con esta disposición, se entraría a desvirtuar la finalidad buscada con la representación de las mayorías.

El señor ORTUZAR (Presidente) reconoce que la idea tiene ventajas, pero ve también en ella ciertos inconvenientes.

La señora BULNES indica que no visualiza bien las ventajas que tendría dar a esta norma constitucional, en vez de figurar sólo en la ley orgánica o en el reglamento del Congreso, máxime si se tiene en cuenta que la disposición ha funcionado bien.

El señor BERTELSEN plantea la necesidad, si acaso va a haber ley orgánica y reglamento interno, como lo acota el señor Presidente, de que esos reglamentos sean examinados también por el Tribunal Constitucional para determinar su constitucionalidad porque, si no, el Senado o la Cámara de Diputados puede, como ha ocurrido en Chile y en otros países, empezar a funcionar en forma diversa a lo que la Constitución ha prescrito. Explica que eso es, en cierta manera, lo que se establece en algunas disposiciones de los reglamentos, de los usos y costumbres. Dice que, a su modo de ver, no hay nada reprobable en consagrar en la Constitución el principio de la fiscalización de las minorías, ya que es propio de un sistema democrático el diálogo entre mayorías y minorías. Recuerda que el señor Guzmán dijo, precisamente, que era necesario institucionalizar la crítica pública.

El señor ORTUZAR (Presidente) hace presente que la ley que creó la Oficina de Informaciones del Senado la faculta para pedir antecedentes a cualquier Ministerio o servicio, de la naturaleza que sea, de tal manera que el Diputado de minoría, si no le contesta el Ministro, tiene el camino de solicitar el antecedente a través de la Oficina de Informaciones. Dice que eso está establecido en una ley que no ha sido derogada, aun cuando no tiene vigencia práctica. Por eso, le parece que dar carácter constitucional a la disposición en debate puede traer inconvenientes.

El señor CARMONA declara ser partidario de la tesis contraria, y cree que mientras más fuerte sea el régimen presidencial mayor debe ser la facultad fiscalizadora de la Cámara de Diputados, no estimándola una compensación sino la necesidad de una función que no tendrá el Senado, al que se le está privando de esa facultad.

Sostiene que esa facultad debe establecerse con rango constitucional para que, en la Hora de Incidentes, no se produzcan situaciones similares a las ocurridas con anterioridad y a fin de que esa facultad fiscalizadora —lo cual incide en gran parte con la inviolabilidad parlamentaria, que se vio ayer— no se traslade como antes, a la televisión, la prensa y la radio, y adquiera carácter de escándalo una cosa que tendría una significación mucho menor si se planteara en la Cámara, como corresponde.

El señor ORTUZAR (Presidente) expresa que no se priva de esa facultad a la minoría porque podrá usar de la tribuna parlamentaria para fiscalizar, e indicar que esa minoría, como no puede requerir el acuerdo de la Cámara y lo que le interesa es tener antecedentes para acusar, puede utilizar el vehículo de la Oficina de Informaciones para solicitarlos y después reúne los diez Diputados que es menester y formula la acusación.

Reitera que su temor es que se politice demasiado a la Cámara y que con esta disposición se la esté invitando a estar en permanente efervescencia política.

El señor LORCA discrepa de la opinión del señor Ortúzar y cree que una de las cosas que se deberían dejar claramente señaladas en el memorándum es la función fiscalizadora eficaz de las minorías, lo cual, a su juicio, forma parte de la esencia del régimen democrático.

Concuerda con el señor Carmona en que es imposible realizar esa fiscalización si la norma no tiene rango constitucional, ya que la petición de informaciones a las diversas reparticiones, de acuerdo con la ley, es poco efectiva frente a la opinión pública, y destaca que lo importante es que la fiscalización tenga "presencia" ante la ciudadanía. Señala que en eso está plenamente de acuerdo con el señor Carmona y que su experiencia parlamentaria así lo demuestra.

Disiente con el señor Ortúzar en cuanto a que la Cámara se pueda politizar por este motivo.

El señor ORTUZAR (Presidente) argumenta que si un parlamentario de minoría formula una denuncia con cierta base y antecedentes y solicita que se pida al Gobierno antecedentes sobre el particular, es muy difícil que la Cámara se niegue a proceder de esa manera. Piensa que no acogerá esa solicitud si ve que realmente se formula con fines políticos, ya que de otro modo la mayoría quedaría en muy mala posición.

El señor LORCA opina que no existe razón para no consignar esta materia en el memorándum.

La señora BULNES estima que todos están de acuerdo en la posibilidad de que la minoría fiscalice y que el problema radica en el rango que se dé a la norma respectiva. Sobre el particular, expresa que si a la disposición se otorga rango legal, aun cuando carezca de la fuerza

de un precepto constitucional, en la práctica operará como si la tuviera. Expone que la Historia de Chile comprueba la tendencia innata del país a ejercer una fiscalización parlamentaria que desvirtúa el sistema presidencial.

El señor CARMONA estima inconveniente el procedimiento que acerca de la materia dispone la Constitución de 1925, porque da la sensación de que la Cámara puede tomar acuerdos de fiscalización que tienen significación constitucional, aunque no impliquen responsabilidad política del Gabinete; dice que esta norma fue el producto de una especie de transacción entre los sostenedores del régimen parlamentario y los del sistema presidencial. Agrega que un acuerdo de fiscalización de la Cámara en el fondo es un anuncio de una acusación constitucional. Cree llegado el momento de establecer la fiscalización como un derecho que corresponde a la minoría y a la mayoría de la Cámara. Al respecto, y no obstante reconocer que la institución es distinta, llama la atención hacia el procedimiento contenido en el artículo 48 de la Constitución francesa que concibe la fiscalización de los actos del Gobierno en dos etapas: en la primera, se piden antecedentes y, luego, obligatoriamente se destina una sesión para recibir las respuestas del Gobierno.

La señora BULNES advierte que ese procedimiento tiene por objeto preparar la censura. Agrega que le cuesta innovar en esta materia como consecuencia del estudio de la Historia de Chile, cuando se conoce la forma en que se ha desarrollado la práctica parlamentaria en Chile.

El señor CARMONA aclara, ante una observación del señor Guzmán, que su posición no es contraria a que la mayoría pueda tomar acuerdos, sino que tiende a dar el rango que corresponda a los actos de fiscalización, los que pueden ser tanto de minoría como de mayoría.

El señor ORTUZAR (Presidente) sugiere que la mayoría adopte acuerdos o formule observaciones, tal como está establecido en la Constitución de 1925, y que la minoría solicite antecedentes, con obligación de entregárselos.

El señor CARMONA dice que planteó sus inquietudes en esta materia para dejar en claro que la fiscalización es una facultad tanto de la minoría como de la mayoría y que nadie en el futuro pueda deducir de esta norma la posibilidad de una censura constitucional.

La señora BULNES considera conveniente distinguir entre fiscalización parlamentaria y juicio político: la primera no es un antecedente para el segundo. Destaca que, según la Constitución norteamericana, el juicio político persigue una responsabilidad jurídica de carácter penal y administrativo y el Ministro afectado no puede volver a ocupar el cargo de Ministro ni ningún cargo público mientras no sea rehabilitado. Es una responsabilidad claramente delineada; en cambio, añade, el texto constitucional chileno confunde la responsabilidad jurídica con la responsabilidad política.

El señor BERTELSEN dice estar de acuerdo con todos los planteamientos formulados sobre el régimen parlamentario, el carácter de

la acusación constitucional y de la fiscalización, pero hace hincapié en que debe dejarse claramente establecido que en el régimen presidencial también hay derecho a fiscalizar.

—Se acuerda fijar en un tercio el quórum de diputados para obligar al Ministro a responder.

El señor GUZMAN anuncia que, en seguida, corresponde tratar precisamente la acusación constitucional, y que se propone la mantención de esta facultad de la Cámara de Diputados, por las causales consignadas en la Carta Fundamental, recalando que la acusación no debe ser interpuesta por menos de diez Diputados ni más de veinte, pues un número superior podría significar su aprobación antes de ser discutida. Acota que el resto de las materias y causales serán debatidas con posterioridad.

Indica que la primera innovación consistió en elevar el quórum a los tres quintos de sus miembros en ejercicio para aprobar una acusación entablada contra el Presidente de la República, y a la mayoría de los Diputados en ejercicio respecto de las demás autoridades. En cuanto a la segunda, señala que la Constitución enumera una serie de autoridades, pero no se refiere a todas las que debieran ser susceptibles de una acusación constitucional. Expresa que se abocó a un estudio para tratar de detallarlas, pero le fue imposible hacerlo por la frondosidad de la estructura administrativa, en la cual hay autoridades de distinta generación, naturaleza, jerarquía y funciones. Acota que, por la importancia de la labor que van a desempeñar, podrían ser incluidos en la lista de autoridades susceptibles de acusación los integrantes de la junta monetaria o del organismo encargado de conducir el Banco Central y por lo tanto las emisiones. Destaca que debido precisamente a las dificultades para lograr una enumeración taxativa en tal sentido es que recobra validez la proposición de acusar constitucionalmente a una determinada autoridad por no adoptar las medidas correspondientes para corregir los abusos cometidos por subalternos suyos, una vez que haya mediado un acto fiscalizador por parte de la Cámara de Diputados.

El señor ORTUZAR (Presidente) aclara que cuando se trata de ilegalidades cometidas por un funcionario que inequívocamente es dependiente de un Ministro, no se precisa este requerimiento previo, sino que se refiere a organismos independientes vinculados al Gobierno a través de un Ministerio.

El señor BERTELSEN se declara contrario a la práctica de establecer una gran variedad de mayorías necesarias para adoptar acuerdos. Reconoce que deben tomarse ciertas precauciones para que la mayoría refleje realmente el sentir de la Cámara, lo cual se consigue, a su juicio, fijando la mayoría de los Diputados en ejercicio, y no mayorías especiales como los tres quintos. Estima que si con el texto actual la mayoría de los Diputados en ejercicio acusa al Presidente de la República, no cabe duda que la mayoría de la Cámara considera que el Jefe del Estado ha infringido el texto constitucional. Agrega que es distinto el caso cuando se trata del organismo que va a juzgar, entonces sí se justificaría una precaución especial al respecto.

Por otra parte, llama la atención respecto del cuidado que debe tenerse con la responsabilidad de otras personas o funcionarios, por cuanto la acusación constitucional es distinta a la responsabilidad política por la vía de un voto de censura, porque en aquélla está subyacente una posible responsabilidad penal de tipo delictivo, conforme a la primitiva idea del juicio político o acusación constitucional, no debiendo olvidarse que uno de los principios básicos del derecho occidental es la personalidad de los delitos y de las penas. Añade que, por esa razón, en principio le parece duro tener que sancionar a una persona con una especie de responsabilidad penal por un acto del cual no es responsable, siendo distinto, a su juicio, cuando un Ministro de Estado no ha cumplido un deber propio de su cargo, que podría configurar un acto delictivo, como es velar por el normal funcionamiento de un servicio público.

Estima que en estos momentos en Chile se está frente a una nueva figura anómala que en lo futuro podría llegar a causar perturbaciones similares a las que provocara en su momento el surgimiento de las empresas semifiscales o estatales. Se refiere específicamente a las personas que son nombradas en determinadas funciones "con rango de Ministro", señalando que no hay inconvenientes en que en un régimen parlamentario haya Ministros sin Cartera, pero que ello resulta extraño en un régimen presidencial. Añade que lo anterior constituye una materia que no debiera quedar entregada a la discrecionalidad del Presidente de la República, pues se corre el riesgo de que Chile se llene de Ministros de Estado cuando, por ejemplo, se observa la tendencia de que los jefes de algunos servicios importantes dependan del Presidente de la República con rango de Ministros. Sugiere que esta materia sea tratada cuando se estudien las bases constitucionales de la Administración Pública.

El señor ORTUZAR (Presidente) hace notar que lo interesante es que la persona con el rango de Ministro también pueda ser acusada, porque, si se le ha dado esta calidad, es porque seguramente tiene una misión muy importante que cumplir.

El señor GUZMAN advierte que denantes no alcanzó a mencionar la idea suya de que es indispensable dejar constancia en el memorándum —debiendo ser perfilado nítidamente por el texto constitucional— lo relativo a la naturaleza de la acusación constitucional. Manifiesta que ésta, a su modo de ver, persigue la sanción de infracciones de naturaleza jurídica, pero no necesariamente de índole penal, recto criterio que ha estado muy confundido, por cuanto algunos sostienen que sólo por una mala gestión del Ministro se le podría acusar constitucionalmente, lo que por ningún motivo debe suceder en un régimen presidencial; y otros afirman —tesis sostenida durante el Gobierno del señor Allende— que la acusación constitucional es sólo para perseguir delitos penales.

Estima indispensable dejar clara constancia de lo anterior, porque exigirá una revisión de la redacción que en la actualidad es confusa.

Comparte el criterio del señor Bertelsen en cuanto a que la responsabilidad, en el sentido de que se trata, debe ser siempre personal. Añade que entre las responsabilidades personales está la de preocupar-

se de corregir las infracciones o abusos de los subalternos; pero cree importante, dada la gravedad de la medida que se pueda adoptar, de que exista algún grado de advertencia previa por parte de la Cámara de Diputados, con el objeto de que haya ocasión de reparar la falta, ya que no considera conveniente acusar, por ejemplo, a un Ministro de Estado porque un director regional, en una apartada localidad del país, incurrió en una ilegalidad. Sugiere —no como indicación, porque declara no haberla valorado debidamente— que en la Constitución se abra la posibilidad de que la ley pueda precisar la procedencia de la acusación constitucional respecto de altos funcionarios de la Administración Pública y de las empresas del Estado que el propio legislador determine por las causales que el constituyente señale específicamente.

El señor CARMONA sugiere la aprobación de una norma general en el sentido de que el funcionario que es designado con acuerdo del Senado puede quedar sujeto a la acusación constitucional.

Por otra parte, consulta si los miembros del Tribunal Constitucional estarán sujetos a la acusación constitucional.

El señor GUZMAN responde que tal materia no ha sido considerada aún, porque no se sabe la composición que en definitiva tendrá ese organismo; pero estima evidente que los magistrados de los Tribunales Superiores de Justicia lo estarán en su calidad de tales.

El señor ORTUZAR (Presidente) sugiere que en el memorándum a lo sumo se sugiera que la Comisión está estudiando la posibilidad de incluir algunos altos funcionarios de la Administración Pública dentro de la acusación constitucional por causales similares a las existentes respecto de los demás.

El señor GUZMAN adhiere a lo expresado por el señor Ortúzar, sin perjuicio de que respecto de los miembros del Tribunal Constitucional, del Tribunal Calificador de Elecciones, del Organismo de Seguridad y de la Junta Monetaria que se acuerde constitucionalizar, haya un pronunciamiento claro de la Comisión y de la Carta Fundamental definitiva acerca de si procede o no procede la acusación constitucional, además de dejar abierta la posibilidad al legislador para que pueda complementarlo o para acoger una tesis como la sustentada por el señor Carmona para las personas designadas con acuerdo del Senado.

El señor LORCA cree importante señalar en el texto constitucional las personas y las razones por las cuales serán objeto de acusación constitucional, y cree que es un contrasentido dejar entregada tal calificación a la ley ordinaria. Considera del cadísimo el punto en cuestión por ser difícil consignar en la Carta Fundamental todos los funcionarios que pueden ser acusados constitucionalmente, y recuerda que lo mismo se estudió y se llegó a una conclusión semejante en la reforma constitucional del año 1965.

El señor ORTUZAR (Presidente) encuentra atendible la proposición del señor Carmona en cuanto a hacer extensiva la acusación a todos aquellos funcionarios que requieren del acuerdo del Senado para su designación.

El señor LORCA estima que con tal proposición se reduce mucho la cantidad de personas sobre las cuales recaería la acusación constitucional, o bien habría que ampliar la exigencia del acuerdo del Senado a otras designaciones.

El señor ORTUZAR (Presidente) recuerda que en la reforma a que se refirió el señor Lorca se aceptaba que fueran acusados los empleados civiles o militares designados con acuerdo del Senado por infracción a las obligaciones inherentes al desempeño de sus funciones, el Contralor General de la República y los generales y almirantes de las Fuerzas Armadas por notable abandono de sus deberes o por comprometer gravemente el honor de la nación.

Insiste en que la proposición del señor Carmona podría ser una vía de solución al problema planteado a este respecto.

El señor GUZMAN hace presente que no es siempre la Constitución la que determina las personas que requieren acuerdo del Senado para su designación, sino que a veces queda entregado a la ley.

La señora ROMO cree que habría que agregar entre las personas que pueden ser objeto de acusación constitucional a aquellas que tienen el rango de Ministro, sin perjuicio de lo que se establezca más adelante respecto de quien va a conferir ese rango.

El señor BERTELSEN estima necesario determinar si las personas que aparecen con rango de Ministro, son Ministros de Estado o no lo son, pues considera peligroso para la seguridad jurídica su existencia.

Por otro lado, manifiesta su desacuerdo, en principio, con la posibilidad de extender a otras personas que no estén consignadas en la Carta Fundamental la posibilidad de una acusación constitucional porque, si han cometido un delito, pueden ser acusadas ante los tribunales de justicia, pero no podrían serlo si no hay una infracción constitutiva de delito.

El señor ORTUZAR (Presidente) considera en extremo delicado el asunto, ante el cual se estrellaron otros constituyentes y no tomaron decisión alguna, por lo que, al parecer, la solución sería no innovar a este respecto. Cree sí conveniente dilucidar lo relativo al rango de Ministro, porque la Constitución no podría evitar el día de mañana que por ley se confiera tal rango a una persona, a menos que se estableciera una norma que lo prohibiera.

El señor BERTELSEN señala que ante tal situación caben dos alternativas: una, que la ley determine quiénes son Ministros de Estado, su orden de precedencia, algunas normas de funcionamiento del Consejo de Ministros, o dejar entregado este asunto al Presidente de la República, pero con acuerdo del Senado. Advierte que no es una crítica a la situación existente sino que trata de prever un posible desarrollo indebido de esta figura, pues le asalta el temor de que en el futuro un Mandatario, imprudentemente confiera rango de Ministro de Estado a algunas personas, con lo cual adquieren cierto "status" superior y son puestos en cierta impunidad.

El señor ORTUZAR (Presidente) consulta a la Comisión, suponiendo que tales disposiciones no se dicten, si esas personas que detentan el rango de Ministros de Estado pueden ser acusadas constitucionalmente.

El señor GUZMAN estima que debe consignarse en la ley que no puede darse rango de Ministro a una persona, aspecto en el que concuerda con el señor Bertelsen, y cree que eso es distinto a que en un régimen presidencial se faculte al Jefe del Estado para nombrar un número determinado de Ministros sin Cartera, porque puede ser útil para el Primer Mandatario contar con dos o tres Ministros de este tipo para enviarlos al exterior, para las relaciones con el Parlamento, o que ocupen otras funciones, pero entendiendo que son Ministros de Estado sin Cartera, y no personas con rango de Ministro.

—Se acuerda incluir a las personas con rango de Ministro entre aquellas que pueden ser objeto de acusación constitucional.

ATRIBUCIONES EXCLUSIVAS DEL SENADO

El señor GUZMAN informa que a continuación, corresponde analizar las atribuciones exclusivas del Senado, que serán consideradas conjuntamente con las atribuciones del Congreso, pues se pretende hacer desaparecer esta última figura del texto constitucional.

El señor ORTUZAR (Presidente) hace presente que hay un punto respecto del cual no se adoptó acuerdo, cual es el quórum necesario para las acusaciones constitucionales.

El señor GUZMAN sugiere que sea el de la mayoría en ejercicio para todos los casos.

El señor CARMONA consulta si tal quórum también regiría para el caso de acusación contra el Presidente de la República.

El señor ORTUZAR (Presidente) concluye que sería la mayoría en ejercicio para el Presidente de la República y la mayoría absoluta para los demás casos.

El señor GUZMAN vota en contra.

El señor BERTELSEN inquiriere si los efectos serían los mismos.

El señor GUZMAN explica que la persona quedaría suspendida del cargo, excepto en el caso del Primer Mandatario, y que las causales quedarían para un estudio posterior. Piensa que la tramitación no debería describirse con tanto detalle en la Carta Fundamental, sino que tendría que incluirse en la ley orgánica pertinente.

En cuanto a las facultades del Senado, dice que la primera que se enumera es la de fallar el juicio político, debiendo ratificarse el criterio de que esa rama del Congreso se pronuncia como jurado y de que requiere de la mayoría de sus miembros en ejercicio, salvo en el caso del Presidente de la República, en que se necesitan los dos tercios de los Senadores en ejercicio. Aclara que el Comité no deseó innovar en este tema y que propone, por lo tanto, mantener estas disposiciones en los mismos términos.

En cuanto a los efectos de que el Senado acoja la acusación y declare la culpabilidad del funcionario, manifiesta que ello trae como consecuencia la destitución del cargo, aunque valdría la pena plantearse la conveniencia de extenderlo a todo cargo en la Administración Pública, pero sujetándolo, naturalmente, a una posible rehabilitación. Se declara partidario de configurar una especie de "degradación cívica", como la llama don Daniel Schweitzer en un estudio sobre el tema, en virtud de la cual el afectado no puede aspirar a desempeñar un puesto público con posterioridad a menos que sea rehabilitado, aspecto que sería conveniente estudiar en forma conjunta con el de las personas que han perdido la ciudadanía. Considera excesiva esta última como sanción en el caso en análisis y que también insinuaba el autor mencionado.

El señor ORTUZAR (Presidente) anuncia que hay acuerdo al respecto.

El señor GUZMAN hace presente que, por último, parece razonable mantener la medida de que los antecedentes pasen a la justicia ordinaria, a fin de que pueda determinarse si, aparte la infracción jurídica, se cometió algún delito o existe alguna responsabilidad civil que deba perseguirse.

La señora BULNES concuerda con el señor Guzmán, pero recuerda las confusiones a que ha inducido el inciso que señala que "El Senado resolverá como jurado y se limitará a declarar si el acusado es o no culpable del delito o abuso de poder que se le imputa", con lo que parecería que esta rama del Congreso sólo puede decir si la persona es o no culpable de un delito o "abuso de poder", que nunca se entendió bien si se refería a una responsabilidad política, jurídica o el ejercicio de la fiscalización.

Por otra parte, expresa que las palabras "se limita" indujeron a pensar que la acusación constitucional constituía un procedimiento previo al juicio en el que los tribunales decidirían posteriormente en forma definitiva, y ello determinó que los Ministros que no eran condenados ocuparan su misma Cartera a los dos o tres meses.

Piensa que el Senado tiene una facultad que va más allá de decir si una persona es o no culpable, ya que aplica una pena administrativa que es la de destitución del cargo, por lo que conviene recordar que el más modesto funcionario público no puede ingresar a ningún servicio estatal, cuando es sancionado en un sumario, si no se le rehabilita lo que implica que con mayor razón debe seguirse el mismo criterio en el caso de un Ministro.

En cuanto a la aplicación de la pena de destitución y a que los tribunales estudien los antecedentes para determinar si se ha cometido delito o se ha incurrido en responsabilidad civil, expresa que este precepto nació en 1874, modificando la disposición de la Carta de 1833 que confería al Senado amplias atribuciones para tipificar las infracciones y aplicar las penas, lo que fue combatido por todos los comentaristas de la época y condujo a la introducción de esta norma inspirada en la Constitución americana. Hace presente que, a pesar de que un informe señalaba lo innecesario de consagrar en el texto mismo la idea

de la destitución porque era la consecuencia lógica, la falta de un precepto semejante llevó después a no aplicarla. Considera, por tanto, indispensable modificar el precepto tomando como base la Constitución norteamericana, que es su inspiradora.

El señor ORTUZAR (Presidente) señala que todas las observaciones formuladas son ampliamente coincidentes con las proposiciones del señor Guzmán, quien ha clarificado que, dentro de las causales de acusación, ellas son siempre infracciones de tipo jurídico, algunas pueden ser constitutivas de delito y otras no.

La señora BULNES expresa su deseo de que en el Memorándum se consigne que el texto constitucional establecerá la pena de destitución del cargo de Ministro de Estado y de inhabilitación para cualquier cargo público, ya que, en su opinión, esto constituye una innovación que mejora la disposición actual.

El señor ORTUZAR (Presidente) declara que así se hará.

El señor BERTELSEN plantea la conveniencia de dilucidar previamente cuál será el organismo constitucionalmente capacitado para pronunciarse sobre las acusaciones entabladas por la Cámara de Diputados.

El señor GUZMAN expone que, en este punto, la proposición del Comité consiste en distinguir dos órganos encargados de juzgar la acusación constitucional, según sea la causal en virtud de la cual se acuse el funcionario. Sobre esta base, dice, se ha considerado conveniente establecer que corresponderá al Senado conocer de las acusaciones que se funden en infracciones de tipo jurídico cuya ponderación sea más bien política que jurisdiccional, como son las relativas a "haber comprometido gravemente el honor o la seguridad de la nación", a "haber dejando sin ejecución las leyes" o al "notable abandono de deberes", y, en cambio, encomendar al Tribunal Constitucional el conocimiento de todas aquellas derivadas de infracciones jurídicas cuya naturaleza sea de índole estrictamente jurisdiccional, entre las cuales quedan incluidos, desde luego, los delitos penales.

El señor BERTELSEN manifiesta tener serias objeciones a esta división de la competencia constitucional para pronunciarse sobre las acusaciones. A su juicio, desde el momento en que se aceptara que de las infracciones jurídicos-políticas conociera el Tribunal Constitucional y, en cambio, sobre las de índole jurídica pero no penal, o sea, sobre las que envuelven una condena jurídico-política, resolviera el Senado, se estarían dando las bases para establecer en el país un nuevo tipo de parlamentarismo. En efecto estima que el segundo caso constituiría una especie de voto de censura cualificada, aprobado primero por la Cámara que acusa y después por la que puede destituir e inhabilitar personas.

Destaca que el ámbito de ciertas causales de acusación es por demás, vasto. Indica que, como consecuencia del desarrollo alcanzado en los últimos tiempos por la doctrina de la seguridad nacional, se estima hoy que ésta es uno de los elementos integrantes del bien común que está presente en toda acción de Gobierno, de tal modo que cualquier política, sea económica, de colonización, laboral, educacional, etcétera, puede comprometer la seguridad de la nación y ser motivo de acusación constitucional contra un Ministro de Estado.

En este contexto, siendo difícil defirenciar lo que es censura jurídica de que lo que es censura netamente política, juzga que la división antedicha resulta peligrosísima para la mantención de un régimen presidencial como el que se ha diseñado. Es la razón que lo lleva a pronunciarse por que sea uno solo el organismo encargado de resolver sobre el particular.

El señor GUZMAN hace presente que el origen de la proposición se encuentra en la evidencia de que el Senado, como órgano encargado de resolver sobre la acusación constitucional, fracasó en Chile. Cree que no está de más recordar que, aunque la Constitución llamaba a los Senadores a fallar como jurado, es decir, en conciencia, se hizo costumbre que se dieran órdenes de partido para proceder en estos casos, lo cual resultó en extremo grave y perturbador. Explica que, por esa razón, se quiso explorar la posibilidad de confiar esta misión al Tribunal Constitucional, que aparece como un órgano más seguro desde el punto de vista de su independencia política y también más ceñido a lo jurisdiccional. Pero, agrega, allí surgió la contrainterrogante de si era o no prudente encomendar a un órgano eminentemente jurisdiccional el conocimiento y fallo de materias que requieren una ponderación política muy seria y muy discrecional, como es la de apreciar si una persona ha incurrido o no en la causal de "haber comprometido gravemente el honor o la seguridad de la nación" o en la de "haber dejado sin ejecución las leyes". Hace notar que el dejar sin ejecución una ley muchas veces corresponde a una exigencia del bien común.

El señor CARMONA destaca que en todo lo referente a las huelgas, por ejemplo, los gobiernos dejaron permanentemente sin ejecución las leyes.

El señor GUZMAN indica que, sobre la base de que entregar resueltamente el fallo del juicio político o acusación constitucional al Tribunal Constitucional, podía desvirtuar la naturaleza jurisdiccional de éste y acercarlo a organismo político, se originó la proposición de dividir las causales.

Reconoce que el argumento del señor Bertelsen es muy atendible y sólido, y por ello cree que no debería abandonarse la idea de dividir las causales y decidirse por uno de los dos organismos.

—Se levanta la sesión.

ENRIQUE ORTUZAR ESCOBAR,
Presidente.

RAFAEL LARRAIN CRUZ,
Prosecretario.